



Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México



Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México

DIRECCIÓN: Francisco Javier Conde González y Domitille Marie Delaplace.

COORDINACIÓN: Osiris Edith Marín Carrera.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN: Ingrith Gabriela Carreón Morales, Angélica Onofre González, Brayan Misael Quintana Garfias, David Adrián García Bernal, José de Jesús Hernández Vera, Fernando David Ramírez Oropeza y Osiris Edith Marín Carrera.

EDITOR RESPONSABLE: Francisco Javier Conde González.

CUIDADO DE LA EDICIÓN: Karina Rosalía Flores Hernández.

DISEÑO DE PORTADA: Gladys López Rojas.

FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez.

CORRECCIÓN DE ESTILO: Karina Rosalía Flores Hernández.

REVISIÓN DE PLANAS: Karina Rosalía Flores Hernández, Karen Trejo Flores y Verónica López Rodríguez.

ILUSTRACIONES: Gladys López Rojas.

Agradecemos a la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México, por su apoyo para la elaboración e impresión de este material en el marco del proyecto “La evolución de la política urbana en la Ciudad de México y sus efectos en la calidad de vida de la población: Investigación e intercambio académico para la generación de políticas públicas con enfoque en Derechos Humanos.



Primera edición, 2018

D. R. © 2018, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México.

www.cd hdf.org.mx

ISBN: 978-607-8470-16-7

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Contenido

Agradecimientos	7
Presentación	9
Resumen ejecutivo	11
Introducción	19
A. Planteamiento del problema.	20
B. Hipótesis	25
C. Objetivo general.	25
D. Objetivos específicos	25
E. Metodología.	26
F. Estructura	26
I. Acercamiento histórico y contextual del crecimiento urbano de la Ciudad de México	29
A. Las etapas históricas del proceso de urbanización y configuración política de la Ciudad de México durante el siglo xx y principios del xxi	31
1. Primera etapa: del positivismo y la revolución a la ciudad moderna. La expansión de la Ciudad de México (principios del siglo xx-1928)	32
2. Segunda etapa: el nuevo Estado frente al crecimiento de la ciudad. De la ciudad postrevolucionaria a la planeación urbana (1928-1982)	38
3. Tercera etapa: cambio de modelo, la ciudad entre lo privado y lo público. La ciudad neoliberal (1982-1997)	48
4. Cuarta etapa: la ciudad global de cara a los desafíos del siglo xxi (principios del siglo xxi a la fecha)	53
B. Contexto actual del crecimiento urbano en la Ciudad de México: problemáticas y desafíos	61
1. Delimitación del territorio de la Ciudad de México	61
2. Población en la Ciudad de México y la zona metropolitana: crecimiento y pobreza	66



3.	Zonificación de la Ciudad de México	71
4.	Transporte y movilidad en la Ciudad de México	77
II.	La política y gestión urbana desde el enfoque de derechos humanos.	79
A.	Acercamiento a los conceptos de <i>espacio público, ciudad y derecho a la ciudad</i>	81
1.	El espacio público en las ciudades	82
2.	Enfoques teóricos para abordar la ciudad y lo urbano	82
3.	Discusiones y movilizaciones en torno al derecho a la ciudad	84
B.	Elementos a considerar para la construcción de una política urbana con enfoque de derechos	86
1.	El enfoque de derechos humanos aplicado a la política y gestión urbana.	86
2.	Política urbana, derechos humanos y obligaciones del Estado	90
3.	Principios rectores de derechos humanos aplicables a la política urbana	93
4.	Derechos humanos en el marco de la política urbana	129
III.	Marco normativo, institucional y programático en materia urbana en la Ciudad de México	143
A.	Ejes de la política urbana y el ordenamiento territorial y ambiental	145
1.	Marco normativo y programático	145
2.	Marco institucional	164
3.	El escenario para 2018: la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México	173
B.	Desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y vivienda	175
1.	Marco normativo y programático	175
2.	Marco institucional	180
3.	El escenario para 2018: la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México	186
C.	Obras públicas y proyectos urbanos en la Ciudad de México	186
1.	Marco normativo y programático	186
2.	Marco institucional	191
3.	El escenario para 2018: la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México	195
D.	Participación ciudadana y consulta en materia urbana	196
1.	Marco normativo y programático	196
2.	Marco institucional	205
3.	El escenario para 2018: la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México	209
IV.	Principales impactos y violaciones a los derechos humanos de la población por proyectos urbanos en la Ciudad de México.	213
A.	Quejas investigadas por la CDHDF en materia urbana	215
B.	Recomendaciones emitidas por la CDHDF vinculadas a temas urbanos	219
1.	Recomendaciones derivadas de la construcción de desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto	227



2.	Recomendaciones derivadas de la construcción de megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento	239
3.	Recomendaciones derivadas de la falta de adopción de estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas.	247
4.	Recomendaciones derivadas de expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente	255
5.	Síntesis de problemáticas y violaciones documentadas en las recomendaciones emitidas por la CDHDF	261
C.	Casos paradigmáticos	263
D.	Situación general de la Ciudad de México tras el sismo del 19 de septiembre de 2017	268
1.	Descripción de los hechos	268
2.	Elementos para explicar el impacto del sismo	271
3.	Acciones realizadas y retos tras el sismo del 19 de septiembre de 2017	273
4.	Acciones de promoción y defensa de la CDHDF	275
V.	Consideraciones finales y propuestas	277
A.	Consideraciones finales	279
B.	Propuestas	283
1.	Respetar, proteger, garantizar y promover el derecho a la ciudad	283
2.	Articular la política urbana y su marco regulatorio desde la perspectiva de derechos humanos	283
3.	Avanzar hacia una gestión urbana democrática	285
4.	Robustecer los mecanismos y recursos para la vigilancia y supervisión de aplicación de la norma en proyectos urbanos	286
5.	Garantizar el acceso a un recurso eficaz de defensa en caso de violaciones a los derechos humanos en contextos de proyectos urbanos.	287
6.	Diseñar e implementar políticas de resiliencia, prevención y protección contra riesgos y fenómenos naturales que causan desastres por la acción u omisión de la acción humana, desde el enfoque del derecho a la vivienda	288
	Siglas y acrónimos	291
	Bibliografía	297





Agradecimientos

El *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México* es el resultado de un proceso de investigación a cargo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH) en colaboración con Yolanda Ramírez Hernández, directora general Jurídica; Cecilia López Lázaro, Cecilia Santiago Loredo, Roberto A. Reyes Mondragón, María Cristina Gómez Ríos, Daniela Castillo Castellanos y Sandra Gisela Gómez Jaimes de la Tercera Visitaduría General, y Brisa Maya Solís Ventura, Rocío A. Quintana Rivera, María Ximena Navarro Villaseñor y Miguel Ángel Alanís Hernández de la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y Políticas Públicas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

El equipo encargado de la realización de este Informe quiere agradecer a las diversas instancias que hicieron posible el presente documento, entre ellas, a aquellas dependencias locales que amablemente atendieron las respuestas a las solicitudes de información realizadas desde el CDHDF; en particular a la Secretaría de Obras y Servicios, la Secretaría del Medio Ambiente, el Instituto de Vivienda, el Instituto de Verificación Administrativa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Contraloría General, la Agencia para la Promoción de Inversiones y Desarrollo para la Ciudad de México y el Instituto Electoral de esta entidad. También se agradecen las valiosas aportaciones de Óscar Issac García Martínez, consultor independiente; y a Román Meyer Falcón, David Sánchez López, Jorge Cabrera Jiménez, Carlos Martínez Velázquez y Samuel Michel Navarro de La Central Urbana, S. C., a este Informe. En particular se reconoce y agradece a: Roberto Eibenschutz Hartman, profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco; Josefina Mac Gregor Anciola y María Teresa Ruíz Martínez de Suma Urbana, A. C.; Alejandro Velázquez Zúñiga, integrante de la Coordinación de Pueblos, Barrios y Colonias de Xochimilco y Franz Erwin Oberarzbacher Dávila, investigador del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, por la puntual revisión realizada al informe en el marco de la reunión de trabajo con integrantes de la academia y de la sociedad civil para la consolidación del presente documento.

Asimismo, se agradece a las áreas de la CDHDF que proporcionaron los insumos y apoyos para consolidar este reporte y/o facilitar su difusión, en específico a Mara Argentina Moreno Medina, María Luisa García Hernández, Mauricio Rubén Torres Camarillo y Airam Eiko Nashiki Juárez de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, que proporcionó información sobre la emisión y el seguimiento a las recomendaciones relacionadas con problemáticas urbanas; y la Tercera Visitaduría General, que asumió el trabajo de sistematización de las quejas investigadas por la CDHDF sobre temas urbanos e identificó los casos paradigmáticos.



Se reconoce también la valiosa colaboración de las distintas autoridades de la Ciudad de México, organizaciones civiles y sociales, representantes de organismos internacionales, integrantes de la academia y personas expertas, que compartieron sus conocimientos y reflexiones, así como a quienes asistieron y vertieron sus opiniones los días 6 y 7 de septiembre, durante la realización del Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos: desafíos para la política urbana en la Ciudad de México. Dicho foro permitió enriquecer el trabajo de investigación del CIADH sobre la ciudad y los derechos humanos, al generar un espacio de reflexión y diálogo de alto nivel con la academia, sociedad civil, especialistas nacionales e internacionales, e instituciones públicas, para contribuir al análisis del proceso de crecimiento y la gestión urbana presentada en la Ciudad de México y a la identificación de medidas de políticas públicas que permiten reforzar la protección de los derechos humanos de la población.

Finalmente, se agradece a la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México el apoyo brindado al proyecto La evolución de la política urbana en la Ciudad de México y sus efectos en la calidad de vida de la población: investigación e intercambio académico para la generación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, impulsado por la CDHDF, que permitió la realización del foro internacional, e hizo posible la integración, diseño e impresión del presente Informe especial.



Presentación

El acelerado crecimiento urbano y sus consecuencias en el nivel y calidad de vida de las personas, el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental constituyen temas de suma importancia para la Ciudad de México. Más aún porque estos desafíos se han incrementado en los últimos años debido a las condiciones políticas, sociales y económicas específicas que presenta la zona metropolitana del valle de México, en la que la ciudad capital se encuentra inmersa y de la que es parte esencial por su importancia estratégica en términos socioeconómicos y políticos.

La lamentable pérdida de vidas, las miles de personas damnificadas y las afectaciones materiales ocasionadas a raíz de los fenómenos sísmológicos del 7 y 19 de septiembre de 2017 evidenciaron una vez más las problemáticas urbanas y las condiciones actuales del suelo; asimismo, estos trágicos acontecimientos volvieron urgente una revisión de la normatividad y de la política pública en materia de ordenamiento territorial, construcciones y planeación urbana de mediano y largo plazo a partir del enfoque de derechos humanos, es decir, desde una perspectiva que busca colocar a las personas que habitan y transitan las ciudades, y en particular su derecho a la ciudad, en un lugar central de la política urbana y por encima de cualquier interés económico y/o político.

Con la publicación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) contribuye a dar cuenta, entre otros aspectos, de las problemáticas y los desafíos que giran en torno al desarrollo urbano en la ciudad.

En un primer momento, el presente trabajo identifica las etapas de la política urbana en la Ciudad de México y destaca cuatro momentos históricos del proceso de urbanización, que abarca desde el siglo xx hasta la actualidad. En particular, se inicia a partir de la década de 1970, que a la dinámica del crecimiento urbano se caracterizó por tener un crecimiento extensivo y desordenado, debido a que en muchas ocasiones éste se desarrolló en la periferia y sobre áreas de conservación, lo que generó falta de servicios públicos básicos, deterioro ambiental, problemáticas de movilidad y desigualdad.

Posteriormente, se identifican los elementos que debiera contemplar una política y gestión urbana con enfoque de derechos humanos: políticas integrales y respetuosas del derecho a la ciudad como un derecho colectivo, y que promuevan la observancia de principios transversales de igualdad y no discriminación; la función social de la ciudad; la justicia social urbana; la gestión democrática de la ciudad con acceso a la información, participación, consulta, transparencia y rendición de cuentas; la gobernanza urbana; el acceso a la justicia; la sustentabilidad; la diversidad cultural, y la resiliencia, prevención y mitigación de riesgos. Lo anterior resulta crucial para lograr los propósitos que la Nueva



Agenda Urbana –acordada a nivel internacional en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016– estableció con miras a consolidar “ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles”.

Asimismo, el Informe muestra elementos de diagnóstico a partir de la sistematización y análisis de las quejas investigadas y de las recomendaciones emitidas por este organismo público autónomo que día tras día documenta las afectaciones a los derechos humanos de quienes habitan y transitan la ciudad; en particular, se destacan los impactos y las violaciones a los derechos humanos a partir del crecimiento y gestión urbana, y la construcción de proyectos de desarrollo urbano e infraestructura de alto impacto en la ciudad.

Con base en los elementos señalados, y a partir de un análisis minucioso del marco jurídico e institucional en vigor en la capital del país en materia de planeación, ordenamiento y gestión urbana, se presenta una serie de propuestas en relación con las obligaciones estatales de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos, especialmente el derecho a la ciudad. La Comisión hace un atento llamado a las autoridades de la Ciudad de México para que hagan suyas estas propuestas, con el fin de avanzar hacia una ciudad más participativa e incluyente.

Asimismo, se exhorta a las instancias de gobierno a que tomen las medidas y acciones necesarias para garantizar que el proceso de reconstrucción de la Ciudad de México se realice considerando el enfoque de derechos humanos, con transparencia en torno al uso de recursos, que promueva la función social de la entidad y la justicia social urbana, para que de esta manera la ciudad capital transite cabalmente hacia una ciudad en la que se garantice el ejercicio pleno de derechos.



Resumen ejecutivo

El *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México* tiene como objetivo generar conocimiento especializado sobre el crecimiento urbano, para hacer frente a los proyectos urbanos que impactan a los derechos humanos y generar propuestas de política pública para su atención, así como dotar de herramientas conceptuales, informativas y de trabajo a las autoridades, a personas defensoras de derechos humanos y a la población en general.

Los cinco capítulos que conforman este informe abordan los siguientes aspectos:

1. Acercamiento histórico y contextual al crecimiento urbano de la Ciudad de México.
2. Identificación de los estándares para la construcción de una política y gestión urbana desde el enfoque de derechos humanos.
3. Análisis de la normatividad e institucionalidad en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial.
4. Documentación de violaciones a derechos humanos vinculadas con temas urbanos.
5. Definición de propuestas de política pública en materia de planificación y gestión urbana para revertir los obstáculos identificados para el pleno ejercicio de los derechos humanos en la ciudad.

I. Acercamiento histórico y contextual del crecimiento urbano de la Ciudad de México

Las etapas históricas del proceso de urbanización

La Ciudad de México es considerada una de las ciudades más grandes del mundo, se caracteriza por su gran contenido histórico-cultural, que va desde la época precolombina, pasando por la etapa colonial y hasta la ciudad moderna.

El desarrollo económico, la explosión demográfica, la migración, los cambios en los modos de vida rural-urbana y el impacto de las relaciones políticas son algunos de los factores que han influido en la dinámica de crecimiento urbano para dar como resultado la ciudad que hoy conocemos, con sus problemas y retos, pero también con los rasgos que la distinguen de cualquier otra del mundo.



Haciendo una revisión del proceso de urbanización, durante el siglo xx y hasta principios del siglo xxi se identifican cuatro grandes etapas, en las que el contexto político, económico y social particular influyeron en la configuración de una política urbana específica:

- *Primera etapa:* Del positivismo y la revolución a la ciudad moderna. La expansión de la Ciudad de México –principios del siglo xx-1928–. Esta etapa se caracteriza por el centralismo político y las pugnas por el poder; hechos que impactaron el desarrollo urbano de la capital y sentaron las bases para erigirla como el centro político y económico del país.
- *Segunda etapa:* El nuevo Estado frente al crecimiento de la ciudad. De la ciudad postrevolucionaria a la planeación urbana –1928-1982–. Este periodo estuvo marcado por la política económica adoptada para la industrialización del país, que influyó en el crecimiento poblacional de las ciudades y en específico de la Ciudad de México. La interconexión socioeconómica y política entre las entidades federativas contiguas de la zona del valle de México impulsó el fenómeno denominado *metropolización*. Destaca en la última década de esta etapa la formulación de los primeros planes de desarrollo urbano.
- *Tercera etapa:* Cambio de modelo, la ciudad entre lo privado y lo público. La ciudad neoliberal –1982-1997–. La política urbana y, por ende, el rumbo que marcaría el desarrollo urbano en esta etapa sería condicionado por el declive del modelo de industrialización de sustitución de importaciones, por el inicio de la apertura económica y el establecimiento del neoliberalismo como política económica. Al inicio de esta etapa tuvo lugar el sismo de 1985, tras el cual la población se organizaría y se impulsaría una intensa participación social en la ciudad. Para finales de esta época se realizaron las primeras elecciones democráticas con el fin de elegir al jefe de gobierno de la capital del país; además se logró que la ciudadanía tuviera mayor participación e injerencia en materia urbana a nivel ciudad y delegacional.
- *Cuarta etapa:* La ciudad global de cara a los desafíos del siglo –principios del siglo xxi a la fecha–. En esta etapa se han creado diferentes normas y mecanismos para incentivar el desarrollo urbano y la vivienda en la capital; sin embargo, han sido controversiales y han enfrentado la resistencia de asociaciones civiles y academia que evidenciaron problemas en su implementación y abuso por parte de desarrolladores inmobiliarios. En este mismo sentido, especialistas aseveran que en esta etapa el desarrollo y la construcción de megaproyectos en la ciudad han tenido impactos negativos en lo ambiental y social, afectando diversos derechos.

El 31 de enero de 2017 se aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual entrará en vigor en 2018; este texto constitucional representa un hito en la historia de la ciudad capital porque la configurará como entidad federativa, con autonomía respecto a la federación para establecer gobierno.

A partir de este avance normativo, y de los fenómenos sismológicos del 7 y 19 de septiembre de 2017, se perfila una nueva etapa en la definición de la política urbana y en la configuración de la ciudad misma.

Contexto actual del crecimiento urbano en la Ciudad de México

Territorialmente la Ciudad de México es la entidad más pequeña del país, sin embargo, ocupa el segundo lugar nacional en población y es la aglomeración con mayor número de habitantes. Al ser la capital del país, en ella se conjuga un gran número de actividades y servicios, como centros de trabajo,



educativos, culturales, financieros, empresariales y políticos, además de que cuenta con una serie de características físicas y sociales particulares con respecto a las demás ciudades mexicanas.

El área urbana representa 41% de la superficie total, el restante es suelo de conservación. A pesar de que se ha reconocido el valor que tiene este suelo, es un espacio en constante presión por la extensión del suelo urbano, aspecto que se convierte en uno de los principales factores de degradación y pérdida ambiental para la ciudad y sus habitantes.

La urbanización de la Ciudad de México se ha concentrado de manera dispersa en sus delegaciones periféricas, especialmente la zona sur y oriente, en donde se ha asentado parte de la población rezagada y desplazada de las delegaciones centrales. El acelerado proceso de urbanización de la ciudad, producto de factores económicos y políticos en la década de 1970 a 1980 ha dado lugar al fenómeno de metropolización en el valle de México.

II. La política y gestión urbana desde el enfoque de derechos humanos

Acercamiento a los conceptos de espacio público, ciudad y derecho a la ciudad

El *espacio público* es el que le da sentido a la organización de la ciudad y a su planeación. Su importancia radica en su carácter de catalizador de las relaciones de convivencia e intercambio.

Las múltiples definiciones que se han desarrollado para tratar de conceptualizar el término de *ciudad* y lo urbano han sido diversas en términos teóricos y metodológicos, empero comparten el mismo interés por abordarla de una manera más integral, no como objeto estático sino como proceso en constante cambio en contextos históricos específicos.

En las últimas décadas, en un contexto de urbanización acelerada y desigual, se ha ido configurando el derecho a la ciudad, así como las discusiones y movilizaciones a favor de su reconocimiento en instrumentos y documentos internacionales. Su contenido se encuentra desglosado en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y, en el contexto local, en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad; asimismo, el derecho a la ciudad se reconoció en la Nueva Agenda Urbana impulsada a nivel internacional por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), y en la recién aprobada Constitución Política de la Ciudad de México.

El *derecho a la ciudad* es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y la justicia socioterritorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía. Partir de la concepción del derecho a la ciudad como elemento clave de la planeación y gestión urbana, implica la necesidad de democratizar la propiedad urbana y evitar la mercantilización de la ciudad.

Elementos a considerar para una política urbana con enfoque de derechos

El contexto de crecimiento urbano extensivo y desordenado que ha prevalecido en la Ciudad de México y la zona metropolitana del valle de México, y que tiende a producir segregación social, pobreza y degradación del medio ambiente, conlleva a la necesidad de reflexionar sobre la política urbana implementada en años recientes, desde el enfoque de los derechos humanos.

Es así que los derechos humanos —y en particular el derecho a la ciudad— deben ocupar un lugar central en el proceso de consolidación de la política, la planeación y la gestión urbana, en tanto son un elemento integrador que permite consolidar y garantizar una vida digna, igualdad de oportunidades y



libertades, todo ello en el marco de una convivencia social y en un entorno físico determinado en el que confluyen agentes con diferentes intereses.

En este sentido, la planeación y gestión urbana deben impulsar un conjunto de estrategias, mecanismos y acciones integrales y respetuosas del derecho a la ciudad y de derechos como el acceso a la tierra, a la vivienda, a servicios urbanos, al espacio público, al medio ambiente, entre otros; así como promover la observancia de principios transversales de igualdad y no discriminación; la función social de la ciudad y la justicia social urbana; la gestión democrática de la ciudad con acceso a la información, participación, consulta, transparencia y rendición de cuentas; la gobernanza urbana; el acceso a la justicia; la sustentabilidad; la diversidad cultural; y la resiliencia, prevención y mitigación de riesgos.

Un elemento importante que se destaca en este capítulo es la importancia de la participación y la consulta con el fin de consolidar la gestión democrática de la ciudad, por tal motivo el Estado debe asumir la responsabilidad de respetar y facilitar los mecanismos y procesos de participación ciudadana, de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la justicia.

III. Marco normativo, institucional y programático en materia urbana en la Ciudad de México

El eje rector de la política urbana lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala las líneas generales que orientan la regulación de los asentamientos humanos y el equilibrio ecológico del país. Otro instrumento legal con injerencia nacional es la recientemente aprobada Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que establece como principio el derecho a la ciudad y tiene entre sus objetivos fijar las normas básicas e instrumentos de gestión para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos.

Para el contexto local, la política urbana está establecida por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que regula el ordenamiento territorial de la ciudad, así como por un conjunto de instrumentos normativos e institucionales para su implementación. Este entramado debe ser revisado y armonizado con lo establecido por la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual contempla entre sus disposiciones el reconocimiento y pleno respeto a los derechos humanos, en particular al derecho a la ciudad, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos a cabalidad.

Así, a nivel nacional, y particularmente en la Ciudad de México, se ha avanzado en materia de normatividad urbana, sin embargo, aún queda camino por recorrer en la protección y promoción de derechos. Entre los cuestionamientos que se señalan en el Informe especial destacan los siguientes:

- En la planeación y el ordenamiento territorial local, al igual que en la nacional, existe una separación normativa, institucional y programática para la atención de lo urbano y lo ambiental al existir dos leyes y dos programas generales diferentes que inclusive presentan criterios divergentes y, en algunos casos, son contradictorios con respecto a regular los usos de suelo.
- El reconocimiento del derecho a la ciudad es un avance indudable, sin embargo, se debe ver traducido en la elaboración y actualización de los programas de desarrollo tanto a nivel local como federal.
- La actualización del Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México –que inició en 2016– se ha enfrentado a desencuentros con la ciudadanía y sociedad civil organizada, que está en desacuerdo con el proceso seguido y con algunos postulados de éste.



- A pesar del entramado institucional y programático existente, los mecanismos legales puestos en práctica por las instituciones no logran proteger y promover los derechos; es por ello que las decisiones tomadas han provocado desconfianza en la población, principalmente por la permisividad de las autoridades y su tolerancia frente al desarrollo de proyectos urbanos de alto impacto.
- En materia de vivienda, las autoridades reportan la falta de medios financieros y apoyos gubernamentales para cubrir las demandas de la población con menor poder adquisitivo y de estratos socioeconómicos populares; en su lugar se conoce una fuerte expansión del desarrollo inmobiliario, con proyectos como la construcción de torres departamentales para estratos sociales de mayor poder adquisitivo –en contextos de especulación del suelo–, lo cual ha generado la expulsión de la población de bajos recursos de ciertas zonas de la ciudad.
- Con respecto a los obras públicas y proyectos urbanos, en la Ciudad de México se advierte que la infraestructura existente, los servicios públicos y el accionar de las instituciones encargadas de impulsar y ejecutar la política urbana han quedado rebasadas por la expansión del área urbana y el crecimiento de la población.
- A pesar de ciertos avances a nivel normativo, prevalece una baja participación ciudadana en aspectos relacionados con la planeación y gestión urbana; falta incentivar que la ciudadanía participe en todos sus niveles y componentes, desde el acceso a la información hasta la incidencia en el diseño, supervisión y evaluación de la política urbana.

iv. Principales impactos y violaciones a los derechos humanos por proyectos urbanos en la Ciudad de México

De 2011 a 2017, la CDHDF ha dado trámite a 234 quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos como consecuencia del desarrollo de proyectos de obras públicas o privadas. Asimismo, este organismo público autónomo ha emitido 23 recomendaciones en la materia, que fueron agrupadas para su análisis en cuatro grandes temas: desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto, megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento, falta de estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas, y expropiación y permutas de propiedades para realizar obras públicas o preservar el medio ambiente.

En estos instrumentos recomendatorios se documentan casos de violaciones a los derechos humanos, principalmente al derecho a la seguridad jurídica, a la vivienda adecuada y al nivel de vida adecuado. Las principales problemáticas identificadas en las recomendaciones están relacionadas con:

- falta de coordinación y comunicación intra e interinstitucional;
- falta de oportunidad y diligencia para atender las denuncias, junto con la falta de sensibilización;
- irregularidades, omisiones o deficiencias por parte de las autoridades en su actuar;
- ausencia de personal especializado en las instituciones públicas, y falta de presupuesto para desarrollar las atribuciones en materia urbana;
- afectaciones de alto impacto en la calidad de vida de la población;
- falta de transparencia en las decisiones públicas, además de obstaculización y retraso en la entrega de información;
- falta de supervisión, verificación y vigilancia continua en el cumplimiento de la normatividad;



- falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención adecuadas para salvaguardar a las personas, deficiencias en la fundamentación de las obras, y una incorrecta interpretación y aplicación de la norma;
- falta de oportunidad y diligencia para iniciar procedimientos administrativos y acciones vía judicial y
- violación al derecho a la consulta y participación, y represión.

Del análisis sobre el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades, resalta que de las 23 recomendaciones analizadas sólo seis han sido concluidas y 15 continúan en seguimiento. Las autoridades se muestran principalmente reacias a aceptar y a cumplir los puntos recomendatorios relativos a la imposición de sanciones por responsabilidad.

En el contexto del sismo del 19 de septiembre de 2017 se da cuenta de diversas acciones de defensa por parte de la CDHDF y la investigación de presuntas violaciones de las autoridades a las obligaciones de protección, respeto y garantía de los derechos a la vida y a una vivienda digna.

v. Consideraciones finales y propuestas

Con base en el análisis que se presenta en el Informe especial, la CDHDF ha identificado entre otros aspectos que:

- Los proyectos inmobiliarios públicos y privados están cambiando trascendentalmente la imagen urbana, la forma de transitar, los estilos de vida y, en general, la forma de vivir.
- La carencia de políticas públicas integrales, transversales y permanentes –debidamente planificadas, implementadas y supervisadas– impide alcanzar una ciudad inclusiva donde se prevengan y superen los obstáculos que dificultan la interrelación, participación, movilidad y comunicación.
- En ocasiones, las herramientas del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial están siendo ignoradas, reinterpretadas y sustituidas por otras reglas, provocando deficiencias, irregularidades y violaciones a derechos humanos.
- Las deficiencias del Programa de Desarrollo Urbano vigente implican que éste no cumpla sus funciones de atender las problemáticas urbanas y de garantizar el ejercicio de los derechos en la ciudad.
- La omisión en la preservación del medio ambiente pone en riesgo la sustentabilidad ambiental de la ciudad, al autorizar la realización de proyectos sin un estudio más amplio de viabilidad y sin tomar en cuenta la opinión de especialistas.
- Prevalece la falta de acceso a la información previa, clara y oportuna en los proyectos urbanos, así como la carencia de voluntad para comunicar a las y los vecinos las actividades que se desarrollarán en algún predio.
- Se observa una falta de acercamiento de las autoridades y la negación, retraso o inadecuada implementación de una consulta previa a las y los habitantes del lugar en donde se llevan a cabo proyectos de infraestructura urbana, por lo cual éstos se enfrentan al descontento de la población.
- No se cumple con los estándares de accesibilidad universal que deberían estar garantizados en todos los espacios, servicios, comunicaciones e información, sin discriminación alguna.



- No se vigila el cumplimiento de la ley en materia de construcciones, pues aun cuando las autoridades gubernamentales concesionan las obras, deben asumir su responsabilidad de vigilar.
- Falta regular el mercado inmobiliario para impedir que genere afectaciones.
- Se detectó irregularidad, discrecionalidad e impunidad en los proyectos constructivos que violan las normas, por ejemplo, el incremento de lo construido a costa de áreas libres y permeables, e incrementos desproporcionados en las alturas establecidas previamente en las colonias, barrios o pueblos de la ciudad.
- Se identificó que se construyen proyectos sin estudios técnicos multidisciplinarios que evalúen el impacto socioambiental y de disponibilidad de servicios básicos; además de que sean accesibles para su consulta.
- Se detectaron la violación y los cambios sistemáticos a los usos de suelo en la Ciudad de México en favor de intereses particulares y la obstaculización al derecho colectivo a la ciudad.

Para revertir estos obstáculos, la CDHDF plantea una serie de propuestas de política pública, en particular:

- *Respetar, proteger, garantizar y promover el derecho a la ciudad:* Impulsar su dimensión colectiva y hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad.
- *Articular la política urbana y su marco regulatorio desde la perspectiva de derechos humanos:* Fortalecer la planeación, el ordenamiento territorial-ecológico y la gestión desde el enfoque del derecho colectivo a la ciudad y los derechos humanos.
- *Avanzar hacia un modelo de gestión urbana democrática:* Establecer mecanismos eficaces de acceso a la información clara, oportuna y suficiente; la participación activa, libre y significativa; la consulta previa, libre e informada; y la transparencia y rendición de cuentas.
- *Robustecer los mecanismos y recursos para la vigilancia y supervisión de aplicación de la normatividad:* Establecer mecanismos adecuados e independientes de supervisión y de rendición de cuentas, en proyectos urbanos tanto privados como públicos.
- *Garantizar el acceso a un recurso eficaz de defensa en caso de violaciones a los derechos humanos:* Investigar, castigar y reparar abusos mediante el acceso a la justicia para todas las personas y comunidades afectadas por proyectos de desarrollo de alto impacto.
- *Diseñar e implementar políticas de prevención y protección contra riesgos y fenómenos naturales, desde el enfoque del derecho a la vivienda:* Implementar la Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México y dar seguimiento a ésta, mediante un mecanismo de monitoreo, reporte y verificación.





Introducción

La Ciudad de México, como constructo socio-territorial, es compleja y diversa. Por ejemplo, a pesar de ser la entidad más pequeña del país en términos territoriales, ocupa el primer lugar en densidad poblacional, con 5 967 habitantes por kilómetro cuadrado (hab/km²)¹ y una densidad urbana entre sus delegaciones que va de 7 424 hab/km² en Milpa Alta hasta 16 504 hab/km² en Cuauhtémoc.² Además, el hecho de que forme parte de la zona metropolitana del valle de México (ZMVM)³ le imprime características, dinámicas y funciones particulares a este tipo de conurbaciones.

Esta ciudad ha pasado por un proceso de urbanización carente de una visión estructural y estratégica en materia de desarrollo urbano, que ha tenido diversos impactos en los derechos humanos de la población que la habita y la transita. Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) ha recibido quejas de personas que han sido afectadas por el tipo de crecimiento y gestión urbanas presentadas en esta demarcación territorial. Así, en diversas narraciones de hechos se manifiestan múltiples problemas que derivan de una inadecuada gestión urbana, la actuación al margen de la política y un fallido ordenamiento territorial que se ha acompañado de políticas públicas que no satisfacen el interés público de las personas que habitan en la ciudad y que les obstaculizan la viabilidad de recibir servicios adecuados, suficientes, asequibles y accesibles.

En este contexto, aunque la Comisión continúa investigando varias de estas quejas relativas a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales –incluyendo los temas urbanos–, ha emitido

¹ Dato correspondiente a 2015. Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “México en cifras”, disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=09#>>, página consultada el 12 de octubre de 2017.

² Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2016 *Informe final de la demarcación: Álvaro Obregón Ciudad de México*, México, Infonavit/Sedatu/ONU-Hábitat, 2016, p. 17.

³ En el presente informe al utilizar el término *zona metropolitana* se hace referencia al concepto que “se acuñó y desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo pasado y se utiliza la mayoría de las veces para referirse a una ciudad ‘grande’ cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que originalmente la contenía”, citado en Consejo Nacional de Población, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, Sedeso/Conapo/INEGI, 2004, p. 9. En México, el fenómeno de la metropolización es resultado de la interconexión entre unidades político-administrativas contiguas que no necesariamente pertenecen al mismo estado, por ejemplo, delegaciones de la Ciudad de México y municipios del Estado de México. Véase Luis Unikel, *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colmex, 1978, p. 118.



a la fecha un conjunto de recomendaciones en donde ha documentado violaciones a derechos en la materia, para que la autoridad atienda y dé solución a éstas.

El contexto anterior y los recientes eventos sísmicos que impactaron a diversas regiones del país – entre ellas la capital– evidenciaron múltiples complejidades urbanas que deben ser atendidas, lo que ha motivado el interés por profundizar en el análisis del proceso de crecimiento urbano en la Ciudad de México y sus problemáticas desde el enfoque de derechos, con el fin de generar propuestas de políticas públicas que orienten su atención. De esta manera, en el marco del artículo 146 *bis* del Reglamento Interno de la CDHDF, que le confiere la facultad de realizar documentos de investigación que revisen problemáticas generales o situaciones de particular gravedad respecto de la salvaguardia de los derechos humanos de quienes viven o transitan por la ciudad, este organismo público autónomo decidió elaborar el *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, a través de su Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH), en coordinación con la Tercera Visitaduría General y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento.

A. Planteamiento del problema

El acelerado crecimiento urbano y sus consecuencias en la calidad de vida de las personas, en el desarrollo económico, en la sustentabilidad ambiental y en la viabilidad misma de la ciudad, constituye un tema de preocupación que demanda el desarrollo de investigaciones donde se analice no sólo cómo la urbanización y su gestión están cambiando el aspecto físico del territorio, sino también se reflexione sobre sus causas y los efectos en la vida, el bienestar y los derechos de las personas que habitan, transitan y conforman las ciudades.

A nivel mundial, desde hace ya varias décadas, se ha abordado y debatido en torno a los retos que acarrea el crecimiento de las ciudades; por ejemplo, las consecuencias de la rápida urbanización, así como el reconocimiento de la necesidad de tener asentamientos humanos sostenibles, han sido temas de preocupación internacional desde 1976, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a los países a la Conferencia Hábitat I en Vancouver, Canadá. Dicha Conferencia conllevó la creación de la Comisión y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y más adelante se transformarían en el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), que es el responsable de coordinar todos los asuntos sobre urbanización y asentamientos humanos.

La realización de diversos foros impulsados por este organismo internacional ha servido para la adopción de compromisos estatales. De esta manera, en la Conferencia Hábitat II, llevada a cabo en 1996 en Estambul, Turquía, se adoptó el Programa de Hábitat con el Plan de Acción Mundial para la vivienda adecuada para todos y de desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. En dicho contexto, el tema de urbanización es abordado como una oportunidad de desarrollo y de reducción de la pobreza, para lo cual se hace un llamado a las autoridades locales con el fin de que tengan un papel más activo y se reconoce la trascendencia de su participación.⁴

El debate permanece vigente y más aún ante los retos actuales que se originan al concentrarse en las urbes más de la mitad de la población que consume 60% de la energía mundial, produce 70%

⁴ ONU-Hábitat, “Acerca de Hábitat III”, disponible en <<https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/about>>, página consultada el 12 de octubre de 2017.



de los gases de efecto invernadero y genera 70% de los residuos mundiales.⁵ El diálogo entre los Estados, las organizaciones multilaterales, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil continúa, muestra de ello es la Conferencia Hábitat III llevada a cabo en octubre de 2016 en Quito, Ecuador, y el conjunto de reuniones preparatorias realizadas en diversas ciudades del mundo en el marco de esta reunión internacional. En ella, además de evaluar los logros alcanzados por los países frente a la pobreza y la urbanización, se planteó integrar al análisis de todas las facetas del desarrollo sostenible para promover la equidad, el bienestar y la prosperidad compartida, así como contribuir a la adopción de una visión integral de la planificación y gestión urbana nacional en su papel de motor, tanto del desarrollo económico como social.⁶ Esta discusión también ha cobrado cada vez mayor relevancia en espacios académicos y sociales nacionales e internacionales, desde los que se han impulsado encuentros para llamar la atención sobre los desafíos que enfrentan las ciudades y que cada vez se agudizan más, como el Hábitat III alternativo o los foros sociales mundiales.

Ni nuestro país ni la Ciudad de México, en particular, se han visto excluidos de este proceso urbanizador que tiene múltiples impactos en las dinámicas sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales. El crecimiento que ha prevalecido en las ciudades mexicanas desde la década de 1970 –agudizado a partir de los años noventa– se ha caracterizado por ser extensivo y desordenado, en muchas ocasiones abarcando áreas de reserva ecológica o terrenos dedicados a la agricultura. El crecimiento urbano en reservas ecológicas o de agricultura se relaciona de manera directa con el tema ejidal y comunal, ya que varios de estos tipos de tierras están en la periferia de la ciudad. La liberalización de estas tierras con la reforma constitucional al artículo 27 en 1992, por ejemplo, tuvo grandes repercusiones en el ámbito urbano al permitirse la propiedad privada y el arrendamiento.

Esta forma de crecimiento presenta retos importantes para los gobiernos con respecto a la atención de las necesidades de las crecientes y desordenadas urbes, y al acceso a los servicios públicos básicos y a fuentes de empleo. Lo anterior acarrea un conjunto de problemas, incertidumbres y conflictos en detrimento de los niveles de vida de la población, así como la pérdida de un conjunto de servicios ambientales que ofrecían las áreas absorbidas, agravando la contaminación, la sobreexplotación y la limitación de la recarga de los cuerpos de agua, tanto superficiales como de los mantos freáticos, entre otros.⁷

De manera recurrente se habla de una escasa planificación urbana, sin embargo, hay muchas leyes y planes que, al final de cuentas, no son respetados, las autoridades llegan a actuar al margen de estos instrumentos y deberían ser sancionadas por no cumplir con sus responsabilidades; la falta de una gestión adecuada es una de las principales problemáticas urbanas.⁸

⁵ ONU-Hábitat, “La Nueva Agenda Urbana. El contexto global”, disponible en <<https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda>>, página consultada el 12 de octubre de 2017.

⁶ Véase Portal de la Conferencia Hábitat III, disponible en <<https://www.habitat3.org/>>, página consultada el 12 de octubre de 2017.

⁷ Clara Jusidman *et al.*, *El crecimiento urbano y las violencias en México*, México, Incide Social, A. C./Cepal (serie Estudios y perspectivas), 2016.

⁸ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF. El objetivo de la reunión fue dialogar en torno a los resultados del informe e intercambiar comentarios que permitieran fortalecer y consolidar el documento de trabajo. En esta revisión del informe participaron: Roberto Eibenschutz Hartman, profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco; Josefina Mac Gregor Anciola y María Teresa Ruíz Martínez de Suma Urbana, A. C.; Alejandro Velázquez Zúñiga, integrante de la Coordinación de Pueblos, Barrios Originarios y Colonias de Xochimilco y Franz Erwin Oberarzbacher Dávila, investigador del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México; y por parte de la CDHDF participaron



Si bien “las ciudades son una construcción colectiva e histórica que resulta de las contradicciones y conflictos por la posesión, apropiación y propiedad del suelo urbano y de las edificaciones que en él se asientan, así como de la manera en que se relacionan quienes habitan ahí, e interactúan con el espacio público”,⁹ en México la realidad urbana se encuentra permeada principalmente por una visión mercantilista del desarrollo urbano, a partir de la privatización de bienes y servicios públicos que vinculan a las personas con su entorno desde un modelo de oferta y demanda. La especulación del uso del suelo es una problemática fundamental que está deformando la ciudad, la cual origina que el valor sea muy alto y se deje fuera a un grupo grande de la población, la de bajos recursos; de esta manera, los problemas que enfrentan, por ejemplo en el acceso a vivienda, se resuelven principalmente a través de dos caminos inadecuados: uno mediante la ocupación de asentamientos irregulares; otro, con la oferta de desarrollos mercantiles lejanos a la ciudad, en municipios de otros estados que integran la zona metropolitana en donde hay vivienda pero no hay acceso a servicios, fuentes de empleo, ni un sistema adecuado de transporte público, entre otros problemas.¹⁰

En este mismo sentido, la función social de la ciudad se ha ido perdiendo y se han generado procesos de exclusión social, principalmente de quienes viven en situación de discriminación y que confluyen en las ciudades como poblaciones que viven y sobreviven en calle, población indígena, personas con discapacidad, infancia, mujeres, personas mayores y migrantes, entre otras. La reproducción de este modelo social dificulta el acceso de estos sectores poblacionales al goce de sus derechos y al disfrute de los beneficios y oportunidades que la ciudad en principio ofrece, colocándolos en una situación de desventaja.

Por su parte, la Ciudad de México enfrenta desafíos similares al contar con una población de 8 918 653 de personas¹¹ y al estimarse que la zona metropolitana de la que forma parte continuará creciendo en el Estado de México y hacia Morelos, Puebla, Tlaxcala¹² e Hidalgo. De manera general, esta ciudad se ha construido conforme una urbanización desarticulada que ha producido desequilibrio, segregación, pobreza y degradación del medio ambiente, lo cual dificulta la convivencia armónica y solidaria en la calle y el uso equitativo del espacio público, además de que impide el acceso suficiente, asequible y de calidad de bienes ambientales y servicios públicos. Importantes sectores de la población se localizan en barrios marginados y suburbios que están aislados de los beneficios que podría brindarles la vida urbana.

Asimismo, en la ciudad se detecta la ocupación de zonas no aptas para la construcción de viviendas, así como que existe una tendencia marcada para cerrar, reducir, no renovar y no considerar los espacios públicos en los nuevos desarrollos urbanos, situación que atenta contra la convivencia al

integrantes de la Tercera Visitaduría General, la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y Políticas Públicas, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento y el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos.

⁹ Clara Jusidman *et al.*, *Prevención de posibles efectos negativos de los proyectos de obras urbanas en la calidad de vida y en la seguridad de las personas. Guía de verificación*, México, Conavim, 2011.

¹⁰ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.

¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015”, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/cic2015_resultados.pdf>, página consultada el 12 de octubre de 2017.

¹² Martín Nájera Rodríguez, “Impulso a la competitividad mundial de la ciudad de México una gentrificación liderada por el Estado frente a la resistencia ciudadana”, en *Contested Cities, Working Paper Series* (Serie (ii). Perspectivas del Estudio de Gentrificación en México y Latinoamérica), septiembre de 2014.



cancelar los lugares de encuentro entre la ciudadanía y las comunidades para realizar actividades recreativas, sociales y políticas,¹³ con efectos negativos en los grados de cohesión social.

El contexto antes mencionado plantea la urgencia de impulsar acciones para revertir los procesos de deterioro y de exclusión social existentes en las ciudades, y que los análisis en la materia se aborden desde un enfoque que se centre en las personas para hacer posible el ejercicio de sus derechos humanos –en particular el derecho a la ciudad– y para avanzar hacia ciudades en donde se priorice el interés colectivo antes que el interés particular.

La propuesta es partir de la concepción que señala que la ciudad es un espacio que debe permitir a todas las personas, independientemente de su condición o situación particular, tener una vida digna, con la posibilidad de desarrollarse de manera plena en el ejercicio de sus derechos y en comunión con el resto de la sociedad, pues la ciudad representa un bien público, de interés común a todas y todos quienes la habitan o transitan.

Para ello, se plantea revisar el tipo de crecimiento urbano seguido por la Ciudad de México, con el fin de identificar situaciones y dinámicas que están teniendo efectos negativos en la vida de la población y en la sostenibilidad de la ciudad. Al hablar de *crecimiento urbano* en este estudio no sólo se hace referencia a la expansión geográfica y demográfica de la ciudad,¹⁴ es decir, a la ampliación de la superficie o área urbana junto con los cambios en la población, densidad y funciones de la ciudad,¹⁵ sino también a los factores que lo generan e impulsan, como son la desigualdad, el mercado inmobiliario sin control, entre otros.

En este sentido, la integralidad que demanda el estudio de la dinámica urbana desde el enfoque de derechos humanos, es decir, desde el análisis de las obligaciones adquiridas por los Estados en las normas internacionales de protección de derechos humanos que ancla a los planes, las políticas y los procesos de desarrollo urbano en un sistema de derechos y deberes que deben ser observados, implica el análisis de la *política urbana*, entendida como la regulación pública de la división económica y social del espacio, que incluye los siguientes sectores de actuación pública y de la gestión del territorio urbano: la localización y reestructuración económica del territorio; la regulación de usos por medio del ordenamiento urbanístico; la vivienda en todos sus aspectos; el transporte colectivo y los equipamientos e infraestructura conectados a la oferta de servicios públicos; el cuidado del medio ambiente, etcétera.¹⁶

La política urbana se ha convertido en un tema de preocupación que demanda la búsqueda de soluciones para alcanzar el desarrollo de las ciudades sin menoscabo del ejercicio de los derechos humanos. Esto implica revisar la manera como está ordenado el territorio de la Ciudad de México, lo cual es una de las funciones públicas cuyo objetivo es “establecer el marco de referencia espacial necesario para las distintas actividades humanas, ya sean: asentamientos humanos, actividades productivas o de protección de los recursos naturales, señalando a su vez, la vocación de las diversas zonas del territorio”.¹⁷

¹³ Clara Jusidman *et al.*, *Prevención de posibles efectos negativos de los proyectos de obras urbanas en la calidad de vida y en la seguridad de las personas. Guía de verificación*, *op. cit.*

¹⁴ Horacio Landa, *Terminología de urbanismo*, México, CIDIV-INDECO, 1976.

¹⁵ Secretaría de Desarrollo Social *et al.*, *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*, México, Sedesol/Conapo, 2012, pp. 11 y 12.

¹⁶ Cintia Ariana Barenboim, “Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la Ciudad de Rosario”, en *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 7, Barcelona, Universidad Politécnica de Catalunya, 2012, disponible en <http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12539/07_03_CintiaArianaBarenboim.pdf>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.

¹⁷ Guillermo Navarrete López, “Ordenamiento y Desarrollo territorial. El Salvador”, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales/Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, s. f., disponible en <<https://www.uclm.es/centro/>>



También se requiere considerar las características de la gestión urbana y de sus distintos instrumentos, entendida como el conjunto de acciones públicas “con un carácter eminentemente sociopolítico que intenta asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las distintas medidas de políticas públicas que tendrán como escenario objetivo inmediato el nivel territorial local o más específicamente la ciudad”;¹⁸ en este sentido, como lo señala René Coulomb, acercarse a estudiar la *gestión de los servicios urbanos* implica revisar “un doble ámbito de prácticas: las prácticas institucionales, administrativas y técnicas, públicas (preferentemente a nivel local) que conciernen la creación y administración de los servicios urbanos; y las prácticas de gestión de la población en torno al aprovisionamiento y consumo de estos servicios”.¹⁹

El concepto anterior introduce un componente elemental para el análisis del tema urbano y la construcción de propuestas en la materia desde el enfoque de derechos: la participación ciudadana. Ésta se refiere

al despliegue de un conjunto de acciones (expresión, deliberación, creación de espacios de organización, disposición de recursos) mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o, simplemente, son de su interés[, e]ntendida así, [...] remite a un tipo de interacción particular entre los individuos y el Estado, a una relación concreta entre el Estado y la sociedad, en la que se pone en juego y se construye el carácter de lo público.²⁰

A partir de lo antes mencionado, este Informe especial plantea la necesidad de reflexionar sobre el tema urbano en la Ciudad de México y el tipo de gestión urbana que se ha seguido, de impulsar acciones para revertir los procesos de deterioro y exclusión social generados por la mala gestión urbana, por la especulación del suelo, entre otros. Asimismo, insiste en la relevancia de hacer posible los derechos de toda la población en la ciudad. La propuesta parte de la concepción de que la ciudad es un espacio que debe permitir a todas las personas, independientemente de su condición o situación particular, tener una vida digna, con la posibilidad de ejercer sus derechos en comunión con el resto de la sociedad, debido a que la ciudad representa un bien público, de interés común a todas y todos quienes la habitan o transitan.

Así, se propone repensar las instituciones, las políticas y los proyectos de la ciudad, ahora desde los estándares de derechos humanos, de ciudades centradas en las personas y en las comunidades, lo cual se plantea como uno de los desafíos para las nuevas generaciones de planificadores.

[CELatinoamericanos/pdf/Ordenacion%20Territorio/2%20conceptos.pdf](#)>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.

¹⁸ Concepto de Sagredo y Carbonetti, citado en Sandra Ornés Vásquez, “La gestión urbana sostenible: conceptos, rol del gobierno local y vinculación con el marketing urbano”, en *Provincia*, núm. 31, Venezuela, enero-junio de 2014, pp. 152 y 153.

¹⁹ René Coulomb, “La participación de la población en la gestión de servicios urbanos: ¿privatización o socialización?”, en Antonio Azuela (coord.), *Gestión urbana y cambio institucional*, México, UAM Azcapotzalco, 1993, pp. 17 y 18.

²⁰ Mario Espinosa, “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, en *Andamios*, vol. 5, núm.10, México, abril de 2009, pp. 70-75, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.



B. Hipótesis

Los derechos humanos de las personas que habitan y transitan las ciudades, y en particular el derecho a la ciudad, deben ocupar un lugar central en el proceso de consolidación de la agenda urbana. Estos derechos son un elemento integrador que permite consolidar y garantizar una vida digna, igualdad de oportunidades y libertades, en el marco de una convivencia social compleja entre agentes con diferentes intereses, que ocurre en un entorno físico determinado y relativamente reducido.

Al partir del análisis de la política urbana, con la perspectiva de derechos humanos se fortalecerá el enfoque integral y respetuoso de la dignidad humana que debe permear la agenda urbana, así como el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos en la Ciudad de México, al anclar la acción pública (desde los planes, la política, la gestión y cualquier proceso de desarrollo urbano) a un sistema de derechos y deberes que permite identificar principios, reglas orientadoras, responsables y evaluar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de la población.

C. Objetivo general

Contribuir a la generación de conocimiento especializado en relación con el crecimiento urbano de la Ciudad de México, que sirva de herramienta para hacer frente a proyectos urbanos de diferente escala espacial y temporal, que impactan en los derechos humanos de la población; generar propuestas de política pública para su atención; así como dotar de herramientas conceptuales, informativas y de trabajo a las autoridades, personas defensoras de derechos humanos y población en general.

D. Objetivos específicos

1. Identificar la forma y el tipo de crecimiento urbano presentado en la Ciudad de México, en particular los resultados e impactos en los derechos de la población provocados por los grandes proyectos de infraestructura urbana, la desregulación del mercado del suelo y el incumplimiento de las normas de planificación urbana, para contextualizar la situación actual de la ciudad.
2. Revisar los estándares internacionales relacionados con la protección de los derechos humanos de las personas frente a los impactos del crecimiento urbano y la construcción de proyectos de desarrollo urbano e infraestructura de alto impacto, en particular de los derechos de información, participación, consulta y acceso a la justicia, como ejes clave que deben guiar la política y gestión urbana.
3. Analizar la normatividad e institucionalidad local, nacional e internacional vigente en materia de planificación y gestión urbana y ordenamiento territorial, para valorar su grado de armonización con los instrumentos internacionales de derechos humanos.
4. Sistematizar el trabajo desarrollado por la CDHDF en materia urbana para identificar y documentar patrones de violaciones a los derechos humanos de la población, relacionados con los impactos del crecimiento urbano, desde la perspectiva de género y de algunos grupos de población en particular.
5. Definir propuestas concretas en materia de política pública, armonización legislativa, o de otra índole, tendientes a revertir los obstáculos identificados para el pleno ejercicio de los derechos humanos de la población frente al crecimiento urbano.



E. Metodología

El enfoque teórico-metodológico que sustenta este Informe especial es el de la perspectiva de derechos humanos, el cual parte de la identificación de estándares internacionales de derechos humanos con base en el análisis interpretativo del contenido de los diversos derechos, incluyendo los llamados emergentes –como lo es el derecho a la ciudad–; y también de medidas adoptadas por el Estado para la satisfacción de sus obligaciones enfocadas a respetar, garantizar, proteger y promover los derechos de las personas, comunidades y colectividades. Es decir, desde un enfoque que coloca en el centro a las personas y a la sociedad, incluyendo a los grupos de población en situación de discriminación, y se busca garantizar que el respeto, la protección, la promoción y el ejercicio de los derechos humanos sean la base de la reflexión y de las medidas de políticas públicas a implementarse en la materia.

Este enfoque implica estudiar la evolución de la política y gestión urbana y sus efectos en la calidad de vida a partir de las obligaciones, los compromisos y las responsabilidades adquiridas por el Estado en el marco del derecho internacional de derechos humanos.

De esta manera, en esta investigación se utilizaron técnicas cuantitativas y cualitativas (como revisión documental, solicitudes de información pública, a través de cuestionarios, análisis estadístico de quejas y análisis cualitativo de recomendaciones, entre otros) para la recopilación y el análisis de la información relativa a la evolución de la política y gestión urbana y sus efectos en la calidad de vida, la normatividad y las instituciones de la Ciudad de México responsables del tema urbano y la identificación de estándares internacionales en la materia, a partir de las cuales se analizó la información y se establecieron categorías y variables para la sistematización y estructuración de la información documental, estadística y cualitativa bajo la perspectiva de derechos.

Cabe señalar que el análisis y la identificación de propuestas de política pública se enriquecieron con los aportes e insumos vertidos por las y los ponentes, personas expertas, instituciones académicas, organismos internacionales, autoridades y organizaciones y colectivos de la sociedad civil, que participaron en las conferencias magistrales y mesas de discusión que se llevaron a cabo en el marco del Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos, los días 6 y 7 de septiembre de 2017, en las instalaciones de la CDHDF.

F. Estructura

El Informe especial está organizado en cuatro capítulos y un apartado de consideraciones finales y propuestas.

En el primer capítulo se hace una revisión de las etapas históricas del proceso de urbanización y configuración política de la Ciudad de México durante el siglo xx y principios del xxi, y se contextualiza la situación urbana actual de la ciudad a través de diversos indicadores territoriales, demográficos, sociales y ambientales.

En el segundo apartado se sintetiza el debate académico-conceptual sobre los términos de *espacio urbano*, *ciudad* y la cuestión *urbana*, para después plantear algunos de los elementos de análisis necesarios para la construcción de políticas públicas en materia urbana desde el enfoque de derechos, revisando algunos principios y derechos humanos en particular. Si bien el crecimiento urbano se vincula con el ejercicio de una diversidad de derechos, en el marco de este informe se decidió visibilizar algunos de ellos, enfocando el análisis en el derecho a la ciudad como uno de los ejes articuladores; la selección de los derechos revisados no implica que los demás derechos no sean tan importantes como los otros, al contrario, se reafirma la integralidad de los derechos para su efectivo goce.



El tercer apartado hace una breve revisión del marco normativo e institucional en materia de planificación, ordenamiento y gestión urbana en la Ciudad de México, en particular enfocando a los temas de desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y la vivienda, obras públicas, y la participación ciudadana y la consulta como mecanismos de exigibilidad en materia urbana.

En el cuarto capítulo se presenta el análisis de las quejas relacionadas con los temas urbanos que las y los peticionarios han interpuesto ante la CDHDF y de las recomendaciones emitidas vinculadas con éstos, cuyos resultados están organizados por los temas que las motivaron: la construcción de desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto; la construcción de megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento; la falta de adopción de estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas; la expropiación o permuta de propiedades para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente. Finalmente, se presentan algunos casos paradigmáticos. En este apartado se hace visible la sistemática violación de algunos derechos humanos en la ciudad relacionados con el tema urbano.

En el último capítulo se presentan consideraciones finales sobre las tendencias y los retos en materia de crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México. Asimismo, se perfila una serie de propuestas de política pública que la CDHDF pone a consideración de la autoridad capitalina, en sus distintos órdenes y niveles de gobierno, con la finalidad de caminar hacia una ciudad en donde se garantice el ejercicio pleno de los derechos humanos, particularmente del derecho a la ciudad.



I. Acercamiento histórico y contextual del crecimiento urbano de la Ciudad de México



En este primer capítulo se realiza una revisión del proceso de urbanización acontecido en la Ciudad de México durante el siglo xx y principios del siglo xxi, y se identifican cuatro grandes etapas, además de que se presenta una síntesis del contexto político, económico y social que influyó y/o definió la política urbana seguida en cada una de ellas.

Asimismo, se hace una breve descripción del contexto actual urbano de la ciudad capital a través de diversos indicadores territoriales, demográficos, sociales y ambientales que permiten dar cuenta del crecimiento de ésta y de un conjunto de problemáticas urbanas que tienen efectos en el nivel y la calidad de vida de la población que vive y transita por ella, como la presión en la demanda de acceso a servicios, la falta de conectividad, la ocupación del suelo de conservación, la *gentrificación*,²¹ entre otras.

A. Las etapas históricas del proceso de urbanización y configuración política de la Ciudad de México durante el siglo xx y principios del xxi

A su llegada en 1519 los conquistadores españoles presenciaron Tenochtitlán, una ciudad de gran magnitud situada en medio de un lago y rodeada de montañas, y una enorme estructura de asentamientos urbanos que se conectaban armónicamente con el entorno natural. Lo que los españoles tenían frente a sus ojos podía compararse con algunos paisajes de Venecia o Constantinopla.²²

Hoy en día, en la capital del país pueden apreciarse remanentes de esa gran ciudad mexicana y de la ciudad colonial, los cuales se compaginan con los rasgos del modernismo de los siglos xix y xx; es decir, es posible observar entre sus calles, plazas y edificios, diversas tradiciones y modos de vida, el pasado conviviendo con la ciudad actual. Es por ello que para analizarla se debe tomar en cuenta su proceso de

²¹ El proceso de *gentrificación* ocurre cuando un barrio antiguo o degradado adquiere nuevas dinámicas sociales y económicas gracias a la dotación de infraestructura emanada de alguna política urbana, al mismo tiempo que fomenta la inversión de capital inmobiliario privado, atrayendo a nuevos habitantes con mayor poder adquisitivo, con un efecto centrífugo o de expulsión de la población de menores recursos económicos de la zona. Véase Neil Smith, *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*, España, Traficantes de Sueños, 2012, pp. 73-98.

²² Pablo Escalante Gonzalbo y Alejandro Alcántara Gallegos, “La ciudad de México desde su fundación hasta la conquista española”, en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, Centro de Estudios Históricos-El Colmex, 2013, p. 19.



construcción histórico; abordar las características del crecimiento urbano bajo esta perspectiva aporta elementos para comprender de manera más amplia la expansión territorial, la explosión poblacional, el diseño arquitectónico y la creación e implementación de determinadas políticas urbanas.

El crecimiento urbano de la Ciudad de México es un proceso que en parte se deriva del desarrollo económico, del impacto de las relaciones políticas, de los cambios en los modos de vida rural a urbana, del desarrollo del Estado y del peso que ejercen éstos sobre la ciudad. Tales factores son preponderantes en la dinámica de crecimiento urbano e incidieron, particularmente durante todo el siglo xx, para dar como resultado a la ciudad que hoy es, con sus problemas y retos, pero también con los rasgos que la distinguen de cualquier otra ciudad del mundo.

1. Primera etapa: del positivismo y la revolución a la ciudad moderna. La expansión de la Ciudad de México (principios del siglo xx-1928)

A principios del siglo xx, México atravesaba por una época de relativa estabilidad política luego de un periodo de guerras civiles, intervenciones extranjeras y disputas por la conformación de la nación independiente. Desde que Porfirio Díaz asumió el cargo como presidente constitucional –en 1876 y hasta 1911– se llevaron a cabo grandes obras de modernización económica, infraestructura urbana y transporte. Las ciudades crecieron de forma exponencial en comparación con otros estadios de la historia. El reflejo de este proceso pudo verse principalmente en la Ciudad de México, al ser en ese momento el centro político y económico más importante del país. Sin embargo, la paz aparente que se enarbolaba durante este régimen conocido como el porfiriato –época de la historia mexicana que duró poco más de 30 años–, estaba sentenciada por la amenaza de una revolución producto de la inconformidad debido, entre otras cosas, a las deplorables condiciones de vida y pobreza en que se encontraba la mayor parte de la población del país.²³

LA VISIÓN EUROPEA DE CIUDAD IMPERANTE EN EL RÉGIMEN PORFIRISTA

El positivismo porfirista²⁴ se reflejó materialmente en la ciudad en la primera década del siglo xx. Para reforzar la centralización del poder nacional en la figura del presidente como jefe de Estado se planteó una nueva visión de ciudad, asemejada a las costumbres, al modo de vida e incluso a la arquitectura y el trazado urbano europeo –en particular al francés–; la idea era dejar la vieja ciudad colonial y pasar a un nuevo estadio de evolución urbana y cultural. Esta visión se extendió de manera rápida, principalmente porque se abrió paso a la inversión extranjera en México; grandes inversionistas franceses, ingleses y estadounidenses vieron en la ciudad capital oportunidades para emprender negocios cuyas inversiones, según cifras de documentos financieros y diplomáticos de la época, llegaron a ascender a 3 401 000 000 de pesos.²⁵

²³ Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, México, Era (Serie Popular), 1985, p. 24.

²⁴ El *positivismo porfirista* era una corriente ideológica conformada por aquellos intelectuales de la época que ocuparon cargos públicos en la administración del Estado, quienes actuaban políticamente como clase dominante y como verdaderos ideólogos, cuya determinación político-ideológica se basaba en el progreso y que, según sostenían, se podía alcanzar con la ciencia. Entre los más destacados positivistas mexicanos están Gabino Barreda, Justo Sierra y José Yves Limantour. Véase Arnaldo Córdova, *La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Era (Colección El hombre y su tiempo), 1981, pp. 46 y 47.

²⁵ Javier Pérez Siller, “Inversiones francesas en la modernidad porfirista: mecanismos y actores”, en *México Francia: Memoria de una sensibilidad común; siglos XIX-XX*, t. II, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1993, p. 85, disponible en <<http://books.openedition.org/cemca/836>>, página consultada el 24 de abril de 2017.



El crecimiento de la industria, en parte gracias al capital extranjero, atrajo importantes flujos de migración nacional e internacional a la Ciudad de México y a otras ciudades del país; también la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos²⁶ –decretada por Porfirio Díaz en 1894– influyó en este proceso, ya que dicha legislación cedía grandes extensiones de tierra a inmigrantes extranjeros y nacionales que desearan establecerse como *colonos* en alguna parte del territorio nacional. Tal medida dio pie al surgimiento de grandes haciendas por todo el país y nuevos conjuntos habitacionales dentro y fuera de la capital. Fueron particularmente las clases medias y altas las que se desplazaron hacia los nuevos barrios y *colonias*,²⁷ mientras que las clases populares ocuparon la periferia de la ciudad.

Los positivistas de la época que dirigían la política urbana alentaban la intervención de distintos actores del medio científico y empresarial en cuestiones de planeación y diseño urbano a través de los ayuntamientos.²⁸ Dentro de esta élite se encontraban personajes como Miguel Landa Escandón, Luis Cabrera y Jesús Urueta, estos dos últimos seguirían teniendo un papel importante en el escenario político, incluso al acabar el porfiriato. Sin embargo, uno de los funcionarios que más sobresalió en la política urbana de entonces fue José Yves Limantour, de ascendencia francesa, quien ocupó el cargo de secretario de Hacienda de 1893 a 1911, fue miembro de la Junta de Desagüe, y presidente de la Junta de Saneamiento y de la de Provisión de Aguas Potables de la Ciudad de México. Por mandato de Porfirio Díaz, Limantour fue el encargado de coordinar la expansión urbana de la ciudad y la construcción de grandes obras arquitectónicas.

El 26 de marzo de 1903, bajo una visión particularista y fuerte del federalismo, el presidente Porfirio Díaz promovió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. Por efecto de esta ley, los municipios del Distrito Federal se redujeron de 22²⁹ a 13,³⁰ quedando integrado por las municipalidades de México (capital de la república), Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacubaya, Tacuba, Mixcoac, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, San Ángel, Cuajimalpa, Ixtapalapa y Milpa Alta.³¹

Dicha ley le quitó de manera formal al ayuntamiento sus atribuciones y funciones como instancia de gobierno y autoridad en la Ciudad de México, además de que limitó las facultades de las corpo-

²⁶ Ley de sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, publicada por el Poder Ejecutivo de la Unión en 1894, disponible en <<http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080042295/1080042295.PDF>>, página consultada el 14 de julio de 2017.

²⁷ José Luis Romero, *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*, 3ª ed., Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010, p. 251.

²⁸ El ayuntamiento era la corporación conformada por el alcalde y varios concejales o ediles que tenían como objetivo fundamental la administración de los intereses del municipio. Fausta Gantús, “La traza del poder político y la administración de la ciudad liberal”, en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, op. cit., p. 306.

²⁹ En el artículo 1º del Decreto presidencial. Municipalidades que forman el Distrito Federal del 28 de julio de 1899, se divide al Distrito Federal en cuatro distritos y 22 municipalidades, las cuales eran: i. Municipalidad de México, Distrito de Guadalupe Hidalgo; ii. La Municipalidad de Guadalupe Hidalgo; iii. La Municipalidad de Atzacapotzalco, Distrito de Tacubaya; iv. La Municipalidad de Tacuba; v. La Municipalidad de Tacubaya; vi. La Municipalidad de Mixcoac; vii. La Municipalidad de Santa Fe; viii. La Municipalidad de Cuajimalpa, Distrito de Tlalpan; ix. La Municipalidad de Coyoacán; x. La Municipalidad de Ixtapalapa; xi. La Municipalidad de Iztacalco; xii. La Municipalidad de Tlalpan; xiii. La Municipalidad de San Ángel, Distrito de Xochimilco; xiv. La Municipalidad de Hastahuacán; xv. La de Taltenco; xvi. La de Xochimilco; xvii. La de Tláhuac; xviii. La de Tulyehualco; xix. La de Mixquic; xx. La de Milpa Alta; xxi. La de San Pedro Atotepam; y xxii. La de San Pablo Ocotepc. Véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *División territorial del Distrito Federal de 1810 a 1995*, Aguascalientes, INEGI, 1997, pp. 72 y 73.

³⁰ Sergio Miranda Pacheco, “Los gobiernos de la revolución y la problemática municipal en el Distrito Federal, 1912-1917”, en *Historia moderna y contemporánea de México*, núm. 28, México, julio-diciembre de 2004, p. 91, disponible en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/ehmcm/n28/0185-2620-ehmcm-28-00077.pdf>>, página consultada el 19 de junio de 2017.

³¹ Véanse Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *División territorial del Distrito Federal de 1810 a 1995*, op. cit., p. 74; Mario Barbosa, “La política en la Ciudad de México en tiempos de cambio (1903-1929)”, en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, op. cit., p. 367.



raciones municipales,³² sujetó política y administrativamente a los municipios al orden federal por conducto de la Secretaría de Gobernación y dispuso su ordenamiento territorial. La intención era que todos sus bienes, derechos y rentas pasaran a ser propiedad del gobierno federal,³³ centralizando todas las actividades que tuvieran que ver con la ciudad. Así, vías públicas, edificios, manejo de aguas, vías de comunicación, entre otros, pasaron a ser administrados por la Dirección General de Obras Públicas.

Entre las razones esbozadas para argumentar que los ayuntamientos del Distrito Federal debían tener un tratamiento distinto estaban, por una parte, el aumento de la población de los municipios en el Valle de México junto con los procesos de modernización³⁴ y, por otra, se consideraba que tanto el ayuntamiento como el municipio no habían sido capaces de promover el progreso en la capital.³⁵ Otros autores, como Mario Barbosa, consideran que la ley de 1903 fue una disposición preventiva de Porfirio Díaz, cuyo objetivo central era la despolitización de la Ciudad de México para que fuera una instancia menos atractiva para las disputas por el poder político.³⁶

Este paradigma de la centralización era pensado como un nuevo orden urbano, producto del porfiriato y de los positivistas de la época. Sin embargo, al quitarle autonomía a los municipios que conformaban la Ciudad de México y al mantener a los ediles en los ayuntamientos como consejeros de obras únicamente,³⁷ comenzaron a generarse problemas porque las labores del Consejo se desarrollaron sin un plan conjunto,³⁸ es decir, había municipalidades que tenían prioridad respecto de otras y éstas se veían afectadas de alguna u otra forma.

La residencia de los poderes federales convertía al Distrito Federal en un caso especial, ya que se construyeron diversas obras públicas con participación de empresarios adinerados,³⁹ como el ferrocarril, los espacios para los automóviles, la construcción de grandes edificios y plazas, la edificación de importantes monumentos y recintos para fines distintos –como el Palacio de Bellas Artes, el Paseo de la Reforma, el Café-Restaurante Chapultepec, entre otras obras suntuarias–, y el equipamiento de servicios básicos fueron el punto más álgido de la política urbana en el porfiriato. En la actualidad, muchas de estas obras siguen teniendo un peso importante en la ciudad, y a pesar del paso del tiempo han adquirido nuevos significados y configuraciones.

³² Fausta Gantús, “La traza del poder político y la administración de la ciudad liberal”, en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, op. cit., p. 345.

³³ Sergio Miranda Pacheco, “Los gobiernos de la revolución y la problemática municipal en el Distrito Federal, 1912-1917”, op. cit., p. 91.

³⁴ Mario Barbosa, “La política en la Ciudad de México en tiempos de cambio (1903-1929)”, op. cit., p. 366.

³⁵ Sergio Miranda Pacheco, “Los gobiernos de la revolución y la problemática municipal en el Distrito Federal, 1912-1917”, op. cit., p. 78.

³⁶ Mario Barbosa, “La política en la Ciudad de México en tiempos de cambio (1903-1929)”, op. cit., p. 367.

³⁷ Aunque los ayuntamientos después de la ley de 1903 siguieron teniendo un papel relevante en la gestión de importantes obras públicas, ya que siempre fueron manejados por empresarios adinerados como Ramón Corral y Guillermo de Landa y Escandón. *Ibidem*, pp. 370 y 371.

³⁸ Sergio Miranda Pacheco, “Los gobiernos de la revolución y la problemática municipal en el Distrito Federal, 1912-1917”, op. cit., p. 92.

³⁹ Mario Barbosa, “La política en la Ciudad de México en tiempos de cambio (1903-1929)”, op. cit., p. 366.



Mapa 1.1 Distrito Federal (1903)



Fuente: Sonia Lombardo de Ruiz, *Atlas de la ciudad de México*, México, UNAM, 1996, pp. 141-165.

Aunque durante el porfiriato mejora sustancialmente la imagen e infraestructura de la ciudad, investigadoras como Julieta Ortiz Gaytán afirman que todo estaba encaminado hacia los fines comerciales y el enriquecimiento de los empresarios de la época, de modo que poco de esto se reflejó en las mayorías pobres que habitaban en el centro y las periferias –primordialmente rurales– de la Ciudad de México. Estos aspectos detonarían, entre otras cosas, un periodo de convulsiones sociales a finales de la primera década del siglo xx.⁴⁰

⁴⁰ Julieta Ortiz Gaytán, “La Ciudad de México durante el porfiriato: ‘el París de América’”, en *México Francia: Memoria de una sensibilidad común; siglos XIX-XX*, t. II, op. cit., p. 85.



RECONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD DURANTE EL PERIODO REVOLUCIONARIO

Hacia 1910, el movimiento revolucionario encabezado por Francisco I. Madero y el antirreeleccionismo, a nivel nacional y particularmente en la zona central del país, frenó de tajo el proceso de modernización porfirista. Tras la caída del régimen de Díaz y la disputa bélica entre las fuerzas del movimiento antirreeleccionista y sus detractores se generó inestabilidad.

En comparación con años anteriores, en el periodo revolucionario una gran cantidad de empresarios nacionales y extranjeros dejaron de invertir en México; varios simplemente salieron por la incertidumbre que la revolución provocaba. Por su parte, muchos terratenientes optaron por fraccionar sus grandes extensiones de tierra o abandonar sus inmuebles ante la amenaza de una reforma agraria. Entre otros aspectos, la Revolución también desató un proceso de desarraigo rural que se canalizó, a partir de 1920, en una decidida marcha hacia las ciudades;⁴¹ miles de personas provenientes del campo buscaron refugio en la ciudad, el centro se convirtió en la base para la vivienda de las clases populares, por lo que casas coloniales y ex conventos se transformaron en vecindades, al mismo tiempo que las clases altas salían de la capital hacia otros centros urbanos.

Tales fenómenos provocaron, en parte, un crecimiento de la población y la correspondiente área urbana; en la década de 1920 la población de la Ciudad de México creció a una tasa de 5.6%, alcanzando 387 000 nuevos residentes y llegando a 1 000 000 de habitantes en 1930.⁴² En esta época, ni los ayuntamientos ni el Gobierno del Distrito Federal generaron una política urbana para la ciudad, tampoco había recursos públicos ni privados para emprender obras de infraestructura, de reconstrucción o de vialidades, ni tampoco de vivienda para las familias más pobres que se asentaron en las viejas colonias de la ciudad porfirista. La mala gestión, las pésimas decisiones, el incumplimiento de lo planeado y de la normatividad propiciaron actos de corrupción entre quienes tenían tierras para vender y los ediles de los ayuntamientos y municipios, que actuaban sin ninguna reglamentación de por medio o al margen de ella, en caso de que existiera.

Con la reforma agraria y la desarticulación del sistema de enormes haciendas del porfiriato mediante las que se fraccionaron grandes extensiones de tierra, como su punto más representativo se dotó no sólo a campesinos empobrecidos de una pequeña parcela, sino que también se abrió un gran negocio de compra, venta y concentración de tierras por parte de privados; es decir, se inauguró un enorme mercado inmobiliario y de tierras.⁴³ Muchos capitales agrarios se convirtieron en inmobiliarios, y se transformaron en latifundistas urbanos al abrirse otros usos del suelo más redituables.

La construcción de edificios, plazas públicas y grandes obras de conjuntos habitacionales se reanudó hasta comienzos de la década de 1920, dado que durante el proceso revolucionario no se tenían las condiciones para siquiera pensar en una forma de organizar la ciudad, ni lo referente a ella en términos sociales y urbanos.

La vieja modernidad porfirista agonizó con el triunfo de la Revolución y el cambio de época. Ahora, las tendencias económicas, culturales y políticas en el mundo darían rumbo a una nueva etapa de la política urbana en la historia de la Ciudad de México. En los años posteriores a la Revolución se abrió una brecha en la política de planeación en la ciudad, resultado de la devastación de las obras de infraestructura urbana, el cambio en las relaciones de propiedad agraria, la fuga del capital e inversión

⁴¹ José Luis Romero, *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*, op. cit., p. 322.

⁴² Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colmex, 2005, p. 29.

⁴³ Véase Francisco López Bárcenas (coord.), *Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (Colección Legislación y desarrollo rural), 2007, pp. 41-73.



extranjera, la baja en términos numéricos de la población a causa de la lucha armada y la disputa por el poder político, estos factores marcaron la época y no permitieron avanzar en las políticas de desarrollo urbano.⁴⁴

Durante esta etapa, el centralismo político en torno a las decisiones en materia de política urbana eran atendidas a partir de un presidencialismo hegemónico, es decir, el Distrito Federal era gobernado por la persona designada por orden presidencial; sin embargo, la Ciudad de México, como municipio autónomo hasta 1928, estaba regida por el voto popular, aunque administrativamente sin injerencia en las obras de carácter urbano.⁴⁵ El ayuntamiento de la ciudad se conformaba por un alcalde y 20 regidores que desempeñaban las funciones de gestión de los servicios urbanos por medio de comisiones encargadas de aguas y ríos, alumbrado, cárceles, obras públicas, servicios de salud y seguridad local; pero las y los ciudadanos que podían participar en los comicios no tenían injerencia en las decisiones, elemento clave para que los ediles hicieran de la gestión del ayuntamiento de la Ciudad de México un negocio personal ante la falta de un salario por su labor, tal como lo señalan algunos especialistas.⁴⁶

LA CIUDAD DE MÉXICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Como un logro de la Revolución, en el artículo 115 de la Constitución se estableció que:

- I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán, las suficientes para atender las necesidades.
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.⁴⁷

A pesar de lo anterior, el proyecto carrancista, además de asignar a la Ciudad de México la sede de los poderes federales, dispuso en el artículo 73, fracción v, de la Constitución, que el municipio de *México* tuviera un ordenamiento distinto a los otros 12 municipios del Distrito Federal y del resto del país, respecto a lo prescrito en el artículo 115 antes citado. Así, se estableció que el gobernador dependería de manera directa del presidente de la república, quien lo nombraría y removería libremente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 constitucional, fracción II.⁴⁸

Además, el presidente Carranza marcaría el rumbo de la Ciudad de México a través de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales decretada el 13 de abril de 1917. Dicha ley no sólo definía cómo debería organizarse el gobierno, sino también lo relativo a los caminos y las obras a eje-

⁴⁴ Gustavo Garza, *Proceso de industrialización en la Ciudad de México, 1821-1970*, México, El Colmex, 1985, pp. 80-100.

⁴⁵ Fausta Gantús, "La traza del poder político y la administración de la Ciudad liberal", en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, op. cit., pp. 287-289.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 306.

⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf>, página consultada el 15 de marzo de 2017.

⁴⁸ Salomón Díaz Alfaro, *El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1992, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/956/11.pdf>>, página consultada el 15 de marzo de 2017.



cutarse,⁴⁹ establecía al *municipio* como base organizacional y concentró en el gobernador del Distrito Federal la mayor parte de las facultades administrativas, limitando a los municipios el derecho de la elección libre y popular.⁵⁰

En 1918 con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que entre otras cosas buscaba delimitar la relación entre los ayuntamientos y el gobierno del Distrito Federal, los ayuntamientos volvieron a las viejas disputas con el gobierno de la ciudad, ya que su presencia en los órganos de representación había crecido con gran legitimidad, lo que le restaba fuerza al grupo en el poder y representaba un peligro para los gobiernos de los caudillos de la revolución.⁵¹

Como parte de la estrategia para frenar la presencia de los ayuntamientos en la política del Distrito Federal, se elaboró una campaña de desacreditación que duró muchos años por parte de los que querían centralizar la administración a pesar del artículo 115. Nuevamente se argumentaba que los ayuntamientos no tenían capacidad para atender los servicios de limpia, pavimento, alumbrado y vigilancia de la cuarta parte de la población, y que además no había claridad de las funciones del Ejecutivo, el cabildo municipal y el ayuntamiento.⁵²

Las disputas crecieron y se convirtieron en un clima político complejo hasta que en 1928 el presidente Álvaro Obregón envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional que proponía la suspensión del municipio libre en el Distrito Federal. Tal iniciativa se asemejaba a la de la ley de 1903 del porfiriato, pues tenía como alegato principal, en medio del clima político de la época, que este sistema en el Distrito Federal era solamente una teoría porque éste se encontraba supeditado al Congreso y al gobernador, además argumentaba que eran perjudiciales para el manejo de la ciudad por su falta de recursos.⁵³

En resumen, esta etapa se identificó por el paso del impulso modernizador porfirista y centralizador de las decisiones de la ciudad, con lo cual se realizaron diversas obras y equipamiento de servicios básicos pero caracterizadas por grandes desigualdades sociales con una reconfiguración política y urbana local marcada por las pugnas y el desorden del periodo revolucionario. La organización y facultades del Distrito Federal se han visto influidas, de manera particular, por ser la sede de los poderes de la unión, su autonomía ha sido supeditada a las decisiones del presidente de la república.

2. Segunda etapa: el nuevo Estado frente al crecimiento de la ciudad. De la ciudad postrevolucionaria a la planeación urbana (1928-1982)

A partir de 1929, el desarrollo de la Ciudad de México tomaría un rumbo marcado por la centralización y la hegemonía de los caudillos de la revolución, institucionalizada en el Partido Nacional de la Revolución. El primero de enero de ese año entró en vigor la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales, la cual además de regular los límites político-territoriales del Distrito Federal establecía que su territorio se dividiría en un *departamento central* y 13 delegaciones que sustituyeron las 13 munici-

⁴⁹ Véase Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, 13 de abril de 1917, disponible en <<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/61/pr/pr20.pdf>>, página consultada el 15 de marzo de 2017.

⁵⁰ José Luis Vázquez Alfaro, *Distrito Federal: Historia de las instituciones jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Colección Historia de las instituciones jurídicas de los estados de la república mexicana), 2016, p. 28.

⁵¹ Mario Barbosa, "La política en la Ciudad de México en tiempos de cambio (1903-1929)", *op. cit.*, pp. 377 y 378.

⁵² *Ibidem*, p. 380.

⁵³ José Luis Vázquez Alfaro, *Distrito Federal: Historia de las instituciones jurídicas*, *op. cit.*, pp. 28 y 29.



palidades.⁵⁴ Con lo dispuesto en esta ley, el presidente de la república estaría a cargo del Gobierno del Distrito Federal a través del Departamento Central.

A partir de la década de 1930, en México se vivió un periodo de estabilidad económica efecto del proceso de *sustitución de importaciones*;⁵⁵ este modelo tuvo tal éxito que al periodo entre mediados de los años cuarenta y mediados de los sesenta se le llamó *el milagro mexicano*, al pasar el producto interno bruto (PIB) en precios constantes, de casi 22 000 000 de pesos a casi 75 000 000, es decir, la economía en promedio creció anualmente 6.4%.⁵⁶ Asimismo, la población total del país en 1940 era de 19 653 552 habitantes,⁵⁷ de los cuales 7.1% se concentraba en la Ciudad de México.⁵⁸

En este periodo de estabilidad económica pudo observarse un agudo crecimiento poblacional. Especialistas como José Luis Romero explican que se generó una crisis rural que consistió básicamente en el éxodo de las y los habitantes de las zonas rurales hacia las urbes debido a la gran demanda de fuerza de trabajo que requerían, lo cual llevó a una masificación de las ciudades.⁵⁹ Para el caso de la Ciudad de México, la población comenzó a llegar a la capital del país buscando oportunidades laborales, ya sea para trabajar en la industria, los servicios o para el Estado; así, de 1930 a 1950 –periodo que estuvo marcado por el proceso de industrialización y su concentración en la ciudad–, se registró un crecimiento de la población, de 1 229 576 a 3 050 442 habitantes.⁶⁰

Como señala Ariel Rodríguez Kuri, en la Ciudad de México se dio un fenómeno de integración urbano-rural entre delegaciones como una forma de consolidación del “*continuum* urbano que, si no uniforme de manera absoluta la diversidad social y cultural de la urbe, establece mayor integración y homogeneización sociopolítica”.⁶¹

En esta época se lograba apreciar un paisaje urbano en lucha con el pasado lacustre muy particular de la ciudad, todavía en el arranque de la década de 1930 se observaba que cada una de las delegaciones tenía características climáticas y topográficas propias, además de pueblos, rancherías, ejidos, ríos, canales y economía particulares, las cuales se integrarían a un solo espacio.⁶²

El aumento del mercado local y el crecimiento del PIB trajeron naturalmente un flujo de recursos que se utilizaron para modelar la ciudad con una nueva visión. Tocaba el turno a la idea de ciudades estadounidenses, lo que se tradujo en urbe moderna, con grandes avenidas asfaltadas que cruzan la ciudad, un extendido y eficiente sistema de ferrocarriles y tranvías, el tendido de alumbrado público, el incremento en la circulación de automóviles y camiones, la ramificación de los servicios públicos,

⁵⁴ *Ibidem*, p. 29.

⁵⁵ El modelo económico de sustituciones se ostentó en México y América Latina como una respuesta a la crisis mundial de 1929, los gobiernos implementaron una política proteccionista para elevar la capacidad productiva y generar un mercado interno que dependiera de ciertos ramos industriales y agrícolas. El modelo se constituyó como una respuesta al problema de escasez de divisas y generó una expansión industrial constreñida al ámbito limitado del mercado nacional y posibilitó que se mantuviera a un ritmo razonable el crecimiento del producto interno bruto. Juan Ayza *et al.*, *América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones*, México, Cepal/Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 28.

⁵⁶ Enrique Florescano y Francisco Eissa, *Atlas histórico de México*, México, Santillana Ediciones Generales, 2009, p. 209.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 210.

⁵⁸ Enrique Florescano (coord.), *Atlas histórico de México*, México, Siglo XXI, 1988, p. 163.

⁵⁹ Alejandrina Escudero, *La ciudad posrevolucionaria en tres planos*, México, UNAM (Anales del IIE, núm. 93), 2008, p. 108, disponible en <<http://dx.doi.org/10.22201/iie.18703062e.2008.93.2276>>, página consultada el 1 de mayo de 2017.

⁶⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 2009, cuadro 1.27.

⁶¹ Ariel Rodríguez Kuri, “Ciudad Oficial, 1930-1970”, en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, *op. cit.*, p. 424.

⁶² Alejandrina Escudero, *La ciudad posrevolucionaria en tres planos*, *op. cit.*, p. 108.



el arranque de la arquitectura moderna mexicana que más tarde daría lugar a los grandes proyectos arquitectónicos.⁶³

El incremento en el flujo comercial y de servicios también derivó en el crecimiento de la zona conurbada. De esta manera, se pasó de una tasa de crecimiento urbano anual de 3.4% en la ciudad central y 5.4% en la periferia entre 1930 a 1940, a una de 4.3% y 10.3% respectivamente de 1940 a 1950.⁶⁴

En esta etapa de profundos cambios políticos y sociales, en el país y en la ciudad hubo dos elementos clave para su democratización. El eje articulador fue el crecimiento demográfico que durante 1930 y 1970 tuvo un efecto doble: el primero de ellos en materia urbana por la demanda de servicios e infraestructura y el otro elemento fue en términos políticos-electorales. El partido oficial aprovechó estos elementos para centralizar las decisiones sobre política pública al formar grandes conglomerados de organizaciones sociales y sindicales bajo el yugo del corporativismo y clientelismo popular. Así, la administración, gestión y ejecución de las decisiones quedaron en manos del gobierno central, pero con gran descontento social. En los años sesenta, principalmente, se comenzó a demandar el reconocimiento de los derechos civiles y políticos para que la ciudadanía fuera incluida en las decisiones en materia de servicios y de infraestructura urbana que era insuficiente para abarcar a la población del Distrito Federal.⁶⁵

LA CIUDAD DE MÉXICO ENTRE 1940 Y 1970

Si bien en estos años la Ciudad de México estaba en camino a convertirse en una gran metrópoli, pasó por una serie de procesos políticos que moldearían de manera definitiva la ciudad que es hoy. En 1941, el presidente Manuel Ávila Camacho impulsó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que derogaba legalmente la ley de 1928 en lo que correspondía al Distrito Federal. Esta nueva ley establecía, de manera general, que la Ciudad de México sería la capital del Distrito Federal y, por lo tanto, de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, en el aspecto territorial creó una noción de *Ciudad de México* que sustituyó a la de Departamento Central.⁶⁶

Durante esta etapa, el Estado mexicano tenía un peso fuerte en materia urbana, interviniendo en la promoción de inversión para la creación de la infraestructura que soportara la industrialización.⁶⁷ Se apostaba por hacer inversiones públicas de alto impacto pero no con un sentido de planeación urbana serio, es decir, en este tiempo no existían lineamientos específicos orientados a la planificación y únicamente se destacaban acciones para garantizar el funcionamiento de la ciudad, muchas de ellas enfocadas a las grandes infraestructuras hidráulicas y a las vías de comunicación.⁶⁸

Si bien en este periodo aún no se contaba con una política urbana clara, Ernesto P. Uruchurtu, regente de la capital de 1952 a 1966, le dio un sello particular a la Ciudad de México, con una política rígida que significó un punto de quiebre en materia urbana. Se le conoció como el *regente de hierro*,

⁶³ *Ibidem*, p. 110.

⁶⁴ Martha Scheingart, *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, México, El Colmex, 1991, p. 27.

⁶⁵ Ariel Rodríguez Kuri, "Ciudad oficial, 1930-1970", en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, op. cit., p. 490.

⁶⁶ José Luis Vázquez Alfaro, *Distrito Federal: Historia de las Instituciones Jurídicas*, op. cit., p. 31.

⁶⁷ Juan José Gutiérrez Chaparro, "Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución", en *Urbano*, vol. 12, núm. 19, Concepción, mayo de 2009, p. 61, disponible en <<http://www.redalyc.org/pdf/198/19811644008.pdf>>, página consultada el 5 de junio de 2017.

⁶⁸ Véase Luis Alberto Salinas Arreola, "Deterioro urbano e intervenciones habitacionales en la Ciudad de México", en *Revista de Geografía de UFC*, vol. 15, núm. 1, Brasil, 2016, p. 23.



representaba el brazo fuerte del oficialismo con acciones como la prohibición de los asentamientos irregulares, la negativa a su incorporación a los servicios urbanos y, algunas veces, el desalojo de muchos habitantes de colonias pauperizadas en esta situación.⁶⁹

Ya en 1958, durante la campaña por la Presidencia de la República, Adolfo López Mateos encargó al arquitecto Pedro Ramírez Vázquez un diagnóstico de la ciudad, la definición de un sistema de planeación demográfica, así como la creación de incentivos de todo tipo para la desconcentración económica y educativa. La sucesión en la administración del Distrito Federal para Ramírez Vázquez a la llegada de López Mateos parecía casi un hecho, sin embargo, Uruchurtu se mantuvo en el cargo y sería hasta 1966 cuando lo dejaría, quedando a la cabeza de la capital el abogado y general del ejército Alfonso Corona del Rosal.⁷⁰

Uruchurtu había logrado permanecer 14 años al frente del Gobierno del Distrito Federal por varias razones, entre ellas al haber establecido fuertes alianzas con los sectores medios (profesionistas, pequeños y medianos comerciantes e industriales) y grupos con intereses particulares, como la Alianza de Camioneros; a cambio del apoyo de estos sectores había asegurado mantener controlado el crecimiento de la ciudad, y limitar a las grandes inversiones urbanas que, por una parte, eran costosas y, por la otra, dislocaban la vida de las clases medias y la viabilidad de los negocios pequeños y medios, especialmente el del monopolio privado del servicio de transporte público.⁷¹

Este regente desechó planes de movilidad en la ciudad e incluso se reusó en su momento a la construcción del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro).⁷² En su gobierno se restringió la aprobación de fraccionamientos habitacionales y se prohibió la instalación de industrias nuevas en el Distrito Federal, las cuales se localizaron en el Estado de México.⁷³ Esta desconcentración industrial de la ciudad fue clave para la consolidación y explosión del fenómeno metropolitano; en este periodo se implementaron normas como la Ley de créditos para la pequeña y mediana industria ubicada fuera de la ciudad y la Ley de parques y ciudades industriales.⁷⁴

Así, como lo señala Luis Unikel, durante la década de 1970 la Ciudad de México “rebasó sus límites urbanos en forma definitiva en el Estado de México”.⁷⁵ En esta década, la ZMVM estaba integrada por 15 delegaciones y tres municipios del norte del Estado de México (Tlalnepantla, Naucalpan y Ecatepec), sin embargo, la lógica del crecimiento metropolitano también avanzó al oriente en Nezahualcóyotl – municipio creado en 1963– y sus alrededores, modificando las poblaciones agrícolas.⁷⁶

A finales de los años sesenta y principios de los setenta las políticas e incentivos para la actividad industrial generaron la conurbación de siete municipios más; para este periodo, la ZMVM ya contaba con una población de 5 684 302 habitantes. En esta etapa se acentuaron los movimientos urbano-po-

⁶⁹ Ariel Rodríguez Kuri, “Ciudad Oficial, 1930-1970”, en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, op. cit., pp. 449 y 450.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 452-457.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 447-449.

⁷² *Ibidem*, p. 449.

⁷³ Enrique Cervantes Sánchez, “El desarrollo de la Ciudad de México”, en *Omnia. Revista de la Coordinación de Estudios de Posgrado*, año 4, núm. 11, México, 1988, p. 8, disponible en <http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/11/>, página consultada el 5 de junio de 2017.

⁷⁴ Para un análisis más a fondo de este proceso véase Luis Unikel, *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, op. cit., pp. 310-313.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 137.

⁷⁶ Armando Cisneros Sosa, *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la Ciudad de México, 1920-1976*, México, UAM, 1993, pp. 145-167.



pulares de apropiación de la tierra y la venta ilegal de terrenos de propiedad ejidal en municipios del oriente del valle de México.⁷⁷

LA ÉPOCA DE ORO DE LA PLANEACIÓN URBANA 1970-1982

Antes de 1970, “la planeación se entendía solamente con una visión económica sectorial y el espacio se consideraba una referencia para determinar dónde se debían asignar los recursos o instrumentar las políticas económicas”.⁷⁸ Prevalcía un modelo de centralidad urbana o monocéntrico, es decir, la ciudad concentraba en una zona central (las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) la mayor parte de las actividades económicas, políticas, culturales, entre otras.⁷⁹

María Eugenia Negrete refiere que, a inicios de 1970, elementos como la explosión demográfica, el creciente índice de industrialización, la urbanización acelerada, el crecimiento económico, la política clientelar, la extensión de la periferia urbana sin visión de conjunto, entre otros factores, trajo un déficit de equipamiento, servicios y empleos.⁸⁰ En esa misma década la ZMCM se componía ya de casi todas las delegaciones del Distrito Federal (excepto Milpa Alta) y los municipios mexiquenses conurbados⁸¹ de Tlalnepantla, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, La Paz, Zaragoza, Tultitlán, Coacalco, Cuautitlán y Huixquilucan.⁸²

⁷⁷ María Esquivel, “Dinámica demográfica y espacial de la población metropolitana”, en René Coulomb y Priscilla Connolly, *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, México, CENVI/ UAM Azcapotzalco, 1993, p. 33.

⁷⁸ Fermín Alí Cruz Muñoz, *Configuración espacial de la industria en la Ciudad de México*, México, El Colmex, 2015, p. 134.

⁷⁹ María Eugenia Negrete Salas, “Estructura urbana y procesos de organización del espacio metropolitano”, en Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, Gobierno del Distrito Federal/ Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación/Miguel Ángel Porrúa, 2016, pp. 110 y 111.

⁸⁰ María Eugenia Negrete Salas, “Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas”, en Gustavo Garza y Martha Scheingart (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. II. Desarrollo urbano y regional, México, El Colmex, 2000, p. 197.

⁸¹ El vocablo *conurbación* es definido como “la unión física entre las localidades de dos o más municipios”, citado en Consejo Nacional de Población, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, *op. cit.*, p. 14.

⁸² Gabriela Sánchez Luna, “El crecimiento urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 85, México, UNAM, enero-abril de 1996, p. 289.



Mapa 1.2 Zona metropolitana y área urbana de la Ciudad de México (1970)



Fuente: Luis Unikel, "La dinámica demográfica de la ciudad de México", en *Comercio exterior*, s. f., p. 509, disponible en <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/751/7/RCE7.pdf>>, página consultada el 15 de diciembre de 2017.



Si bien, las leyes en materia de ordenamiento territorial y administración política competentes al Distrito Federal no sufrieron modificaciones desde 1941, en 1970, en el gobierno de Luis Echeverría, se cambió la división administrativa de las delegaciones políticas. De esta manera, se modificó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, desconcentrando las funciones de la Jefatura del Departamento Central hacia las delegaciones⁸³ y se estableció una nueva división territorial para quedar de la siguiente manera:

ARTÍCULO 10

El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas, en dieciséis delegaciones denominadas como sigue:

1. Gustavo A. Madero; 2. Azcapotzalco; 3. Iztacalco (*sic*); 4. Coyoacán; 5. Álvaro Obregón; 6. La Magdalena Contreras; 7. Cuajimalpa de Morelos; 8. Tlalpan; 9. Ixtapalapa (*sic*); 10. Xochimilco; 11. Milpa Alta; 12. Tláhuac; 13. Miguel Hidalgo; 14. Benito Juárez; 15. Cuauhtémoc; y 16. Venustiano Carranza.⁸⁴

En febrero de 1976 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue modificada en sus artículos 27, 73 y 115 para ordenar los asentamientos humanos, planear y regular los centros de población; también se dieron facultades al Congreso para expedir leyes de concurrencia federal, estatal y municipal en materia de asentamientos humanos, y a los estados y municipios para expedir normatividad y planear y regular de manera coordinada el desarrollo de centros urbanos en territorios municipales de dos o más entidades federativas, entre otros aspectos.⁸⁵ En mayo de 1976 se aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos inspirada en la primera Conferencia Hábitat de Naciones Unidas que fue celebrada en ese año, en la cual se reconocía que las condiciones de los asentamientos humanos afectaban de manera directa el desarrollo humano, social y económico, y que el desarrollo urbano descontrolado tenía graves impactos medioambientales y ecológicos.⁸⁶ Esta ley tenía como objetivo:

ARTÍCULO 1º

- I. Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
- II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y
- III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.⁸⁷

⁸³ José Luis Romero, *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*, op. cit., pp. 31 y 32.

⁸⁴ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (reglamentaria de la Base 1a., fracción vi, del artículo 73 de la Constitución) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1970, p. 21.

⁸⁵ Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción xxix-c y el artículo 115 con las fracciones iv y v, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1976, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4840086&fecha=06/02/1976>, página consultada el 15 de marzo de 2017.

⁸⁶ Véase Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, “Historia, mandato y misión en el sistema de la ONU”, disponible en <<https://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu>>, página consultada el 17 de julio de 2017.

⁸⁷ Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976>, página consultada el 17 de julio de 2017.



También el 29 de diciembre de 1976, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con el objetivo de llevar a cabo la planeación de la distribución de la población y el ordenamiento del territorio nacional, la formulación e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los programas de vivienda y urbanismo, entre otras cosas.⁸⁸

A nivel local, los mecanismos de cambio más sobresalientes durante esta década fueron la primera Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal,⁸⁹ publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en enero y noviembre de 1976, respectivamente. La promulgación de esta ley cambió por completo la relación entre ciudadanía y Estado en términos de política urbana, ya que “otorgó a la población herramientas para reivindicar y defender sus derechos”.⁹⁰ Esta norma no solamente significó un elemento de regulación y planeación, sino que generó las condiciones para que el espacio urbano se transformara en un territorio en disputa entre las y los habitantes y la autoridad. Por su parte, el plan pretendía ser un instrumento para dar una respuesta integral a los vastos y crecientes problemas urbanos de la capital de la república, y tenía entre sus objetivos principales el ordenar el desarrollo urbano de la Ciudad de México, determinando los usos, destinos y reservas de su territorio.⁹¹

Aunque la creación de tales normas representó un importante cambio en el modelo de instrumentación política y de crecimiento de la ciudad, la falta de coordinación entre éstas y otros ordenamientos –en particular con la Ley General de Asentamientos Humanos que había sido publicada meses después de la ley local– constituyó un problema para garantizar la congruencia entre leyes.

Como parte del proceso de cambio, en 1979 se crearon la Dirección General de Planificación y la Dirección General de Obras Públicas, emanadas del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, decretado por el presidente José López Portillo.⁹² Estas unidades administrativas de alguna manera aumentaron la presencia de arquitectos y urbanistas, lo cual añadió concepciones de planeación que más tarde tomarían un papel importante a nivel federal.

En estos años, entre el Distrito Federal y el Estado de México se dio una incuestionable cercanía debido, entre otros aspectos, a la expansión del área urbana de la ciudad hacia el norte, ello como resultado de los asentamientos industriales y habitacionales, así como por la construcción de vías de comunicación como el periférico.

Se comenzó a plantear la importancia que tenía neutralizar las desigualdades mostradas entre ambas demarcaciones territoriales; fue así que por instrucciones presidenciales se creó en 1976 la Comisión de Conurbación para el Centro del País. Esta Comisión se encargaría de la elaboración y revisión del Programa de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País, de proponer

⁸⁸ Arturo de las Fuentes Hernández, *Ciudades intermedias en México. Un mecanismo de participación corresponsable*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994, pp. 39 y 40, disponible en <<http://inap.org.mx/portal/images/pdf/book/010519.pdf>>, página consultada el 19 de julio de 2017.

⁸⁹ Es el primer antecedente de lo que actualmente se conoce como Programa General de Desarrollo Urbano.

⁹⁰ Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Gómez, “La participación ciudadana en la ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014, p. 504.

⁹¹ Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 1976, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4856695&fecha=30/11/1976>, página consultada el 19 de julio de 2017.

⁹² Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1979, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4778716&fecha=06/02/1979>, página consultada el 19 de julio de 2017.



programas a corto, mediano y largo plazo para el desarrollo urbano y rural, de integrar proyectos de inversión y mecanismos sectoriales de ordenación, con los cuales se pretendía regular el crecimiento metropolitano.⁹³ Sin embargo, su propuesta de programa no fue aprobada y su participación en la regulación de la ZMVM fue muy corta, al ser disuelta dicha instancia en 1985. A pesar de esto, y de enfrentar un panorama conflictivo por el tema que abordaba, la Comisión tuvo un trabajo trascendente y con visión de futuro que fue muy ambicioso, representó un primer intento serio de coordinar a las autoridades en la zona metropolitana.⁹⁴

Muestra de lo anterior se reflejó en el complejo y no bien administrado crecimiento de la ZMVM, que para 1980 comprendía ya todo el Distrito Federal y 21 municipios del Estado de México.⁹⁵

En materia de infraestructura en estos 12 años se ubica la construcción del STC Metro. Entre 1969 y 1972 se desarrolló la primera etapa de este transporte, que logró la creación de 41.4 kilómetros de vías en tres líneas: el tramo inicial de la Línea 1 de Zaragoza a Chapultepec; la Línea 2 de Tacuba a Taxqueña; y la 3 de Tlatelolco a Hospital General. La segunda etapa se inició en 1978 y para 1982 había más de 37 kilómetros de vías distribuidas en la ampliación de la Línea 3 y la creación de las líneas 4 y 5.⁹⁶

Por su parte, Rafael Valdivia ubica dos momentos clave en los proyectos de inversión pública durante este periodo, que tuvieron impactos en el crecimiento del área urbana: el primero fue entre 1976 y 1980, cuando la inversión se dirigió a la vialidad y a los equipamientos que buscaban controlar el crecimiento de la ciudad, que se concentraba en las áreas centrales y relegaba a los distintos polos de consolidación urbana de actividades; el segundo, entre 1980 y 1982, cuando la inversión se dirigió a impulsar subcentros en la parte poniente-sur en detrimento de la parte nororiente.⁹⁷

Los ejes viales cambiaron la imagen de la ciudad, y alteraron la vida cotidiana y el entorno de muchas colonias en diferentes puntos de la capital. De acuerdo con cifras oficiales se han construido con ellos 415.03 kilómetros de vialidades.⁹⁸

A partir de la construcción de los ejes viales en 1978, los cuales se clasificaron como arterias principales de la ciudad,⁹⁹ se revolucionó el esquema de movilidad urbana ya que éstos formaron corredores

⁹³ Rafael López Rangel, “La megalópolis de la región centro de México: sistema complejo”, en Roberto Eibenschutz Hartman, *La zona metropolitana del valle de México: Los retos de la megalópolis*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (Colección conmemorativa de las revoluciones centrales), 2010, p. 67.

⁹⁴ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.

⁹⁵ Los 21 municipios mexiquenses que conformaban la ZMCM en 1980 eran: Huixquilucan, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Atenco, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán de Romero Rubio, Chimalhuacán, Ecatepec, La Paz, Tultitlán, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chiconcuac, Chicoloapan, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Tecámac, Texcoco y Chiautla. Rafael López Rangel, “La megalópolis de la región centro de México: sistema complejo”, en Roberto Eibenschutz Hartman, *La zona metropolitana del valle de México: Los retos de la megalópolis*, op. cit., p. 67.

⁹⁶ Bernardo Navarro Benítez y Sandra Luz Bacelis Roldán, “El Metro como sistema de transportación masiva”, en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal/El Colmex, 2000, p. 379.

⁹⁷ Rafael Valdivia, “Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF)”, en Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, op. cit., pp. 678 y 679.

⁹⁸ Ioannis Chatziioannou y Luis Chías Becerril, “Infraestructura vial del Distrito Federal”, en Adrián Guillermo Aguilar M., (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, op. cit., p. 356.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 358.



que conectaron los centros económicos, siendo la base de la circulación de los componentes de la producción; en la década de 1980 movilizaron alrededor de 1 869 808 vehículos.¹⁰⁰

Así, con los ejes viales la ciudad sufrió un impacto desarrollista que se reflejó en la desaparición de kilómetros de camellones arbolados, la demolición total o parcial de viviendas y la reubicación de parques, esto para generar orden a la movilidad vehicular y posicionar al automóvil como el protagonista del espacio urbano y elemento primordial en los modelos de movilidad urbana. Al respecto, como lo señalan personas expertas, si “no disminuye la tendencia a la motorización ni el uso indiscriminado del automóvil particular, los sistemas de transporte urbano colapsarán en un futuro”.¹⁰¹

Para el 27 de febrero de 1980 se aprobó el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, documento que actualizó el Plan General del Plan Director del Distrito Federal; este instrumento, según algunos autores fue un importante esfuerzo de planeación indicativa, estrictamente urbanística, que formuló una estrategia general prevista para el corto plazo (1982), el mediano plazo (1988) y el largo plazo (2000).¹⁰²

Una acción pública de relevancia urbana en esta etapa fue la creación en 1982 de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), para ser la responsable de formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología;¹⁰³ es decir, desde una visión amplia y articulada de estos diversos temas, que alrededor de una década después sería fragmentada al ser transformada esta institución, distribuyendo sus atribuciones en diferentes dependencias.¹⁰⁴

Algunos autores denominaron al periodo de 1970 a 1982 como la *época de oro* de la planeación urbana en México, esfuerzo que se empezó a desarticular a partir de 1982, coincidiendo con las sucesivas crisis económicas que afectarían al país.¹⁰⁵ La década de 1980 sería un parteaguas en la historia de la Ciudad de México, los gobiernos de corte neoliberal transformarían de manera abrupta la forma de concebir el desarrollo de la ciudad.

Como se observó, en esta segunda etapa del crecimiento urbano de la Ciudad de México y de su zona metropolitana se identifican tres grandes momentos: el primero se caracterizó por la estabilidad económica, el impulso del proceso de industrialización soportado por una fuerte participación estatal en las inversiones para la creación de infraestructura con el fin de garantizar el funcionamiento de la ciudad, aunado a su masificación por el traslado de la población de zonas rurales hacia la urbe; el segundo momento enfocado a la desconcentración de la industria fuera de la Ciudad de México, lo que impulsó la expansión metropolitana; y el tercero identificado por ser un esfuerzo de articulación normativa e institucional de la planeación urbana que da herramientas a la población para demandar sus derechos y la gestión de los proyectos, entre ellos los proyectos de movilidad como los ejes viales a costa de la pérdida de áreas verdes.

¹⁰⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos, Ciudad de México”, disponible en <<http://sc.inegi.org.mx/cobdem/resultados.jsp?w=13&Backidhecho=98&Backconstem=96&constembd=028&tm=%27Backidhecho:2,Backconstem:2,constembd:3%27>>>, página consultada el 19 de diciembre de 2017.

¹⁰¹ Ioannis Chatziioannou y Luis Chías Becerril, “Infraestructura vial del Distrito Federal”, *op. cit.*, p. 356.

¹⁰² Gustavo Garza, “Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales (1900-1982)”, en *Demografía y economía*, México, 1983, pp. 173-175.

¹⁰³ Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1982, artículo 37.

¹⁰⁴ Para la década de 1990 se crearía la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para tratar el ordenamiento ecológico, desligándolo del desarrollo urbano.

¹⁰⁵ María Eugenia Negrete Salas, “Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas”, *op. cit.*, p. 198.



3. Tercera etapa: cambio de modelo, la ciudad entre lo privado y lo público. La ciudad neoliberal (1982-1997)

Si bien algunos autores señalan que a principios de los años ochenta se institucionalizó la planeación al crearse la Ley de Planeación,¹⁰⁶ el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los comités de Planeación del Desarrollo¹⁰⁷ y el tema urbano se vería determinado por el contexto económico, político y social. El abandono del modelo por sustitución de importaciones y el declive del llamado *milagro mexicano* marcó el inicio de una nueva época.

La crisis presentada en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid agotó el antiguo modelo de gestión de la ciudad, se pararon en seco las inversiones públicas impactando de forma negativa no sólo la administración, sino a las y los habitantes que se vieron fuertemente afectados por la devaluación del peso, la inflación y la deuda.¹⁰⁸ El Estado comenzó a tomar medidas de ajuste económico y comercial, inhibiendo su participación. México se perfilaba hacia una economía de mercado con la entrada paulatina de capitales transnacionales en todos los sectores productivos del país.

En particular, la participación de la Ciudad de México en el PIB nacional fue a la baja, ya que de 1980 a 2000 descendió 2.7%.¹⁰⁹ Para este mismo periodo, la ciudad pasó de contar con una tasa de crecimiento poblacional de 2.85% a 0.45% en sus delegaciones centrales, respectivamente.¹¹⁰ Lo anterior no se debió a una buena política de contención poblacional o programas sociales efectivos acompañados de una política de vivienda amplia; más bien se puede pensar que debido a la crisis y al encarecimiento de la vida, la vivienda y los servicios públicos hubo un fenómeno de éxodo hacia las periferias de la Ciudad de México. De esta manera, la población de la ZMVM creció de 13 354 271 a 17 358 715 habitantes¹¹¹ y con ello una demanda enorme de vivienda y de servicios potenció el fenómeno de metropolización que antes de estos años ya era una realidad incontenible; se dio una expansión de la urbanización popular y, aunque se mantuvieron los límites político-administrativos entre el Distrito Federal y el Estado de México, se borraron las fronteras reales y se consolidó la formación de la ZMVM.¹¹²

Ya en 1983, mediante una reforma al artículo 115 constitucional se habían otorgado nuevas atribuciones a los municipios, con implicaciones clave en materia urbana, entre ellas destacan: *a)* la dotación de diversos servicios públicos;¹¹³ *b)* la disposición de recursos con el cobro del impuesto predial; *c)* la formulación, aprobación y administración de sus planes de desarrollo; *d)* el control y la

¹⁰⁶ Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983>, página consultada el 19 de julio de 2017.

¹⁰⁷ Decreto por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de octubre de 1983, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4832834&fecha=27/10/1983>, página consultada el 19 de julio de 2017.

¹⁰⁸ Ignacio Marván Laborde, “De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”, en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, op. cit., p. 483.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 491.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 488.

¹¹¹ *Idem*.

¹¹² *Ibidem*, p. 487.

¹¹³ Entre ellos: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Una nueva reforma en 1999 agregaría atribuciones a los municipios como son el tratamiento y disposición de aguas residuales, la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, el equipamiento de calles, parques y jardines, entre otras. Véanse los Decretos por los que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983 y el 23 de diciembre de 1999.



vigilancia de la utilización del suelo; *d*) la participación en la instauración y administración de reservas territoriales; *e*) la intervención en la regularización de la tenencia de la tierra; *f*) el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones; y *g*) la participación en la creación de zonas de reserva ecológica.¹¹⁴

EL SISMO DE 1985 Y EL TÉRMINO DE LA POLÍTICA URBANA POSREVOLUCIONARIA

El 19 de septiembre de 1985 se suscitó en la Ciudad de México un sismo de 7.8 grados en la escala de Richter; los acontecimientos acaecidos en este evento natural resultarían en significativos cambios respecto a la política urbana y el crecimiento de la ciudad. Según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) hubo 90 000 viviendas dañadas y cerca de 75 000 personas damnificadas con el sismo,¹¹⁵ se estima que el número de víctimas mortales osciló entre 10 000 y 30 000 personas.¹¹⁶

Frente a su responsabilidad de reconstruir la ciudad y ante la presión de las organizaciones de la sociedad civil, población vecina organizada, sindicatos, entre otros, que salieron a las calles no sólo a brindar auxilio a la población sino también a pedir que se tomaran acciones inmediatas ante la situación, los gobiernos federal y del Distrito Federal crearon instancias para atenderla. A través de la Sedue se anunció el Programa Emergente de Vivienda y se integró por parte del gobierno federal la Comisión Nacional de Reconstrucción,¹¹⁷ los cuales fueron medidas orientadas a atender a las personas damnificadas. La demanda de vivienda por parte de las familias afectadas se había convertido en una necesidad a corto plazo, hacia 1986 la Sedue había registrado 17713 cédulas demandantes de vivienda, de las que se había canalizado 70%, la mayoría pertenecía a los sectores medios.¹¹⁸

Con la magnitud de los sucesos salieron a la luz las deficiencias en las normas de construcción, la cantidad de personas damnificadas rebasó por completo las acciones implementadas y la presión social no se hizo esperar. Ante la incapacidad de respuesta gubernamental, la sociedad civil se organizó para enfrentar las adversidades humanitarias y los problemas en políticas que el sismo evidenció. Bajo este contexto de emergencia se consolidó un movimiento de damnificados de las colonias en las delegaciones centrales de la ciudad. Esta organización firmaría convenios con la Sedue para definir la reconstrucción. Un hecho importante fue la conformación del Programa de Renovación Habitacional Popular, ya que su actuación, impulsada por la sociedad civil organizada en conjunto con el gobierno federal y del Distrito Federal, lograría hacer frente a la demanda de reconstrucción del centro de la ciudad.¹¹⁹

De acuerdo con María Esquivel, uno de los objetivos del Programa de Renovación Habitacional Popular se concentraba en reparar, rehabilitar y reconstruir las viviendas afectadas. Así, autoridades y sociedad civil acordaron que se repararían y construirían más de 40 000 viviendas en beneficio de

¹¹⁴ Clara Jusidman *et al.*, *El crecimiento urbano y las violencias en México*, *op. cit.*, p. 26.

¹¹⁵ Ignacio Marván Laborde, “De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”, *op. cit.*, p. 513.

¹¹⁶ “¿Cuántos muertos causó el terremoto de 1985?”, en *Milenio Digital*, México, 2017, disponible en <http://www.milenio.com/cultura/terremoto-mexico-1985-muertos-cuantos-numero-milenio-noticias_0_1032497059.html>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

¹¹⁷ Ignacio Marván Laborde, “De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”, *op. cit.*, p. 515.

¹¹⁸ Alicia Ziccardi, “Política de vivienda para espacio destruido”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVIII, núm. 2 Sismo: desastre y sociedad en la Ciudad México, México, abril- junio de 1986, p. 164.

¹¹⁹ Ignacio Marván Laborde, “De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”, *op. cit.*, pp. 515 y 516.



250 000 personas damnificadas por el sismo de 1985; la entrega total de los inmuebles se llevaría a cabo durante los primeros dos años después del suceso.¹²⁰

A pesar de lo anterior, una problemática identificada fue el ofrecimiento de viviendas a precios relativamente bajos por concesiones dadas por los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México para la adquisición de lotes, la mayoría de ellos ubicados en localidades mexiquenses, con lo cual se reforzó el patrón de urbanización periférico protagonizado por las clases populares, además de que no se garantizaba del todo el equipamiento habitacional y los servicios.¹²¹

El fenómeno sísmico de 1985 no sólo tuvo efectos en la expansión urbana hacia la periferia antes mencionada, también modificó la concepción de la planeación urbana al aprobarse en 1987 el Programa Director del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México, como un intento por controlar y ordenar el crecimiento, además de abrir el camino hacia la democratización de la gestión urbana;¹²² a pesar de que este Programa director hacía referencia en su título a la zona metropolitana, no tuvo ninguna validez ni incidencia en ella.

Asimismo, en julio de 1987 se publicó el Reglamento de Construcción para el Distrito Federal que reemplazó al antiguo de 1976. El nuevo reglamento se formuló tomando en cuenta los efectos de resonancia producidos por el antiguo lago durante los fenómenos sísmicos. Con estos nuevos elementos se formularon normas que exigían a las y los especialistas en ingeniería y construcción que, al edificar construcciones, las diseñasen para cargas sísmicas mayores, sin embargo, algunos autores remarcan deficiencias de este instrumento y de sus posteriores reformas, por ejemplo, la falta de atención a la necesidad de elevar los requerimientos de resistencia en las zonas de alto riesgo.¹²³

EL AUGE DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL Y LA CIUDAD A FINAL DEL SIGLO XX

A la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia de la República, en 1988, el proyecto económico de corte neoliberal se hizo cada vez más presente en el país y en el ámbito local a través de su equipo político, en el que participaron Manuel Camacho Solís a la cabeza del Distrito Federal de 1988 a 1993 y Manuel Aguilera Gómez al frente de ésta de 1993 a 1994.¹²⁴

En dichos años, entre las acciones dirigidas para contener el proceso de urbanización se llevó a cabo: primero, en 1987, la aprobación del Nuevo Programa Director del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México para intentar controlar y ordenar el crecimiento urbano; con esta estrategia se zonificó el territorio de la capital en área urbanizable y área de conservación; segundo, se crearon zonas especiales de desarrollo controlado (Zedec) con el objetivo de regular con mayor rigor el crecimiento de lugares con valor patrimonial histórico,¹²⁵ y con esto tratar de llegar a acuerdos

¹²⁰ María Teresa Esquivel Hernández, “El programa de renovación habitacional popular: habitabilidad y permanencia en áreas centrales de la Ciudad de México”, en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, año 37, núm. 80, México enero-junio de 2016, pp. 73-76, disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5716835.pdf>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

¹²¹ Alicia Ziccardi, “Política de vivienda para espacio destruido”, *op. cit.*, pp. 165-177.

¹²² Ignacio Marván Laborde, “De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”, *op. cit.*, p. 518.

¹²³ Véanse Diego Melgar Moctezuma, “1985 y 2017: sismos, lagos, y códigos de construcción”, en *Nexos*, México, septiembre de 2017, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=33711>>, página consultada el 6 de octubre de 2017; y Jesús Iglesias Jiménez, “Reflexiones sobre la zonificación sísmica de la Ciudad de México”, en *Nexos*, México, disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=34042>>, página consultada el 22 de diciembre de 2017.

¹²⁴ Ignacio Marván Laborde, “De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”, *op. cit.*, p. 493.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 518.



con los pobladores de cada zona en cuanto a usos del suelo, densidades, reservas y estrategia general. Adicionalmente, se dio pie a las inversiones en proyectos especiales o megaproyectos.

Con tales medidas se pretendía impulsar la inversión privada en el sector inmobiliario, acorde con los requerimientos de la reestructuración económica. En este mismo sentido, Rafael Valdivia refiere, por una parte, que en estas zonas específicas con alto impacto económico, la inversión pública realizada entre 1987 y 1996 creó nuevas centralidades, pero tenía poca articulación con el conjunto de la ciudad, y que la inversión en vialidades hacia el poniente a finales del siglo xx y principios del XXI trajo consigo gran parte de la inversión privada a distintos ramos económicos.¹²⁶

De estas estrategias destaca la creación del proyecto de Santa Fe,¹²⁷ que atrajo inversiones inmobiliarias significativas, proceso que hasta la fecha no se ha detenido a pesar de los problemas socioambientales que genera como afectaciones de las cañadas y de las especies nativas que se resguardan en ellas o la captación de agua.¹²⁸

El crecimiento urbano también ha ocurrido sobre reservas ecológicas o agrícolas en la periferia, muchos de estos terrenos son ejidales y comunales que cuentan con características particulares al estar restringida su venta, sin embargo, existe arrendamiento o transmisión a terceros por la figura de la propiedad social. Si bien se venía dando una venta clandestina e irregular de este tipo de tierras en las periferias urbanas, para 1992 esta forma de propiedad, organización y funcionamiento fue modificada con la reforma al artículo 27 constitucional. Esta reforma significó la liberación del mercado de estas tierras al permitir su privatización, el arrendamiento y el acceso de capital privado nacional y extranjero a las mismas; lo anterior tuvo implicaciones en una profunda transformación en las cuestiones agrarias e importantes repercusiones en el ámbito urbano.¹²⁹ El hecho de que los ejidos rodeen la ciudad y que la ciudad está cada vez más cerca de los ejidos genera una presión muy fuerte sobre las comunidades, una gran cantidad de ejidos no son productivos, además de que no reciben el apoyo en infraestructura, ni la asesoría técnica para hacer productivas las tierras; muchas personas ejidatarias no tienen ingresos, por lo que la venta de las tierras es una posibilidad de obtener un recurso, les da una forma de sobrevivir. Lo anterior se conjuga con las invasiones por parte de población con baja capacidad económica que necesita vivir en algún lugar. Estos son algunos de los factores que se deben considerar en relación con el crecimiento en las periferias.¹³⁰

Para finales de siglo xx se tomaron una serie de medidas de desarrollo urbano en la Ciudad de México, el más significativo fue la publicación del Programa General de Desarrollo Urbano en 1996 durante la regencia de Óscar Espinosa Villarreal. Dicho plan proponía en materia de desarrollo urbano y medio ambiente las siguientes líneas estratégicas: 1. Establecer las bases del desarrollo urbano a largo

¹²⁶ Rafael Valdivia, “Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF)”, *op. cit.*, pp. 678 y 679.

¹²⁷ Acuerdo por el cual se aprueba la normatividad para la zona especial de desarrollo controlado de Santa Fe, delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 1995, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4866294&fecha=11/01/1995&print=true>, página consultada el 19 de julio de 2017.

¹²⁸ Tal como se observará en la Recomendación 1/2011 de la CDHDF y que será abordada a mayor detalle en el capítulo cuarto de este informe.

¹²⁹ Nancy Colín, “El impacto de las expropiaciones en la zona metropolitana de la Ciudad de México en el contexto de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional”, en *Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, 2005, pp. 162, 163, 166, 178-180, disponible en <http://www.pa.gob.mx/publica/rev_31/nancy%20colin.pdf>, página consultada el 1 de febrero de 2018.

¹³⁰ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.



plazo; 2. Facilitar el acceso a la vivienda como base de bienestar familiar; 3. Elevar la calidad de vida y aumentar el acceso a los bienes públicos; y 4. Avanzar hacia un medio ambiente sano.¹³¹ En la opinión de Gustavo Garza, dicho programa tuvo efectos positivos, tanto en la documentación de mejoras en la delimitación del ámbito territorial, como en la inclusión de aspectos económicos y sociales.¹³²

La época de la modernidad llegó a la Ciudad de México enfrascada en un cambio de modelo económico que prometió a la ciudadanía más y mejores oportunidades de cara a la realidad del país envuelta en profundos problemas económicos y políticos. Sin embargo, esta época también significó para la población de la ciudad el primer ejercicio de participación ciudadana en 1993, con el plebiscito sobre la reforma política del Distrito Federal; este ejercicio posteriormente conllevó a la elección de órganos de representación vecinal en la ciudad en 1995.¹³³

Los anteriores hechos llevarían a buen puerto el mandato de Cuauhtémoc Cárdenas, quien entre 1997 y 1999 impulsó la *planeación participativa*, derivada de la cual se estableció un comité mixto de planeación en cada delegación con el objetivo de incidir en el desarrollo del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.¹³⁴

Además, la promulgación de la primera Ley de Participación Ciudadana en 1995 –que fue reformada en 1998– implicó nuevas oportunidades para la ciudadanía en términos de participación e injerencia en políticas urbanas y construcción de megaproyectos que conllevan profundos impactos sociales y ambientales; tal es la importancia de este elemento de decisión que entre 1998 y 2000 fueron formulados los 31 programas parciales de desarrollo urbano bajo un proceso de planeación participativa de varios meses de trabajo, en 24 de ellos se realizó una consulta pública, siendo aprobados 15 por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).¹³⁵

Otro acontecimiento desarrollado en esta etapa histórica fue la creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) en 1998, como un organismo público descentralizado, con la misión de atender la necesidad de vivienda de la población de bajos recursos económicos, a través de la entrega de créditos de interés social.¹³⁶ En este año, el instituto implementó el Programa de Mejoramiento de Vivienda, el cual tiene el objetivo de “atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional” y se consolidó como un ejercicio práctico de la producción social del hábitat.¹³⁷

De manera general, la Ciudad de México en esta etapa vivió un cambio abrupto en la forma de hacer política, en la dinámica económica, demográfica, territorial y en el modo de vida urbano. Si bien las y los habitantes de la ciudad comenzaron a tener mayor participación en la vida pública de la ciudad, también surgieron problemas y retos por enfrentarse en materia de conservación y protección del

¹³¹ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1996.

¹³² Gustavo Garza, “Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996”, en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, op. cit., pp. 712-716.

¹³³ Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Gómez, “La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, op. cit., p. 434.

¹³⁴ Ignacio Marván Laborde, “De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”, op. cit., p. 552.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 553.

¹³⁶ Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de septiembre de 1998. Véase también Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México, disponible en <<http://www.invi.cdmx.gob.mx/instituto>>, página consultada el 19 de febrero de 2018.

¹³⁷ Véanse Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México, “Programa de Mejoramiento de Vivienda”, disponible en <<http://www.invi.cdmx.gob.mx/programas/programa/pmv>>, página consultada el 22 de diciembre de 2017; Casa y Ciudad, Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana, “Mejoramiento de vivienda”, disponible en <<http://www.casayciudad.org.mx/mejoramiento-de-vivienda.php>>, página consultada el 19 de febrero de 2018.



medio ambiente, de movilidad y congestión vial, entre muchos otros; en particular, afrontar los estragos generados por el sismo de 1985 y el impulso de los ejercicios de participación ciudadana son dos temas sustantivos en esta etapa.

4. Cuarta etapa: la ciudad global de cara a los desafíos del siglo XXI (principios del siglo XXI a la fecha)

El proceso de globalización ha permitido que las ideas, los comportamientos y las formas de vida puedan difundirse de manera sencilla y rápida, además de que tienen la posibilidad de volverse tendencias alrededor del mundo y reproducirse casi instantáneamente. Cuando en alguna ciudad europea o norteamericana se implementa alguna buena práctica de transporte o distribución del espacio público, no tarda mucho en reproducirse en alguna ciudad latinoamericana, asiática o de otra parte del mundo y viceversa. En este mismo sentido, los problemas que se esbozan en la Ciudad de México son también comunes con otras ciudades del mundo. Es decir, las ciudades se han vuelto globales,¹³⁸ dado sus criterios de desarrollo, población habitante, conexiones con otros países y retos inherentes.

DE LA APERTURA DEMOCRÁTICA DE LA CIUDAD A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En 2000 Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, publicó el Bando informativo número 2, instrumento a través del cual se establecían políticas y lineamientos para controlar la expansión urbana del Distrito Federal. En éste se promovía la densificación bajo un modelo de *ciudad compacta*¹³⁹ para revertir la tendencia al despoblamiento de las zonas centrales, así como una serie de acciones para resolver diversas problemáticas que en general sufría la Ciudad de México, como era el crecimiento del área urbana sobre zonas de recarga de mantos acuíferos —que para el 2000 era de 1 563 km²— y en las demarcaciones del sur y oriente, entre otros aspectos.¹⁴⁰

Entre las críticas que se hacen al Bando 2 se señala que fue aprovechado por los desarrolladores inmobiliarios, pues su aplicación produjo una reorganización del mercado inmobiliario que originó un desequilibrio en los precios del suelo y dio como resultado el encarecimiento del suelo y los servicios, principalmente de las delegaciones centrales hacia donde fue enfocada la política de densificación.¹⁴¹

¹³⁸ Una aproximación a la definición de *ciudad global* podríamos encontrarla en Saskia Sassen, cuando menciona que este tipo de ciudad “es un espacio que está físicamente centralizado y atrapado entre los lugares estratégicos concretos y a la vez es transterritorial, puesto que enlaza puntos geográficamente alejados pero intensamente conectados unos con otros”. En ese mismo sentido menciona que “las ciudades globales del planeta son el terreno donde se actualizan localmente una multiplicidad de procesos mundializantes”. Véase Saskia Sassen, “La ciudad global: introducción al concepto y su historia”, en *Brown Journal of World Affairs*, vol. 11, núm. 2, 1995, pp. 27-43, disponible en <http://proyector.org/pu/Textos/La_ciudad_Global-Saskia%20Sassen.pdf>, página consultada el 15 de marzo de 2017.

¹³⁹ “Proceso en donde las ciudades buscan ser más eficientes, equitativas y sustentables. La ciudad crece verticalmente y reciclando y redesarrollando los espacios intraurbanos abandonados o subutilizados para su mayor uso”. Véase Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, *México compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*, México, FundaciónIDEA/SIMO consulting/Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2014, pp. 6 y 7, disponible en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/vivienda/docs/mexico_compacto.pdf>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

¹⁴⁰ Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, op. cit., p. 11; Martha Schteingart y Clara Eugenia Salazar, *Expansión urbana, sociedad y ambiente*, México, El Colmex, 2010, p. 72; Manuel Perló, “Historia de las políticas y acciones de redensificación en el Distrito Federal, 1945-2005: de los primeros conjuntos habitacionales al Bando 2”, ponencia presentada en 2005.

¹⁴¹ López Escalante, *Políticas urbanas y de vivienda en las delegaciones centrales de la Ciudad de México*, [s/p], Observatorio geográfico de América Latina, [s/f], p. 7, disponible en <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/>>



En particular, sobresalen las deficiencias en la instrumentación jurídica del Bando 2, lo que provocó que la vivienda no llegara al segmento de la población a la que iba dirigida.¹⁴² Aunado a lo anterior, se enfatiza que dejó al margen los planes ya existentes, que eran mucho más precisos y estaban jurídicamente sustentados.

Es así que diversos autores y autoras señalan que con este bando se generaron las condiciones para la construcción de vivienda vertical enfocada a estratos de la población con ingresos medios y altos; con esta política urbana se incrementó el costo del suelo en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. El desarrollo inmobiliario impulsado por este decreto “afectó la estructura urbana, el tejido social, la suficiencia hídrica y eléctrica”¹⁴³ de la zona central de la capital; además del encarecimiento de los servicios que condicionó la permanencia popular al hacer que la población de menores ingresos se desplazara a la zona metropolitana o a delegaciones como Cuajimalpa de Morelos, Milpa Alta y Tláhuac, generando estrés ambiental al ubicar sus viviendas en suelo de conservación.¹⁴⁴

Algunas personas expertas señalan que durante el periodo de 2000 a 2006 se construyeron 33 497 viviendas, de las cuales la mayoría fue edificada por el sector privado; la vivienda construida fue destinada para estratos socioeconómicos medios y altos, principalmente porque el precio aumentó 150%, pasando de costar 600 000 en 2000 a 2 000 000 o más en 2008, en territorios con mejor infraestructura, servicios, áreas verdes y espacios públicos.¹⁴⁵

Este bando fue sólo una primera aproximación a los lineamientos gubernamentales que en materia de ordenación urbana se implementarían, y más tarde quedarían asentados de forma detallada en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicado en 2003, el cual postulaba:

Uno de los problemas fundamentales de la planeación urbana ha sido la ausencia de un proyecto urbano, con líneas estratégicas claras que integren lo económico, lo social, lo ambiental y lo territorial, con una visión de mediano y largo plazos, que sirva de sustento a las acciones de corto plazo.¹⁴⁶

Para hacer frente a lo anterior, este instrumento tenía como objetivo central mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana mediante la planeación del desarrollo urbano sustentable, el ordenamiento territorial, el impulso al desarrollo económico y la disminución de desigualdades.

Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/100.pdf>, página consultada el 21 de febrero de 2018; Alejandro Hernández Salazar y Javier Pérez Corona, “Desarrollos inmobiliarios, redensificación y estructura urbana en la Delegación Benito Juárez de la Ciudad de México”, ponencia presentada en el 20° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México efectuado en Cuernavaca, Morelos, del 17 al 20 de noviembre de 2015, disponible en <<http://ru.iiec.unam.mx/2904/1/Eje4-109-Hernandez-Perez.pdf>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

¹⁴² Comisión Nacional de Vivienda, *Guía para la redensificación habitacional de la ciudad interior*, México, Conavi/UNAM/Fovissste/Infonavit/SHF/Conorevi, 2010, p. 68, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Gui_a_para_la_Redensificacio_n.pdf>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

¹⁴³ Alejandro Hernández Salazar y Javier Pérez Corona, “Desarrollos inmobiliarios, redensificación y estructura urbana en la Delegación Benito Juárez de la Ciudad de México”, *loc. cit.*

¹⁴⁴ Rafael Valdivia López, “La norma 26 para la producción de vivienda de interés social”, en Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, op. cit., p. 471.

¹⁴⁵ Víctor Delgadillo, “Ciudad de México, política pública, negocios inmobiliarios y malestar social”, disponible en <<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/wp-content/blogs.dir/9/files/2013/11/VDelgadillo.pdf>>, página consultada el 20 de diciembre de 2017.

¹⁴⁶ Decreto en el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 31 de diciembre de 2003, disponible en <<http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/PGDUFE.pdf>>, página consultada el 19 de julio de 2017.



En 1997, para atender en particular el tema de vivienda entró en vigor, en su primera versión, la Norma General de Ordenación número 26 para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano, la cual ha sido objeto de reformas como las de 2005 y 2010.¹⁴⁷

Esta norma 26 ha sido polémica pues permitía la construcción de edificios habitacionales por encima del número de niveles autorizados por la Ley de Desarrollo Urbano, siempre que éstos fueran de interés social. El objetivo de la norma 26 fue incrementar la densidad habitacional para contrarrestar la expansión del área urbana y generar la oferta de vivienda popular y accesible al interior de la ciudad. La estrategia de aplicación se basó en la zonificación en tres diferentes territorios de la Ciudad de México; para cada zona o contorno se aplicó un número determinado de pisos para los desarrollos inmobiliarios.

Sin embargo, en 2010 la norma tuvo cambios en la zonificación para su aplicación y quedó de la siguiente forma: Primer territorio-contorno (cinco niveles), Segundo territorio-contorno (seis niveles) y Tercer territorio-contorno (cuatro niveles).¹⁴⁸

La norma 26 ha sido fuertemente criticada, ya que las principales violaciones a ésta fueron hechas por desarrolladores inmobiliarios que orientaban sus prácticas a la captación de beneficios fiscales para la obtención de ganancias al vender más caros los pisos construidos, que eran más de los permitidos por la Ley de Desarrollo Urbano, pero que ante el amparo de la norma 26, al argumentar que se trataba de vivienda social, se construían más niveles de los permitidos.¹⁴⁹

Dicha norma 26 fue suspendida en 2013 para todos los desarrolladores de vivienda privados, excepto para el Invi,¹⁵⁰ por las contradicciones inherentes a su flexibilidad normativa en materia de construcción y por la colusión entre autoridades y desarrolladores inmobiliarios.¹⁵¹ Durante su aplicación por parte de privados se han contabilizado más de 4 500 construcciones irregulares realizadas bajo ésta.¹⁵²

Entre los resultados de esta norma se detectaron irregularidades en alrededor de 3 000 solicitudes de construcción en 200 casos, recibiendo la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) al menos 208 quejas por violaciones a tal normativa.¹⁵³ Aunque la norma 26 buscaba en un principio ofrecer vivienda para población de bajos recursos económicos que de otra forma no podían acceder a ella, terminó siendo una pieza clave para el desbordamiento de desarrollos inmobiliarios en la zona centro y poniente de la capital, ya que su flexibilidad y la ambigüedad normativa en su aplicación fue aprovechada por los desarrolladores inmobiliarios. Por ejemplo, se argumenta que incentivó la corrupción entre autoridades reguladoras de construcciones y desarrolladores, principalmente por el

¹⁴⁷ Rafael Valdivia López, “La norma 26 para la producción de vivienda de interés social”, *op. cit.*, p. 469.

¹⁴⁸ Germán Gutiérrez Ruíz, “La aplicación de la norma general de ordenación 26 y los conflictos relacionados”, ponencia presentada en el Congreso Internacional Contested Cities, [s/país], 2016, disponible en <<http://contested-cities.net/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-162531-Guti%C3%A9rrezGerm%C3%A1n-Aplicaci%C3%B3nNormaGeneralOrdenaci%C3%B3n26ConflictosRelacionados.pdf>>, página consultada el 22 de febrero de 2018.

¹⁴⁹ Rafael Valdivia López, “La norma 26 para la producción de vivienda de interés social”, *op. cit.*, pp. 475 y 476.

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ Víctor Delgadillo, “Ciudad de México, política pública, negocios inmobiliarios y malestar social”, *op. cit.*

¹⁵² Dato que refiere a 2013 y 2014. Isabel Argüello, “En el DF hay más de 4 mil 500 construcciones irregulares: Josefina Mac Gregor”, en *Somos el medio*, México, s. f., disponible en <<http://www.somoselmedio.org/article/norma-26-fraude-inmobiliario-que-contin%C3%BAa>>, página consultada el 21 de diciembre de 2017.

¹⁵³ “Escasea vivienda popular”, en *Reforma*, México, 28 de enero de 2016, disponible en <<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=752472&v=7&urlredirect>>, página consultada el 19 de julio de 2017.



abuso de las constructoras inmobiliarias al utilizar los beneficios de la edificación de vivienda popular para ofrecer vivienda de lujo.¹⁵⁴

Su derogación fue la respuesta del gobierno ante el descontento de la ciudadanía por el uso indebido de esta norma, sin embargo, aún queda pendiente contar con algún instrumento normativo que atienda y dé respuesta de manera adecuada a las necesidades de la población de bajos recursos económicos y que evite su expulsión de la ciudad.

Para 2014, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) junto con investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y otras personas expertas presentaron las propuestas de Norma General de Ordenación número 30 y 31, formuladas para sustituir la norma 26 e incentivar y promover la vivienda. Con estas normas se pretendía organizar el territorio de edificación de una manera más funcional a los requerimientos de vivienda, dando énfasis a las necesidades económicas y sociales de la población.¹⁵⁵

La propuesta de Norma General de Ordenación número 30 planteó establecer estímulos y condiciones para producir vivienda para la población de bajos ingresos. Con base en tres ejes para la generación de vivienda: *a)* producción social de vivienda, *b)* a través de productores sociales y *c)* para población en situación de riesgo.¹⁵⁶

Por otro lado, la propuesta de norma 31 sustentaba el incremento de la oferta de vivienda media y alta para promover la densificación habitacional en la zona central de la ciudad. Para ello se propuso la conformación del Fideicomiso de Desarrollo Urbano para contribuir a solventar financieramente la vivienda y el equipamiento de la ciudad. El método sugerido era obtener recursos a través del pago por rebasar las superficies máximas de construcciones establecidas en los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, regulados por los mecanismos de transferencia de potencialidades.¹⁵⁷

Sin embargo, diversas voces ciudadanas han señalado que estas normas permiten a los desarrolladores construir edificios en 673 colonias donde antes no estaba permitida la construcción de éstos, pudiendo pagar por más altura, sustituyendo áreas libres por muros y azoteas verdes, reduciendo el número de lugares de estacionamiento, además de que los departamentos pueden ser tan chicos como lo decida el constructor y el número de casas en un predio es ilimitado. Estas normas eliminan que la vivienda sea de interés social.¹⁵⁸

Aunque las normas 30 y 31 estaban más sustentadas en el Programa de Desarrollo Urbano y en los programas parciales de desarrollo (que la norma 26 y el Bando 2), promoverían la mezcla de usos de suelo¹⁵⁹, por este aspecto las críticas de la sociedad civil no se hicieron esperar; ya que señalaban que la norma 30 abandonaba la definición de vivienda de interés social y la norma 31 legalizaría la construcción de pisos por encima del límite establecido en los programas de desarrollo, siempre y cuando se pagara por los derechos de construcción de más niveles.¹⁶⁰ Las normas 30 y 31 no han sido aprobadas por la Comisión de Vivienda de la ALDF.

¹⁵⁴ “Congelan de nuevo Ley de Vivienda y Norma 26”, en *Milenio*, México, 15 de septiembre de 2016, disponible en <http://www.milenio.com/politica/Congelan_de_nuevo_Ley_de_Vivienda_y_Norma_26_en_CdMx-Ley_de_Development_Urbano_CdMx_0_811718848.html>, página consultada el 19 de julio de 2017.

¹⁵⁵ Rafael Valdivia López, “La norma 26 para la producción de vivienda de interés social”, *op. cit.*, pp. 475 y 476.

¹⁵⁶ Tercera Visitaduría General, Insumos para Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos, México, CDHDF, 2018.

¹⁵⁷ *Idem.*

¹⁵⁸ *Idem.*

¹⁵⁹ Rafael Valdivia López, “La norma 26 para la producción de vivienda de interés social”, *op. cit.*, p. 476.

¹⁶⁰ Germán Gutiérrez Ruíz, “La aplicación de la norma general de ordenación 26 y los conflictos relacionados”, ponencia presentada en el Congreso Internacional *Contested Cities*, *loc. cit.*



Por otro lado, también se propusieron normas como la número 29, que incentiva el mejoramiento de las condiciones de equidad y competitividad para el abasto público; es decir, incentiva el comercio al por menor en tiendas de autoservicio ubicadas en predios, siempre y cuando el tipo de uso de suelo sea habitacional mixto y en predios con frente en vías públicas.¹⁶¹

Otra característica de esta etapa es señalada por Rafael Valdivia, quien refiere el emprendimiento de proyectos de alto impacto urbano con inversión pública y privada como una de las problemáticas presentes. El autor señala que a pesar de la diversificación de inversiones realizadas entre 2003 y 2014 en distintos aspectos y alrededor de gran parte de la ciudad, no se ha logrado revertir los procesos de diferenciación territorial generados por estos proyectos.¹⁶²

Este periodo se caracteriza también por diversas expresiones de participación ciudadana en temas urbanos. En el siguiente cuadro se sintetizan algunos de los principales hallazgos en el tema de la participación ciudadana en todo el proceso de la política pública urbana, llevados a cabo en esta etapa:

Cuadro 1.1 Expresiones de la participación ciudadana en la Ciudad de México

Años	Ejercicio de participación ciudadana con impacto urbano
1998	El Programa de Mejoramiento de Vivienda desarrollado por el Gobierno de la Ciudad de México a través del Invi, se consolidó como un ejercicio práctico de la producción social y autoconstrucción del hábitat.
1998-2000	En este periodo se formulan 31 programas parciales, en 24 de ellos se realizó una consulta pública y 15 fueron aprobados.
2002	Plebiscito sobre la construcción del segundo piso de periférico y viaducto.
2004	Primera consulta ciudadana de políticas ambientales para el Distrito Federal.
2010	Elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos originarios.
2011	Consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo.
2013	Elección para renovar los comités ciudadanos y consejos de los pueblos originarios.
2015	Consulta sobre la construcción del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa.

Fuente: Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Gómez, “La participación ciudadana en la ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, III-UNAM, 2014, pp. 456 y 457; Ignacio Marván Laborde, “De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”, *op. cit.*, p. 553; y Casa y Ciudad, Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana, “Mejoramiento de vivienda”, *loc. cit.*

En los próximos años la Ciudad de México contará con un nuevo marco normativo político-administrativo y de derechos humanos debido a la publicación, el 5 de febrero de 2017, de la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual entrará en vigor –en lo general– el 17 de septiembre de 2018; este texto constitucional representa un hito en la historia de la ciudad porque la configura como entidad integrante de la federación, libre y autónoma en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política. Entre los puntos más sobresalientes y discutidos en materia urbana y participación ciudadana están los siguientes:

¹⁶¹ Decreto por el que se adiciona una norma 29 Mejoramiento de las condiciones de equidad y competitividad para el abasto público, a los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de mayo de 2011, disponible en <<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/normas/norma29.pdf>>, página consultada el 22 de febrero de 2018.

¹⁶² El concepto *diferenciación territorial*, de acuerdo con Rafael Valdivia, se refiere a las diferencias en la distribución de la producción, infraestructura urbana y servicios de una zona dotada con ellos y otra que representa deficiencias dentro de un mismo territorio, véase Rafael Valdivia, “Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUUF)”, *op. cit.*, pp. 678 y 679.



1. Se establecen las alcaldías, por lo que desaparecen las delegaciones políticas, las cuales tendrán más atribuciones y autonomía presupuestal, además se establecerán sus respectivos *Consejos* que tomarán las decisiones de gobierno más importantes de forma conjunta con los alcaldes y se buscará aumentar su número a más de los 16 territorios actuales.¹⁶³
2. Además, se reconocen derechos como el derecho a la ciudad; a la vivienda; al desarrollo urbano equitativo, estético, armónico y sostenible; a los espacios públicos y a la vía pública, a la accesibilidad y movilidad, entre otros derechos relacionados propiamente con el tema urbano.¹⁶⁴
3. Con respecto a la participación, se inscribe la democracia directa y participativa. Las y los habitantes de la Ciudad de México podrán ejercer su derecho a solicitar un referéndum o un plebiscito, a pedir la revocación de mandato y a ser tomados en cuenta a través de las consultas ciudadanas.¹⁶⁵
4. Se posicionan como principios rectores el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente y la protección y conservación del patrimonio cultural y natural (artículo 3º de la Constitución Política de la Ciudad de México).
5. Se establece que la Ciudad de México minimizará su huella ecológica, en los términos de emisión de gases de efecto invernadero, a través de una estructura urbana compacta y vertical, nuevas tecnologías, uso de energía renovable, una estructura modal del transporte orientada hacia la movilidad colectiva y no motorizada, vehículos de cero emisiones de servicio público y privado, medidas y políticas de eficiencia energética, políticas de recuperación y conservación de ecosistemas y políticas de aprovechamiento energético del metano generado por residuos orgánicos (artículo 16 Ordenamiento territorial, apartado A, numeral 2).
6. Se promoverá el uso equitativo y eficiente del suelo urbano, privilegiando la vivienda, la densificación sujeta a las capacidades de equipamiento e infraestructura, de acuerdo con las características de la imagen urbana y la utilización de predios baldíos, con estricta observancia al Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial (artículo 16 Ordenamiento territorial, apartado C, numeral 2).

La Constitución Política local se caracteriza por ser garantista y con visión vanguardista a nivel mundial. Sin embargo, aún falta construir el andamiaje legal y administrativo, leyes secundarias y reglamentarias y mecanismos como el sistema integral de derechos humanos y el sistema de planeación de la ciudad, para dar cuenta a profundidad de sus efectos para la capital del país y sus habitantes, sobre todo en el tema urbano.

Como se puede observar, esta etapa del crecimiento urbano en la Ciudad de México se caracterizó por el establecimiento de un conjunto de acciones públicas dirigidas a abordar y atender las problemáticas urbanas enfrentadas; algunas de las cuales han sido aprovechadas por intereses económicos privados y otras tienen que ser revisadas y reformuladas para asegurar que cuenten con enfoque de

¹⁶³ Felipe Rodea, “10 puntos polémicos de la nueva Constitución de la CDMX”, en *El Financiero*, México, 31 de enero de 2017, disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/marihuana-medicinal-aborto-y-reeleccion-entre-el-deca-logo-mas-polemico-de-la-constitucion.html>>, página consultada el 19 de julio de 2017. Algunos autores adicionalmente señalan que en lugar de crear nuevas delegaciones sería mejor redistribuir para reducir el tamaño de éstas.

¹⁶⁴ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <<http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>>, página consultada el 19 de julio de 2017.

¹⁶⁵ *Idem*.



derechos humanos, en el que la participación social y ciudadana serán una clave fundamental en todos estos procesos, tal como se verá en los siguientes capítulos.

En el cuadro 1.2 se sintetizan los principales acontecimientos que delinearon la configuración política y urbanística de la urbe, y que han sido abordadas en las etapas del proceso de urbanización de la Ciudad de México revisadas. Esta matriz de análisis en particular enmarca los acontecimientos históricos y la normatividad que le dio sustento al proceso urbano.

Cuadro 1.2 Las etapas históricas del proceso de urbanización y configuración política de la Ciudad de México durante el siglo xx y principios del siglo xxi

Etapas	Acontecimiento	Leyes, reglamentos, estatutos, normas y planes
<p>Del positivismo a la Revolución. La ciudad moderna.</p> <p><i>La expansión de la Ciudad de México: el porfiriato y la Revolución (principios del siglo xx-1928).</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Porfirio Díaz presidente de México (1876-1911). • Cambio de la ciudad colonial a la ciudad moderna. • Concentración del territorio en grandes haciendas. • Positivismo del porfiriato. • Revolución mexicana (1910). • Fin del porfiriato, nuevo gobierno. • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). • Ciudad de México, sede de los poderes federales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1894). • Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal (1903). • Artículo 115 de la Constitución, Municipio Libre (1917). • Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales (1917). • Ley Orgánica del Distrito Federal (1918).
<p>El nuevo Estado frente al crecimiento de la ciudad.</p> <p><i>De la ciudad postrevolucionaria a la planeación urbana (1928-1982).</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización de la Revolución. El Partido Nacional Revolucionario. • Modernización, estabilidad económica y política (Modelo de sustitución de importaciones 1930-1970) y <i>El milagro mexicano</i>. • Migración rural-urbana. • Corporativismo y clientelismo popular. • Grandes obras de infraestructura arquitectónica y urbana. • Ejes viales como motor de la movilidad urbana. • Conformación de la ZMVM. • Conferencia ONU-Hábitat (1976). • Expansión de las líneas del STC Metro. • Neoliberalismo. Fin del Estado protector. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales (1928). • Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1941). • Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1970). • Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1976). • Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1976). • Comisión de Conurbación para el Centro del País (1976). • Ley de Asentamientos Humanos (1976). • Dirección General de Planificación y la Dirección General de Obras Públicas (1979).
<p>Cambio de modelo. La ciudad entre lo privado y lo público.</p> <p><i>La ciudad neoliberal (1982-1997).</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis económica de 1982. • Sismo de 1985. • La metropolización. • Término de la política urbana posrevolucionaria. • Auge del neoliberalismo. La inversión privada. • Tratado de Libre Comercio con América del Norte. • Fin de siglo. Salida del partido hegemónico del Gobierno de la Ciudad de México. • Plebiscito sobre Reforma Política (1993). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Planeación (1983). • Sistema Nacional de Planeación Democrática (1983). • Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1983). • Comités de Planeación de Desarrollo (1983). • Programa Emergente de Vivienda (1985). • Comisión Nacional de Reconstrucción (1985). • Reglamento de Construcción para el Distrito Federal (1987). • Programa Director del Distrito Federal y Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1987). • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (1988). • Creación de las Zedec. • Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1994).

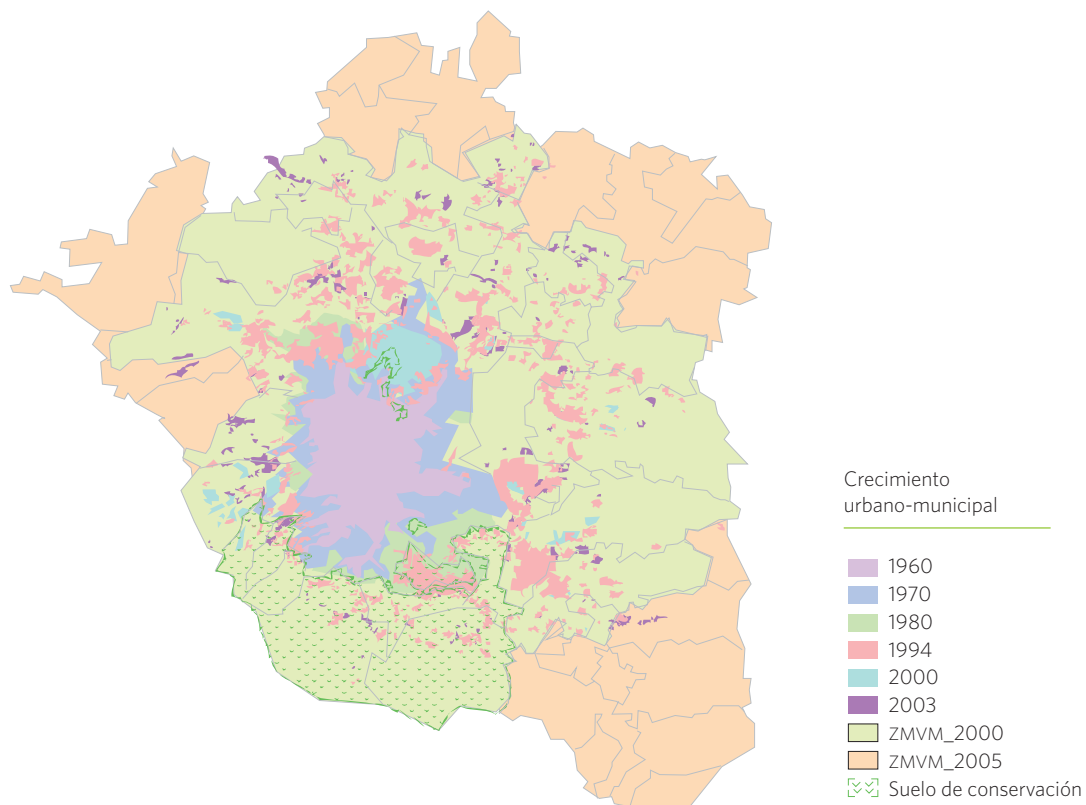


Cuadro 1.2 Las etapas históricas del proceso de urbanización y configuración política de la Ciudad de México durante el siglo xx y principios del siglo xxi (continuación)

Etapa	Acontecimiento	Leyes, reglamentos, estatutos, normas y planes
Cambio de modelo. La ciudad entre lo privado y lo público. <i>La ciudad neoliberal (1982-1997).</i>	<ul style="list-style-type: none"> Avance del proceso de metropolización. 	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Participación Ciudadana (1995). Programa General de Desarrollo Urbano (1996).
La ciudad global de cara a los desafíos del siglo (principios del siglo xxi a la fecha).	<ul style="list-style-type: none"> Apertura democrática. Gobiernos del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Ciudad de México en la entrada de la globalización. Problemas ambientales y megaproyectos. La Constitución Política de la Ciudad de México. 	<ul style="list-style-type: none"> Creación del Invi (1998). Programas participativos. Bando Informativo núm. 2 (2000). Plan de Desarrollo Urbano de 2003. Norma General de Ordenación (2005). Consultas ciudadanas y presupuesto participativo. Constitución Política de la Ciudad de México (2017).

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de los documentos citados en el capítulo.

Para cerrar este apartado, el mapa 1.3 ilustra el crecimiento urbano extensivo y desordenado presentado en el valle de México por alrededor de 40 años.

Mapa 1.3. Expansión urbana de la ZMVM (1960-2003)

Fuente: Clemencia Santos Cerquera, "Interacciones y tensiones: expansión urbana y el suelo de conservación", en Aguilar y Escamilla (coords.), *La sustentabilidad en la Ciudad de México. El suelo de conservación del Distrito Federal*, México, Instituto de Geografía-UNAM/Conacyt/M. A. Porrúa, 2012.



B. Contexto actual del crecimiento urbano en la Ciudad de México: problemáticas y desafíos

El crecimiento de la ciudad se presenta como un complejo proceso en el que participan factores económicos, políticos, laborales, poblacionales y de migración, entre otros. Es difícil precisar cuál ha sido el aspecto preponderante en el crecimiento de la ciudad y las zonas periurbanas; sin embargo, destaca la prevalencia de un modelo de expansión urbana disperso y con bajas densidades que contribuye a la expansión hacia los alrededores, al alejamiento de zonas habitacionales de los centros de actividades y al crecimiento demográfico que en las zonas periféricas crece dos o tres veces más rápido que en zonas centrales.¹⁶⁶

En este sentido, a continuación se presenta un breve contexto territorial, demográfico y social de la que ya es considerada una megaciudad, al contar con una zona conurbada que se extiende sobre dos estados de la región centro de la república mexicana.

1. Delimitación del territorio de la Ciudad de México

La Ciudad de México cuenta con una superficie de 1 486 km², lo que representa 0.08% del territorio nacional, por lo que es la entidad más pequeña del país; colinda al norte, este y oeste con el Estado de México, y al sur con el estado de Morelos.¹⁶⁷ Está dividida territorial y administrativamente en 16 delegaciones que pronto pasarán a ser alcaldías: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Además de la división político-administrativa, el territorio está dividido administrativamente en dos sectores con la finalidad de determinar los usos de suelo que demanden sus características,¹⁶⁸ estas son: el suelo urbano que corresponde a 41% de la superficie y el área rural con el restante 59% en la que se encuentra el suelo de conservación.

EL ÁREA URBANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU EXPANSIÓN

La Ciudad de México cuenta con seis delegaciones completamente urbanas, seguidas muy de cerca por cuatro delegaciones con un porcentaje de superficie urbana de entre 68 y 98%, mientras que las seis restantes van de 5 a 45% de área urbanizada.

¹⁶⁶ Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, op. cit., p. 13.

¹⁶⁷ INEGI, *Conociendo Ciudad de México*, 6ª ed., México, INEGI, 2016, p. 4.

¹⁶⁸ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, *Suelo de conservación del Distrito Federal. Elementos básicos*, México, PAOT, 2014, p. 11.



Cuadro 1.3 Superficie total (km²) por delegación en la Ciudad de México, 2015

Delegación	Superficie (km ²)	Superficie urbana (km ²)	Porcentaje de superficie urbana*
Iztacalco	23.0	23.0	100
Benito Juárez	26.5	26.5	100
Cuauhtémoc	32.3	32.3	100
Azcapotzalco	33.3	33.3	100
Venustiano Carranza	33.7	33.7	100
Miguel Hidalgo	46.1	44.0	95.4
Coyoacán	53.6	53.6	100
La Magdalena Contreras	63.1	17.6	27.8
Cuajimalpa de Morelos	71.1	25.1	35.3
Tláhuac	85.5	39.3	45.9
Gustavo A. Madero	87.4	80.8	92.4
Álvaro Obregón	95.4	65.7	68.8
Iztapalapa	112.5	110.5	98.2
Xochimilco	113.5	49.2	43.3
Milpa Alta	296.7	15.3	5.1
Tlalpan	312.9	63.9	20.4
Total	1486.6	713.8	41

Nota: *Porcentaje que expresa la superficie urbana en relación con la superficie total por delegación.

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de los datos asentados en el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2016, *Informe final de la demarcación: Álvaro Obregón Ciudad de México*, México, Infonavit/Sedatu/ONU-Hábitat, 2016, p. 17.

En la actualidad, entre las delegaciones con mayor porcentaje de superficie urbana están las que colindan con algunos municipios mexiquenses, por ejemplo, las delegaciones Venustiano Carranza con una parte de Nezahualcóyotl y Texcoco; Azcapotzalco y Gustavo A. Madero con Tlalnepantla, e Iztapalapa con los municipios de La Paz y Nezahualcóyotl.

Así, a la Ciudad de México no se le puede ver como una entidad territorialmente independiente o aislada, ya que el acelerado proceso de urbanización ha resultado, entre otras cosas, en un fenómeno de interconexión metropolitana del territorio del valle de México.

La Ciudad de México es parte central de la ZMVM, en la delimitación realizada en 2015 por el Consejo Nacional de Población (Conapo) se establece su integración con las 16 delegaciones más 59 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo.¹⁶⁹ En las revisiones a esta delimitación metropolitana se ha negociado la inclusión de más municipios del estado de Hidalgo a la misma, según algunos expertos se habla de alrededor de 29.

De acuerdo con la información contenida en el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, publicado en 2012 por diversas instituciones gubernamentales y académicas, tan sólo en la ZMVM “el crecimiento total de la superficie de las localidades urbanas entre 2005 y 2010 fue casi de 18 800 hectáreas, alcanzando una superficie total de 146 032 hectáreas” en 2010,

¹⁶⁹ Consejo Nacional de Población, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, México, Conapo (v. Análisis de Resultados), 2017.



años en los que la Ciudad de México contribuyó sólo con 1% del crecimiento de la superficie urbana, en comparación de 68% y 31% del Estado de México e Hidalgo, respectivamente.¹⁷⁰

De manera general, el crecimiento del área urbana está provocando que las entidades tengan puntos de encuentro, sin embargo, dada la falta de coordinación entre las entidades locales y los sistemas de movilidad escasa, se está ocasionando que el crecimiento metropolitano resulte un proceso que detone en conflictos sociales por el territorio, una baja productividad en la zona y en todo caso afectaciones directas en la calidad de vida de las personas que viven y transitan en esta extensión urbana.

EL ÁREA DE CONSERVACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Poco más de la mitad del territorio de la Ciudad de México es denominado *suelo de conservación*, en él se preserva un paisaje verde y montañoso, en algunos lugares todavía podemos observar testimonios vivos del pasado lacustre de la cuenca y otros ecosistemas resistiendo al proceso de urbanización. Este suelo es de vital importancia ya que brinda a la ciudad una gran cantidad de servicios ambientales, por ejemplo, la recarga del acuífero, la fijación de gases de efecto invernadero, como reservorio de biodiversidad, la regulación del clima, la retención de agua y la calidad del suelo, entre otros. También es un lugar que permite la producción de alimentos por el uso de suelo agropecuario, y es un aliciente para la reproducción cultural y esparcimiento de los pueblos originarios que viven en esa parte de la ciudad.¹⁷¹

El suelo de conservación es un espacio que constantemente se encuentra en disputa con el suelo urbano. En la actualidad el suelo de conservación en la Ciudad de México se integra por sierras, lomeríos y planicies, abarcando 87 297.1 hectáreas que se encuentran divididas entre las delegaciones Milpa Alta (32.2%), Tlalpan (29.4%), Xochimilco (11.9%), Cuajimalpa de Morelos (7.5%), Tláhuac (7.2%), La Magdalena Contreras (5.9%), Álvaro Obregón (3.1%), Iztapalapa (1.4%) y Gustavo A. Madero (1.4 por ciento).¹⁷²

La Ciudad de México también cuenta con 23 áreas naturales protegidas y un área comunitaria de conservación ecológica, las cuales abarcan una superficie de 26 047 hectáreas, que representan aproximadamente 17% del suelo de conservación.¹⁷³

A pesar de que se ha reconocido el valor que tiene el suelo de conservación y está protegido, es vulnerable al deterioro, a la expansión urbana y a ser contaminado. El cambio de uso de suelo impacta principalmente en el equilibrio de los ecosistemas que existen en el suelo de conservación. Se estima que al año se pierden entre 150 y 200 hectáreas de bosques y zonas agrícolas, principalmente por el avance del área urbana;¹⁷⁴ esto significaría, por ejemplo, que se pierden espacios en estas zonas equivalentes a entre tres y cuatro explanadas del zócalo capitalino cada mes.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, Actualización 2012. Síntesis Ejecutiva*, México, Sedesol/Gobierno de la Ciudad de México/Gobierno del Estado de México/Gobierno del Estado de Hidalgo, 2012, p. 142.

¹⁷¹ Secretaría del Medio Ambiente, “Ciudad verde, ciudad viva”, disponible en <<http://data.sedema.cdmx.gob.mx/sedema/index.php/ciudad-verde>>, página consultada el 4 de julio de 2017.

¹⁷² Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, *Atlas geográfico del suelo de conservación del Distrito Federal*, México, PAOT, 2012, pp. 10 y 12.

¹⁷³ Véase Secretaría del Medio Ambiente, “Suelo de conservación”, disponible en <<http://www.sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/suelo-de-conservacion>>, página consultada el 18 de octubre de 2017.

¹⁷⁴ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, *Atlas geográfico del suelo de conservación del Distrito Federal*, op. cit., p. 11.

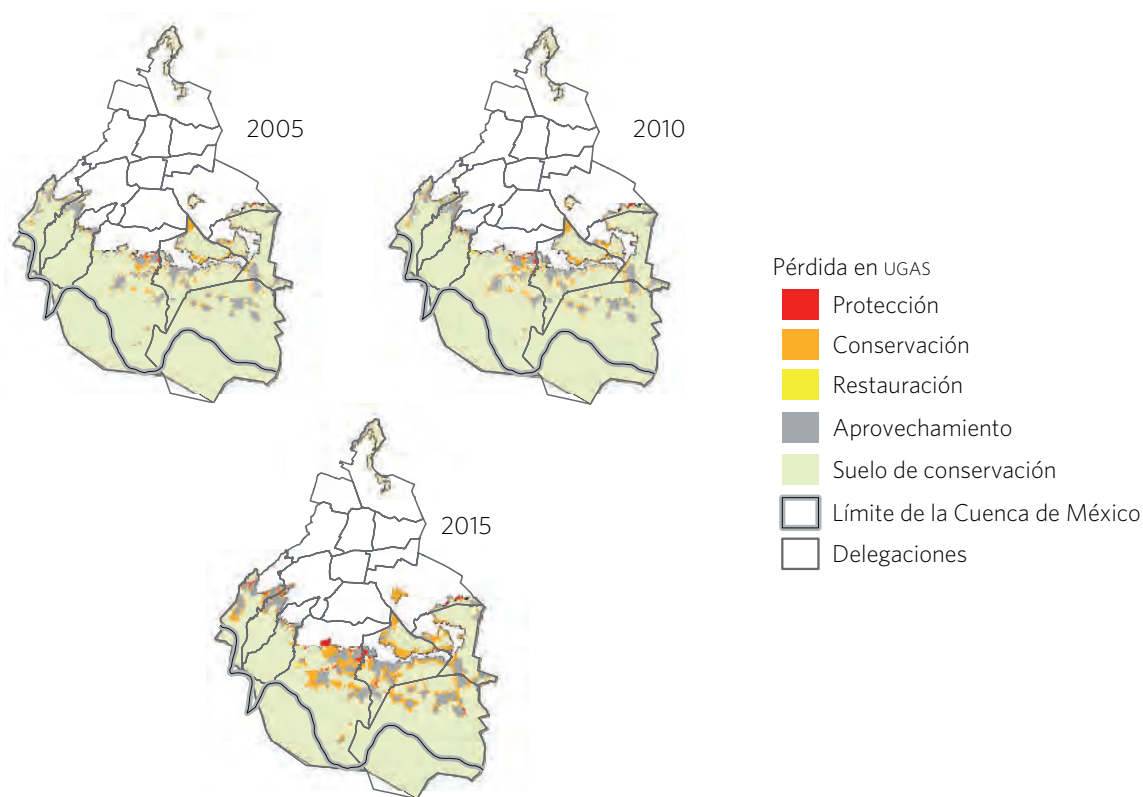
¹⁷⁵ Cálculo sobre el dato que señala que la plancha del zócalo capitalino cuenta con una extensión de 3.96 hectáreas (39 600 km²) indicado en el plano de la dirección general de obras hidráulicas de la década de 1960 a 1970.



Según el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en las últimas décadas el cinturón verde que compone el suelo de conservación ha estado sometido a fuertes presiones de urbanización anárquica, con una tasa de ocupación urbana que ha crecido a un ritmo de más de 300 hectáreas por año, aspecto que se convierte en uno de los principales factores de degradación y pérdida ambiental para este territorio, junto con la tasa de deforestación anual que asciende a 500 hectáreas.¹⁷⁶

De seguir esta tendencia de crecimiento, la PAOT menciona que para 2030 se habrá perdido 30% del suelo de conservación, ya que tan sólo de 1970 a 2005 se registró una pérdida de casi 10% de bosques.¹⁷⁷ Al respecto, Nirani Corona señala que desde 2005 la tendencia al ocupamiento del suelo de conservación ha tenido un impacto significativo no sólo en la pérdida de este suelo sino en el deterioro de zonas de protección ambiental; además expresa que de continuarse esta tendencia de crecimiento sin implementarse las acciones necesarias para su control, ésta seguirá agravando la condición sobre todo en las delegaciones de Xochimilco, Tlalpan y Milpa Alta, tal como se observa en los siguientes mapas.

Mapa i.4 Extensión del territorio de las diferentes unidades de gestión ambiental (UGAs) ocupado por los asentamientos humanos en la cuenca de México, 2005-2015



Fuente: Nirani Corona Romero, "Modelo espacial y pronóstico de la expansión del área urbana 1995-2030", en Alejandro Mohar Ponce (coord.), *Tendencias territoriales determinantes del futuro de la Ciudad de México*, México, Consejo de Investigación en Geografía y Geomática, 2016, p. 67.

¹⁷⁶ Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2003, apartado 2.2.5, p. 25.

¹⁷⁷ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, *Agenda 2015*, México, PAOT, 2013.



De perderse este cinturón verde que brinda servicios ambientales a la ciudad, no sólo se suprimirían aquellos beneficios que redundan en una mejor calidad de vida de las y los habitantes, sino que se traduciría en la pérdida del patrimonio natural y cultural que caracteriza a esta zona; además de representar un riesgo para la viabilidad de la ciudad por falta de recursos, mala calidad del ambiente y posibles hundimientos. Esta problemática está estrechamente vinculada con los asentamientos irregulares, principalmente de la población de bajos recursos económicos. La preservación de estas áreas no se puede planear en el vacío, pues para el análisis hay que tomar en cuenta las presiones generadas por este tipo de asentamientos; y se deben ofrecer lugares accesibles y legales para estos sectores de bajos recursos que necesitan un lugar en donde vivir, con el fin de evitar invasiones en zonas de conservación.

LAS ÁREAS VERDES URBANAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Las áreas verdes son consideradas un elemento indispensable para la vida en las ciudades debido a los servicios ambientales que ofrecen al generar oxígeno y retener las partículas contaminantes del aire, al servir como barreras naturales para el ruido y al ser espacios idóneos para el esparcimiento, la cultura y el deporte, además de que forman parte de la imagen urbana, entre otras cosas.¹⁷⁸

La Ley Ambiental del Distrito Federal considera *área verde* a toda superficie cubierta de vegetación natural o inducida (parques, jardines, jardinerías, camellones, arboledas, cerros, áreas rurales, etc.); para la Organización Mundial de la Salud (OMS) el indicador aceptable de área verde por habitante es de 9 a 11 metros cuadrados. Si bien la PAOT señaló que en 2009 la Ciudad de México cumplía con dicho indicador, la distribución espacial de las áreas verdes era inequitativa al haber delegaciones que concentraban la mayor parte de éstas, además identificó como un problema grave la falta de recursos para el mantenimiento constante que requieren cerca de 35% de ellas, a lo que se suma los desarrollos de obra pública y privada que, entre otros aspectos, las fragmentan y hacen que pierdan funcionalidad.¹⁷⁹

Al respecto, el siguiente cuadro muestra la distribución de áreas verdes por delegación; se debe tomar en cuenta que los porcentajes presentados son proporcionales a la superficie de cada delegación y tamaño de su población. Algunas delegaciones superan ampliamente lo establecido por la OMS, pero otras se ven por debajo de lo mínimo de áreas verdes por habitante, es por ello que se considera que existe una distribución desigual de estas áreas en la Ciudad de México.

¹⁷⁸ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, *Áreas verdes urbanas del Distrito Federal. Elementos básicos*, México, PAOT, 2014, p. 46.

¹⁷⁹ *Ibidem*, pp. 62-67; y Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, *Presente y futuro de las áreas verdes y del arbolado de la Ciudad de México*, México, Ekilibria, 2010, p. 76, disponible en <http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/libro_areas_verdes.pdf>, página consultada el 16 de enero de 2017.



Cuadro 1.4 Áreas verdes por persona en cada delegación 2011

Delegación	Superficie (km ²)	Total de áreas verdes (km ²)	Áreas verdes Sup. Deleg. (%)	Zonas arboladas (%)	Zonas de pastos y arbustos (%)	Áreas verdes por habitantes (m ²)	Zonas arboladas por habitante (m ²)
Álvaro Obregón	95.4	24.59	40.2	64.5	35.5	35.8	23.1
Azcapotzalco	33.3	4.28	12.8	54.7	45.3	9.7	5.3
Benito Juárez	26.5	1.19	4.5	99	1	3.3	3.3
Coyoacán	53.6	20.13	37.3	76.7	23.3	31.4	24.1
Cuajimalpa de Morelos	71.1	5.55	36.8	46.4	53.6	36.7	17
Cuauhtémoc	32.3	1.81	5.5	74	26	3.5	2.6
Gustavo A. Madero	87.4	14.26	16.3	47.3	52.7	11.5	5.4
Iztacalco	23.0	2.25	9.7	54.7	45.3	5.5	3
Iztapalapa	112.5	18.32	16.2	27.1	72.9	10.3	2.8
La Magdalena Contreras	63.1	1.82	12.9	69.2	30.8	8.3	5.7
Miguel Hidalgo	46.1	8.89	18.6	57.3	42.7	25.2	14.4
Tláhuac	85.5	2.27	11.8	4.4	95.6	7.5	0.3
Tlalpan	312.9	11.8	24.4	88.9	11.1	20.3	18
Venustiano Carranza	33.7	5.23	15.4	23.5	76.5	11.3	2.7
Xochimilco	113.5	5.89	25.7	60.8	39.2	15.9	9.7
Ciudad de México	1486.6	128.28	20.4	55.9	44.1	15.1	8.4

Nota: No se incluye la delegación Milpa Alta por encontrarse totalmente en suelo de conservación.

Fuente: Elaboración del CIADH con base en los datos del Fondo Metropolitano del Valle de México, *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, actualización 2011*, México, 2011, p. 54.

2. Población en la Ciudad de México y la zona metropolitana: crecimiento y pobreza

En 2015 México se colocó como uno de los países que concentraba más habitantes en su territorio, con 119 938 473 habitantes.¹⁸⁰ Por su parte, la Ciudad de México ocupaba el segundo lugar nacional en población con 8 918 653¹⁸¹ habitantes (47.4% hombres y 52.6% mujeres), lo que representaba 7.5% de la población total del país.¹⁸²

En 2014 la Ciudad de México fue catalogada, junto con Nueva York, como la tercera ciudad más poblada en el mundo, después de Nueva Delhi que ocupaba la segunda posición y Tokio con el primer lugar.¹⁸³

A esta realidad se suma la tendencia global de migración de la población rural hacia las zonas urbanas.

En México, la reducción de la población rural —es decir, la cantidad de personas que vive en localidades de menos de 2 500 habitantes— se hace evidente si se observa que en 1995 esta población

¹⁸⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “México en cifras. Estados Unidos Mexicanos”, disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=00>>, página consultada el 31 de julio de 2017.

¹⁸¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Conociendo Ciudad de México*, sexta edición, México, INEGI, 2016, p. 12.

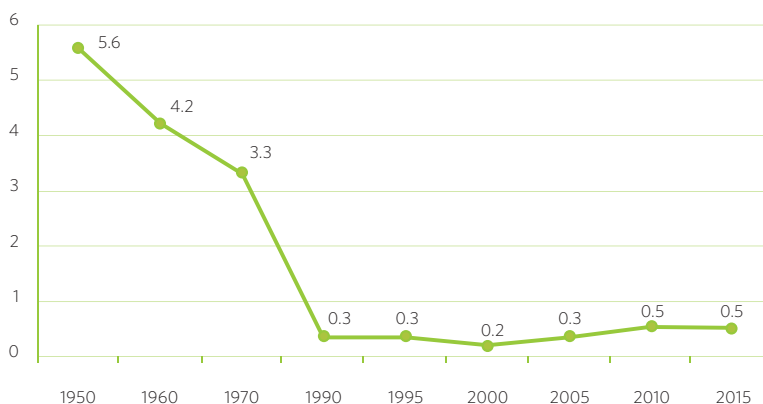
¹⁸² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México, 2016*, México, INEGI, 2016, cuadro 3.1.

¹⁸³ Organización de las Naciones Unidas, *La situación demográfica en el mundo 2014. Informe conciso*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2014, p. 28, disponible en <<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/Concise%20Report%20on%20the%20World%20Population%20Situation%202014/es.pdf>>, página consultada el 21 de julio de 2017.



sumaba 36% del total del país,¹⁸⁴ mientras que para 2010 bajó hasta 23.2%.¹⁸⁵ Este proceso también se presenta en la Ciudad de México, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico i.1 Población en localidades de menos de 2 500 habitantes en la Ciudad de México. Porcentajes de 1950 a 2010

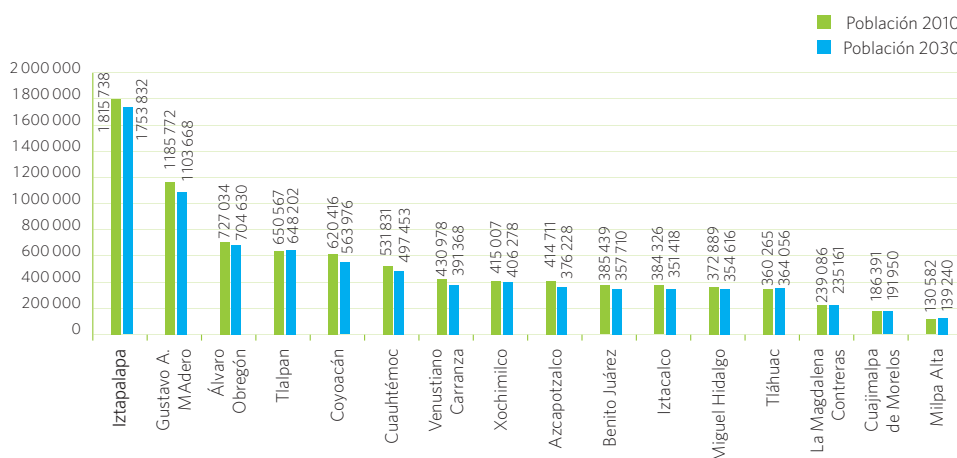


Fuente: Elaboración del CIADH a partir de los datos de población del INEGI de 2010, en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "México en cifras. Distrito Federal", disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=09#>>, página consultada el 21 de julio de 2017.

En este sentido, en el gráfico i.1 se observa la reducción de la población rural a nivel local, al pasar de ser 5.6% de la población total en 1950 hasta representar sólo 0.5% en 2015. Esta población actualmente se ubica en las delegaciones Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac, Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras y Álvaro Obregón.

A pesar de la tendencia mostrada en la gráfica anterior –que supondría un aumento de la población urbana– la dinámica poblacional de la Ciudad de México denota un rumbo a la baja en las proyecciones de la población total de las delegaciones, como se presenta a continuación.

Gráfico i.2 Proyecciones de la población por delegación en Ciudad de México, 2010 y 2030



Fuente: Elaboración del CIADH a partir de los datos del INEGI, "Censo de Población y Vivienda 2010", disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>>, página consultada el 15 de julio de 2017.

¹⁸⁴ Consejo Nacional de Población, *Situación demográfica de México*, 1997, México, Conapo, 1998, p. 55.

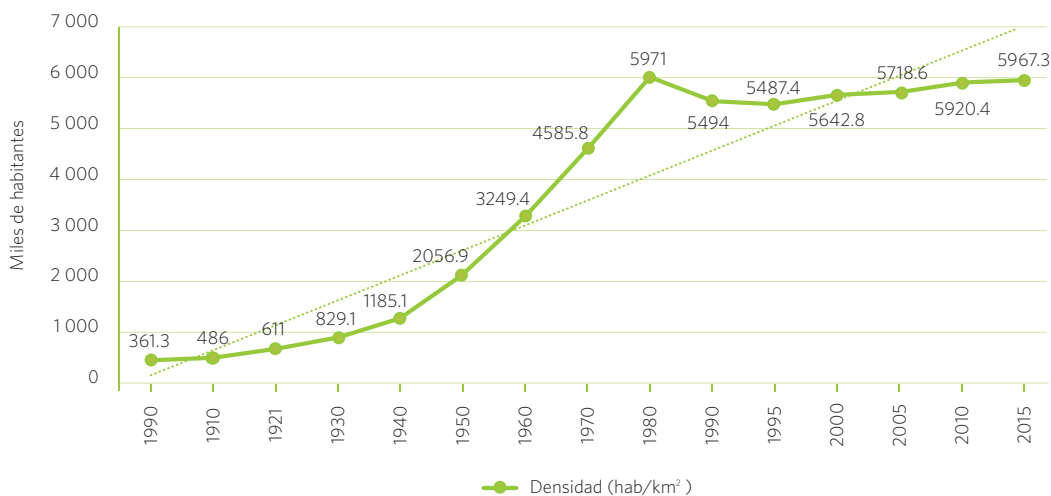
¹⁸⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "México en cifras. Estados Unidos Mexicanos", *loc. cit.*



Si bien el gráfico 1.2 advierte que se espera el decrecimiento de la población de la Ciudad de México para 2030, se prevé que delegaciones como Milpa Alta, Cuajimalpa de Morelos y Tláhuac aumenten su población. Para el caso de estas tres delegaciones resalta que, junto con Tlalpan y Xochimilco, son las que concentran la mayor parte del territorio de conservación y agrícola de la ciudad. Lo anterior podría relacionarse con el cambio de uso de suelo que afecta al suelo de conservación, 0.4% de este suelo sufrió severas pérdidas al transformarse en área urbana en alrededor de 35 años.¹⁸⁶

En este sentido, históricamente la Ciudad de México ha representado un lugar donde se ha concentrado una gran cantidad de población al ser la sede del poder federal y de un conjunto de actividades comerciales, financieras, industriales, culturales, etc. Esta característica se hace evidente al revisar el indicador de densidad poblacional que se aborda en el siguiente gráfico.

Gráfico 1.3 Densidad de población en la Ciudad de México de 1900 a 2015



Fuente: Elaboración del CIADH a partir de datos del INEGI de 2015, en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "México en cifras. Distrito Federal", loc. cit.

Como lo muestra el gráfico, desde 1921 la Ciudad de México tenía una densidad poblacional de 611 habitantes por kilómetro cuadrado (hab/km²), poco menos de lo que el Estado de México tuvo en 2010, que fue de 678.98 hab/km². En la década de 1980 se tiene un pico de crecimiento con 5971 hab/km². Para 2015 la ciudad capital era la aglomeración con más densidad de población del país con 5967.3 hab/km², le seguía el Estado de México con 724.2 y Morelos con 390.2 habitantes por kilómetro cuadrado.¹⁸⁷

Para tener un mejor acercamiento al tema urbano, la densidad urbana da una aproximación pertinente de análisis. Como se observa en el siguiente cuadro, de las delegaciones con más concentración de población urbana destacan Cuauhtémoc, Iztacalco y Benito Juárez; también sobresale La Magdalena Contreras, delegación que resguarda 5.9% del suelo de conservación de la ciudad pero que se ubica entre las que concentran una importante proporción de densidad urbana.

¹⁸⁶ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, *Suelo de conservación del Distrito Federal. Elementos básicos*, op. cit., p. 68.

¹⁸⁷ Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "México en cifras. Estados Unidos Mexicanos", loc. cit.



Cuadro 1.5 Densidad de población y densidad urbana por delegación en la Ciudad de México, 2015

Delegación	Superficie total (km ²)	Densidad de población (hab/km ²)	Superficie urbana (km ²)	Densidad urbana (hab/km ² de zonas urbanas)
Cuauhtémoc	32.3	16 504	32.3	16 504
Iztacalco	23.0	16 388	23.0	16 388
Iztapalapa	112.5	16 012	110.5	16 307
Benito Juárez	26.5	14 971	26.5	14 971
Gustavo A. Madero	87.4	13 401	80.8	14 487
Venustiano Carranza	33.7	12 477	33.7	13 724
Azcapotzalco	33.3	12 197	33.3	12 477
Coyoacán	53.6	11 430	53.6	12 197
Miguel Hidalgo	46.1	8 245	44.0	11 437
Álvaro Obregón	95.4	7 684	67.5	10 304
Tláhuac	85.5	4 283	39.3	11 151
La Magdalena Contreras	63.1	3 839	17.6	9 212
Xochimilco	113.5	3 675	49.2	8 636
Cuajimalpa de Morelos	71.1	2 703	25.1	8 340
Tlalpan	312.9	2 135	63.9	7 825
Milpa Alta	296.7	461	15.3	7 424

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de los datos asentados en Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2016 *Informe final de la demarcación: Álvaro Obregón Ciudad de México, op. cit., p. 17.*

La dinámica poblacional de la Ciudad de México va más allá de la propia demarcación, se ha caracterizado por extenderse por toda la zona metropolitana, convirtiéndose en una *megaciudad*.¹⁸⁸ Al concentrarse una gran cantidad de población en las zonas metropolitanas se vuelve compleja la gestión e interrelación de aspectos político-administrativos e intercambios económicos, laborales y socioculturales entre las entidades, desdibujándose por lo menos cotidianamente los límites que las separan.

Algunos estudios afirman que la mayor parte de la urbanización de la Ciudad de México se concentró de manera dispersa en su zona periférica, provocando que los municipios –principalmente del Estado de México– absorbieran una gran cantidad de habitantes no sólo de la ciudad central, sino de otros estados del centro de la república.¹⁸⁹ En este sentido, la siguiente gráfica muestra el comportamiento demográfico presentado por las 16 delegaciones de la capital del país y los 13 municipios del Estado de México de 1990 a 2010, en donde se observa un aumento considerable de la población en la periferia de la ciudad.

¹⁸⁸ El término *megaciudad* es utilizado para definir a las ciudades que tienen más de 10 millones de habitantes. Normalmente estos entornos urbanos están conformados por distintas entidades políticas y, por lo general, coexisten en ellas condiciones de centro y periferia. Véase Autoridad del Espacio Público de la Ciudad de México, *Megaciudades, Informe de la Comisión 4*, Barcelona, 2011, p. 4.

¹⁸⁹ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2016 *Informe final de la demarcación: Álvaro Obregón Ciudad de México, op. cit., p. 17.*



Cuadro 1.6 Evolución demográfica de la Ciudad de México y de los 13 municipios del Estado de México que forman parte de la ZVM

Delegación	1990	2000	2010	2015
Iztapalapa	1 490 499	1 773 343	1 815 786	1 827 868
Gustavo A. Madero	1 268 068	1 235 542	1 185 772	1 164 477
Álvaro Obregón	642 753	687 020	727 034	749 982
Tlalpan	484 866	581 781	650 567	677 104
Coyoacán	640 066	640 423	620 416	608 479
Cuauhtémoc	595 960	516 255	531 831	532 553
Venustiano Carranza	519 628	462 806	430 978	427 263
Xochimilco	271 151	369 787	415 007	415 933
Azcapotzalco	474 688	441 008	414 711	417 416
Benito Juárez	407 811	360 478	385 439	400 161
Iztacalco	448 322	411 321	384 326	390 348
Miguel Hidalgo	406 868	352 640	372 889	364 439
Tláhuac	206 700	302 790	360 265	361 593
La Magdalena Contreras	195 041	222 050	239 086	243 886
Cuajimalpa de Morelos	119 669	151 222	186 391	199 224
Milpa Alta	63 654	96 773	130 582	137 927

Municipio	1990	2000	2010	2015
Ecatepec de Morelos	1 218 135	1 622 697	1 656 107	1 677 678
Nezahualcóyotl	1 256 115	1 225 972	1 110 565	1 039 867
Naucalpan de Juárez	786 551	858 711	833 779	844 219
Tlalnepantla de Baz	702 807	721 415	664 225	700 734
Chimalhuacán	242 317	490 772	614 453	679 811
Tultitlán	246 464	432 141	524 074	520 557
Ixtapaluca	137 357	297 570	467 361	495 563
Valle de Chalco Solidaridad	No aplica	323 461	357 645	396 157
Chalco	282 940	217 972	310 130	343 701
Coacalco de Berriozábal	152 082	252 555	278 064	284 462
La Paz	134 782	212 694	253 845	293 725
Huixquilucan	131 926	193 468	242 167	267 858
Texcoco	140 368	204 102	235 151	240 749

Fuente: Elaboración del CIADH con indicadores empleados en la delimitación de las zonas metropolitanas de México por municipio, 2015 del Conapo.

En 2015 las delegaciones más pobladas de la ciudad eran Iztapalapa en primer lugar, que concentraba 20.4% de la población total de la entidad, Gustavo A. Madero con 13% y Álvaro Obregón con 8.4%; estas tres demarcaciones están conurbadas con municipios mexiquenses densamente poblados.

Además, los municipios del Estado de México sostienen una relación directa con las dinámicas económicas y sociales que se desarrollan en las delegaciones de la Ciudad de México, por ejemplo, Gustavo A. Madero en la zona oriente con los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec y Tultitlán;



Iztapalapa con La Paz y Valle de Chalco; en el poniente y norponiente Miguel Hidalgo y Azcapotzalco con Naucalpan de Juárez.

POBREZA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En 2014 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) registró que 46.2% de la población en México se encontraba en situación de pobreza, es decir, alrededor de 55.3 millones de personas.¹⁹⁰ Para el caso particular de la Ciudad de México esta cifra baja hasta 28.4% con 2 502 500 personas en esta situación, con carencias en acceso a calidad, espacios y servicios básicos en las viviendas, entre otras.¹⁹¹ Si se calcula el nivel de pobreza para la ZMVM el porcentaje para 2010 agrupaba 34.4% de la población de los 76 municipios que la integran en situación de pobreza, si bien distribuida pero con mayor énfasis en las zonas periféricas y del oriente, como son los municipios de Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl en el Estado de México y la delegación Iztapalapa y Gustavo A. Madero en la Ciudad de México.¹⁹²

Se puede señalar que la periferia de la ciudad capital, y especialmente la zona oriente, ha absorbido la población rezagada que se ha visto desfavorecida de las zonas centrales. Lo anterior representa un reto para la implementación de políticas locales a nivel de zona metropolitana, pues la disparidad de condiciones de vida puede detonar en grandes cinturones de exclusión.

3. Zonificación de la Ciudad de México

El territorio de la Ciudad de México está dividido por los llamados *usos de suelo específicos*, es decir, en zonas en las que se define cómo podrá ser usado y qué actividades y construcciones están permitidas realizarse.¹⁹³ El uso del suelo en las ciudades puede variar según el tamaño, la población, las actividades económicas y políticas que en ella se desarrollen.

La capital del país cuenta con zonas delimitadas cuya funcionalidad particular influye directamente en los aspectos económicos-sociales de esa área y de la ciudad en general. La Cepal clasifica al tipo de proceso de zonificación experimentado en la capital bajo el modelo de *ciudad difusa*, que se caracteriza por la zonificación de sus espacios y la separación de sus distintas funciones bajo crecimientos extensivos del área urbana mayores a la poblacional, con efectos en transporte (mayor densidad de la red vial pero favoreciendo la modalidad de transporte privado), en la segregación espacial de sectores sociales, en problemas ambientales, entre otros.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Pobreza México”, disponible en <http://www.coneval.org.mx/medicion/MP/paginas/pobreza_2014.aspx>, página consultada el 31 de julio de 2017.

¹⁹¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Pobreza 2014. Distrito Federal”, disponible en <<http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/PPT%20Pobreza14/Distrito%20Federal%20Pobreza%202014.pdf>>, página consultada el 31 de julio de 2017.

¹⁹² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México”, p. 44, disponible en <http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf>, página consultada el 31 de julio de 2017.

¹⁹³ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, *Uso del suelo en el Distrito Federal. Elementos básicos*, México, PAOT, 2014, p. 12.

¹⁹⁴ Ricardo Jordán y Felipe Livert-Aquino, *Guía para decisores. Externaldades en proyectos de infraestructura urbana*, Santiago de Chile, Cepal (colección Documentos de proyectos), 2009, p. 86.



La ciudad ha generado una dispersión de las actividades, especialmente económicas, distribuyéndolas en términos de funcionalidad en zonas de las distintas delegaciones de la demarcación. De acuerdo con el Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Urbano Sustentable, en las cuatro delegaciones centrales (Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Álvaro Obregón) de la ciudad se concentra 90.9% de la producción de los servicios financieros y seguros; el ramo manufacturero se ubica mayoritariamente distribuido en las delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A. Madero del norte de la ciudad; Xochimilco, Coyoacán y Tlalpan al sur; Iztapalapa e Iztacalco al oriente.¹⁹⁵ Tanto Iztapalapa como Azcapotzalco son las delegaciones que concentran el mayor porcentaje de empleo manufacturero, con 18.2 % y 13.2%, respectivamente.¹⁹⁶

En cuanto a la distribución territorial de las actividades de comercio al mayoreo en la Ciudad México, destacan las delegaciones centrales Miguel Hidalgo con 23.5%, Cuauhtémoc con 16.6%, Benito Juárez con 13% y Álvaro Obregón con 11.3%; además Iztapalapa con 5.45% y las delegaciones del norte Gustavo A. Madero y Azcapotzalco con 10.2%.¹⁹⁷ Por otra parte, en lo referente al comercio al menudeo, las delegaciones con mayor presencia en este rubro son Cuauhtémoc e Iztapalapa con 19.4% y 15.6%, respectivamente, además de las delegaciones Coyoacán y Tlalpan.¹⁹⁸ Algunos especialistas señalan la importancia del uso de suelo mixto, por ejemplo, el comercial-habitacional, oficinas-habitacional.

EL FENÓMENO DE LA SUBSIDENCIA O HUNDIMIENTO GRADUAL DEL TERRENO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El fenómeno del hundimiento gradual del terreno, o *subsistencia*, es un fenómeno geológico producido por la extracción de agua subterránea que afecta a la infraestructura urbana y conlleva consecuencias de vulnerabilidad a la población por riesgos a su vida y patrimonio.

En el contexto de la Ciudad de México, personas expertas en el tema afirman que en el fondo del lago en donde se edificó la ciudad, se depositó una capa de arcilla de 40 metros de grosor en la parte central y de hasta 130 metros en la parte sur de la capital. Este tipo de suelo es poroso y tiende a compactarse y agrietarse a medida que pierde humedad por la extracción de agua del manto freático, ya que aproximadamente se extraen 59.5 metros cúbicos por segundo, cantidad tres veces más de lo que se recarga.¹⁹⁹

El hundimiento de la ciudad es resultado de la compactación de las masas arcillosas del suelo de tipo lacustre, elemento que genera agrietamientos en la infraestructura urbana y daños estructurales a las viviendas.²⁰⁰ “En 1947, el doctor Nabor Carrillo demostró que la pérdida de presión del agua que satura al estrato arcilloso [acuitado] era la causa principal del hundimiento de la Ciudad de

¹⁹⁵ Normand Eduardo Asuad Sanén, *Importancia estratégica de una política industrial por zonas y áreas para el desarrollo económico y social del Distrito federal y para la Ciudad de México en su conjunto*, Documento de trabajo. Propuesta política, Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Urbano Sustentable-UNAM, 2013, disponible en <<http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/ZIVallejo.pdf>>, página consultada el 10 de septiembre de 2017.

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ *Idem.*

¹⁹⁹ Pedro Moctezuma Barragán, *Repensar la Cuenca: La gestión del agua en el valle de México*, México, CENTLI, s. f., p. 14, disponible en <<https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2009/05/Repensar-la-cuenca-La-gestion-de-ciclos-del-agua-en-el-Valle-de-Mexico.pdf>>, página consultada el 22 de diciembre de 2017.

²⁰⁰ José Martínez Gonzales *et al.*, *Efectos del hundimiento regional en los cambios de periodo dominante del suelo de la Cuenca de México: propuesta de nuevos mapas para las normas técnicas complementarias para sismo*, México, 2011, disponible en <http://www.geofisica.unam.mx/sismologia/app/webroot/files/ssn/1-SI-70-20111013095909-Articulo%20XVIII%20smis_Martinez%202011.pdf>, página consultada el 22 de diciembre de 2017.



México”.²⁰¹ Así, el manejo hídrico actual de la cuenca del valle de México de extracción y no recarga del manto acuífero intensifica el fenómeno del hundimiento, además genera desabasto de agua e incrementa el riesgo de inundación.

De acuerdo con estudios, el hundimiento en el centro de la ciudad es de 10 metros en los últimos 10 años; sin embargo, la ciudad se hunde de forma diferenciada, la zona que presenta mayor velocidad de hundimiento –de 10 a 30 centímetros por año– es la zona sur oriente, principalmente en la delegación Tláhuac y parte de Iztapalapa, debido a que el suelo lacustre presenta mayor compactación.²⁰² Al compactarse este suelo arcilloso da lugar al fenómeno del agrietamiento, el cual se presenta cuando se produce tensión en el suelo.²⁰³

Las principales delegaciones con grietas por efecto del hundimiento de la ciudad son: Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Tláhuac,²⁰⁴ todas se encuentran en el límite del ex lago y al centro del mismo. En términos socio-territoriales, las principales afectaciones se presentan en:

- Socavones, levantamientos de áreas habitadas y derrumbes.
- Fracturas en el sistema de drenaje y gas subterráneos, provocando fugas y desabasto, además de un creciente peligro para la vida de las personas que habitan en la zona.

De acuerdo con el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las delegaciones tienen competencia en: “administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva”,²⁰⁵ dentro de la demarcación. Así, las siguientes atribuciones determinan que el gobierno delegacional junto con la Seduvi y la Secretaría de Obras y Servicios (Sobse) son responsables de atender las afectaciones por hundimientos, grietas y socavones:

- Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la normatividad correspondiente.
- Elaborar su respectivo Atlas de Riesgo Delegacional y mantenerlo actualizado.²⁰⁶
- Colaborar con las instancias competentes en caso de desastres, para instrumentar las acciones de apoyo a la población en el ámbito de su competencia.²⁰⁷

²⁰¹ Pedro Moctezuma Barragán, *Repensar la Cuenca: La gestión del agua en el Valle de México*, op. cit., p. 20.

²⁰² Diego Pérez Centeno, *Modelado del hundimiento de la zona lacustre del Valle de México. Aspectos estratigráficos y piezométricos*, tesis de maestría, México, IPN, 2006, p. 19. Véase además “Mapa de hundimiento de la ciudad de México”, disponible en <<http://www.atlas.cdmx.gob.mx/hundimientos.html>>, página consultada el 22 de diciembre de 2017.

²⁰³ *Ibidem*, p. 42.

²⁰⁴ El caso más alarmante es el ocurrido en la colonia del Mar de la delegación Tláhuac; ya que presenta grietas que llegan hasta la delegación Iztapalapa, véase José Martínez Gonzales et al., *Efectos del hundimiento regional en los cambios de periodo dominante del suelo de la Cuenca de México: Propuesta de nuevos mapas para las normas técnicas complementarias para sismos*, op. cit.

²⁰⁵ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 27 de junio de 2014, artículo 117, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf>, página consultada el 25 de julio de 2017.

²⁰⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de noviembre de 2015, artículo 39, renglón II y LXXXIV, disponible en <<http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/LOAPDF.pdf>>, página consultada el 25 de julio de 2017.

²⁰⁷ Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de noviembre de 2015, artículo 147, renglón VII, disponible en <<http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/LOAPDF.pdf>>, página consultada el 25 de julio de 2017.



Este fenómeno de subsidencia pone en peligro la vida de las y los habitantes de la ciudad, por tal motivo se insta a los órganos gubernamentales competentes a tomar las medidas pertinentes en materia de protección civil y ambiental para prevenir daños irreparables a la vida humana y asegurar un medio ambiente y social de protección a los derechos humanos.

Cabe señalar que con los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 se potencializaron las afectaciones derivadas del fenómeno de subsidencia en las diferentes demarcaciones en toda la ciudad, y en las delegaciones de Iztapalapa, Tláhuac y Xochimilco de modo particular. Las afectaciones antes mencionadas ponen en peligro el ejercicio de los derechos humanos y la vida de las personas que viven y transitan en la capital, por tal motivo se insta a los órganos gubernamentales involucrados para que reafirmen su compromiso y efectúen medidas en materia de protección civil, estudios de suelo y ambiental para prevenir daños irreparables a la vida humana y asegurar un medio ambiente y social de protección a los derechos humanos.²⁰⁸

LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Hasta 2015 en la Ciudad de México se contaba con 2 601 323 viviendas particulares habitadas, de las cuales 64.57% eran casas, 29.85% departamentos, 4.08% viviendas en vecindad o cuartería, 0.35% eran otro tipo de viviendas y 1.15% no se especificó.²⁰⁹

Tal como se observa en el siguiente cuadro, el cual está ordenado a partir del total de viviendas, el mayor número de ellas se concentra en la delegación Iztapalapa con un total de 507 483 viviendas particulares, siendo Milpa Alta la delegación que menor cantidad tiene, con 35 905.²¹⁰ Sin embargo, Benito Juárez es la que tiene la mayor densidad con 5 545 viviendas por km², le siguen las delegaciones Cuauhtémoc e Iztacalco en segundo y tercer lugar, respectivamente.

²⁰⁸ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.

²⁰⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México, 2016, op. cit.*, cuadro 4.3.

²¹⁰ *Idem.*



Cuadro 1.7 Densidad de viviendas por delegación en la Ciudad de México, 2015

Delegación	Superficie/ (km ²)	Total de viviendas	Densidad habitacional (viv/km ²)
Iztapalapa	112.5	507 483	4 171
Gustavo A. Madero	87.4	352 986	3 958
Álvaro Obregón	95.4	214 744	3 030
Cuauhtémoc	32.3	208 975	5 447
Coyoacán	53.6	195 589	3 325
Tlalpan	312.9	194 327	2 785
Benito Juárez	26.5	165 450	5 545
Miguel Hidalgo	46.1	145 091	2 786
Venustiano Carranza	33.7	139 310	3 555
Azcapotzalco	33.3	132 135	3 436
Iztacalco	23.0	114 867	4 441
Xochimilco	113.5	112 943	2 095
Tláhuac	85.5	103 696	2 326
La Magdalena Contreras	63.1	67 510	3 631
Cuajimalpa de Morelos	71.1	54 169	1 894
Milpa Alta	296.7	35 905	1 904

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de los datos asentados en Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2016 *Informe final de la demarcación: Álvaro Obregón Ciudad de México*, op. cit., p. 17.

En cuanto a la tenencia de la vivienda, 52.1% del total de viviendas se atribuía como propia, mientras que 24.3% eran alquiladas, 19.4% eran prestadas y sólo 3.2% se encontraba en alguna otra situación. La delegación Milpa Alta es la que mayor porcentaje de viviendas propias tiene (73.58%) aunque también es la que tiene el menor número de viviendas y población de la entidad. Por otra parte, la delegación que más viviendas en renta concentra es la Cuauhtémoc (39%) y la que más vivienda tiene en situación de préstamo es Gustavo A. Madero (26.2 por ciento).²¹¹

En cuanto a condiciones materiales de la vivienda en la Ciudad de México, 0.4% de las viviendas tiene piso de tierra, 35.4% piso de cemento y 63.3% mosaico, madera o recubrimiento. Mientras que la mayoría de las viviendas (98.4%) cuenta con paredes de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera o cemento, sólo 93% tiene techo de losa de concreto, el restante se construye con lámina de asbesto o fibrocemento (5%), lámina de cartón (0.9%) y teja (0.1%).²¹² Además, del total de viviendas de la entidad únicamente 90.6% disponía de agua entubada al interior, 94.1% tenía drenaje conectado a la red pública, logrando alcanzar la cobertura²¹³ de la energía eléctrica en 99.8% de ellas.²¹⁴

²¹¹ *Ibidem*, cuadro 4.4.

²¹² *Ibidem*, cuadros 4.6, 4.7 y 4.8.

²¹³ Es importante resaltar que una buena parte de 99.8% de la cobertura en energía eléctrica es irregular. Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.

²¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Intercensal 2015*, INEGI, México, 2015, disponible en <<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/vivienda.aspx?tema=me&ce=09>>, página consultada el 10 de septiembre de 2017.



Si bien los datos sobre las características de la vivienda en la Ciudad de México muestran que un porcentaje alto cuenta con las condiciones necesarias para ser habitadas, existen retos importantes para alcanzar la cobertura universal o total en la prestación de los servicios básicos.

Por otra parte, comprar un inmueble en la Ciudad de México resulta caro, por ejemplo, en 2015 el precio promedio del metro cuadrado era de 9 067 pesos, en contraste con la media nacional que sólo era de 1 966.²¹⁵ A principios de 2016, la ALDF reveló que en los últimos 15 años se ha elevado el costo del metro cuadrado de la vivienda en la ciudad, hecho que ha generado que el mecanismo de la vivienda en alquiler haya aumentado de 21.6 a 24.3%.²¹⁶ Al respecto, especialistas señalan que el acceder a vivienda a través del alquiler no necesariamente es un indicador social negativo, sino que puede representar una estrategia viable para cubrir las necesidades de vivienda que permite la movilidad, por lo que se podría, por ejemplo, incentivar la vivienda pública o social en alquiler y subvenciones para la renta, con una regulación adecuada que controle los precios.²¹⁷

Es difícil para muchas personas obtener un crédito o planes de financiamiento para obtener una vivienda en la ciudad capital, lo cual lleva a que se mire a las zonas periurbanas en el Estado de México y otros estados, entre ellos Hidalgo o Querétaro, como lugares atractivos para adquirir un predio o una casa, ya que el metro cuadrado oscila entre los 1 500 y 2 300 pesos.²¹⁸

Aunque el Invi reportó en 2015 haber realizado 19 131 acciones, entre otorgamiento de créditos para vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y ayudas de renta a familias que habitan en zonas de riesgo,²¹⁹ el reto sigue siendo enorme.

- La reestructuración urbana de la vivienda o *boom inmobiliario*: elementos para contextualizar el desarrollo inmobiliario en la Ciudad de México

Desde principios de la década de 1990 el Estado replanteó su actuación en materia de vivienda, ya que “pasó de una política orientada por la construcción y el mejoramiento de la vivienda vinculada al desarrollo urbano, hacia una política centrada en la participación privada de la producción de vivienda”.²²⁰ En esta transición sustentada en el libre mercado, el Estado es facilitador y promotor en materia de vivienda y, a grandes rasgos, el proceso de gestión, construcción y oferta son acciones delegadas al capital privado.²²¹

²¹⁵ Sociedad Hipotecaria Federal, *Estado actual de la vivienda en México 2015*, Centro de Investigación y Documentación de la Casa/Sociedad Hipotecaria Federal, Ciudad de México, 2015, p. 66, disponible en <http://www.conorevi.org.mx/pdf/EAVM_2015.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2017.

²¹⁶ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Noticias. Presenta Iván Texta iniciativa para regular arrendamiento”, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/comsoc-presenta-ivan-texta-iniciativa-regular-arrendamiento--33452.html>>, página consultada el 10 de septiembre de 2017.

²¹⁷ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF. Véase también Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari. Adición misión a España, A/HRC/7/16/Add.2, 7º periodo de sesiones, 7 de febrero de 2008.

²¹⁸ Sociedad Hipotecaria Federal, *Estado actual de la vivienda en México 2015*, doc. cit., p. 66.

²¹⁹ Instituto de Vivienda del Distrito Federal, “Informe preliminar 2015”, disponible en <<http://www.invi.df.gob.mx/portal/I2015.aspx>>, página consultada el 10 de septiembre de 2017.

²²⁰ Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación Número 1164 “Política Pública de Vivienda”*, México, ASF/Cámara de Diputados, 2012, disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1164_a.pdf>, página consultada el 19 de diciembre de 2017.

²²¹ *Ibidem*.



En la Ciudad de México, los elementos que dieron origen a la restructuración urbana, producto del desarrollo inmobiliario privado, radican en el cambio de los usos de suelo generado por las deficiencias en la gestión y aplicación de la normativa urbana, entre otros aspectos; lo anterior creó las condiciones para el estímulo y la propagación del mercado inmobiliario en la ciudad. Entre los mecanismos que dieron cabida normativa al *boom inmobiliario* y encarecimiento de las zonas centrales se encuentran la promulgación del Bando informativo número 2 para la implementación de “políticas urbanas para una ciudad compacta, mediante la estrategia de redensificación de las áreas centrales de la ciudad de México”²²² y la Norma General de Ordenación número 26, con el objetivo de “incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular”; ambos instrumentos ya antes fueron abordados en este capítulo.²²³

Las estrategias de construcción de vivienda social y popular para densificar la ciudad central y el cambio de papel del gobierno local abrieron paso al capital inmobiliario que utilizó ambas estrategias para generar polígonos habitacionales que polarizaron el espacio urbano, desatendiendo la demanda de vivienda de interés social y popular de la población de la Ciudad de México, en donde se estima que en 15 años se requerirá la generación de 354 000 nuevos hogares.²²⁴

4. Transporte y movilidad en la Ciudad de México

La movilidad tiene un carácter cotidiano, funciona al ritmo de las actividades de la ciudad, tanto la localización de los centros de trabajo –desde los más especializados hasta los de tipo informal– como la composición etaria de la población influyen en ésta.²²⁵ Datos de 2017 evidencian que tan sólo en la Ciudad de México se realizaban 17 300 000 desplazamientos en un día entre semana, cifra que aumentaba casi al doble si se considera a la ZMVM, lo que alcanza los 34 560 000 viajes.²²⁶

ONU-Hábitat señala que la movilidad se vincula en buena medida con el modelo de urbanización en el cual el enfoque de desarrollo de infraestructura para el transporte motorizado privado prevalece en las inversiones públicas, lo que ha fomentado su uso con consecuencias negativas por la contaminación y otros aspectos.²²⁷ Actualmente, en la ciudad 29% del total de los viajes diarios se realiza en auto particular, 60% en transporte público concesionado (microbús, combi, suburbano y taxi), 8% en transporte público masivo (metro, metrobús, tren ligero y trolebús) y 2% lo hace en bicicleta y motocicleta.²²⁸

²²² Alejandro Hernández Salazar y Javier Pérez Corona, “Desarrollos inmobiliarios, redensificación y estructura urbana en la Delegación Benito Juárez de la Ciudad de México”, *loc. cit.*

²²³ Rafael Valdivia López, “La norma 26 para la producción de vivienda de interés social”, *op. cit.*, p. 469.

²²⁴ *Ibidem*, p. 470.

²²⁵ Valentín Ibarra, “10. Escenarios metropolitanos de la movilidad cotidiana”, en Gustavo Garza y Martha Scheingart (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. II. Desarrollo urbano y regional, México, El Colmex, 2000, p. 450.

²²⁶ Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, “Encuesta Origen-Destino 2007. Principales resultados”, citado en CDHDF, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*, México, CDHDF, 2013, p. 63.

²²⁷ ONU-Hábitat, *Reporte nacional de movilidad urbana en México 2014-2015*, México, ONU-Hábitat, 2015, p. 42.

²²⁸ *Ibidem*, inciso II.2.1, p. 42.



En 2014 la ciudad contaba con un parque vehicular de 4 289 202 automóviles particulares²²⁹ y con un índice de motorización de 535 vehículos de motor registrados en circulación por cada 1 000 habitantes;²³⁰ lo que ha derivado en graves problemas de contaminación, entre otros.

Como se pudo observar a lo largo de este capítulo, la Ciudad de México es una entidad con características complejas que deben ser atendidas desde el enfoque amplio de reflexión y acción que ofrece la perspectiva de derechos humanos, por lo cual, ésta se abordará de manera detallada en el siguiente apartado.

²²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico del Distrito Federal 2015*, México, INEGI, 2015, p. 394, cuadro 20.18. Transportes y comunicaciones.

²³⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Transporte. Índice de motorización por entidad federativa, 2000 a 2014*, México, INEGI, 2015, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mamb137&s=est&c=21690>>, página consultada el 16 de julio de 2017.



II. La política y gestión urbana desde el enfoque de derechos humanos



En este capítulo se reflexiona en torno al tema urbano a partir de un enfoque dirigido a garantizar el respeto, la protección, la promoción y el ejercicio de los derechos de toda la población en las ciudades sin distinción alguna, de forma equitativa, participativa, justa y sostenible. Para ello, en un primer momento se presenta un resumen del debate teórico-académico sobre la conceptualización de la ciudad y lo urbano, su evolución y la definición de algunos de sus componentes base que permiten caracterizar el concepto e introducir el derecho a la ciudad, del cual parte la reflexión de este apartado. Más adelante se mencionan los aspectos básicos del enfoque de derechos humanos, su importancia y aportes, y se especifican las obligaciones y los principios de derechos humanos aplicables a las normas, la política y la gestión pública en las ciudades y los contextos urbanos.

En un segundo apartado se abordan algunos de los diversos derechos de particular relevancia que deben ser observados para avanzar hacia una ciudad de derechos.

A lo largo de este capítulo se desarrollan diversos estándares internacionales de derechos humanos relacionados con el ámbito urbano, los cuales fueron identificados a partir de una revisión minuciosa de los tratados internacionales en la materia, las observaciones e informes de órganos de protección y procedimientos especiales, la jurisprudencia, así como los diversos instrumentos, documentos, principios y directrices de organismos internacionales que trabajan o han analizado el tema urbano, como lo es ONU-Hábitat, y las iniciativas de trascendental relevancia provenientes de la sociedad civil, las que recapitulan e impulsan los derechos humanos y plantean un nuevo paradigma para las ciudades: las cartas por el derecho a la ciudad.

A. Acercamiento a los conceptos de espacio público, ciudad y derecho a la ciudad

Las definiciones desarrolladas para conceptualizar el *espacio público*, la *ciudad* y lo *urbano* han sido múltiples y diversas en términos teóricos y metodológicos; empero, ambos enfoques comparten el interés por abordarlas de una manera más integral, no como objeto sino como sujeto de cambio en contextos históricos específicos. En años recientes se ha estado configurando el *derecho a la ciudad*, y se han acentuado las discusiones y movilizaciones a favor de su reconocimiento en instrumentos y documentos regionales e internacionales.



1. El espacio público en las ciudades

Reflexionar sobre el concepto de *espacio público* es clave para el análisis de lo urbano, pues éste da sentido a la organización de la ciudad y a su planeación. Como lo señala Daniel A. Hiernaux, “la sociedad modela el espacio, pero al mismo tiempo se ve orientada por la misma configuración y evolución del espacio físico”.²³¹

En particular, el espacio público puede ser entendido como el “espacio de encuentro, de relación y de acción que nos acerca a las prácticas sociales que explican a la ciudadanía y producen lugares muy diversos”.²³² La importancia de los espacios públicos en las ciudades radica en su carácter de catalizador de las relaciones de convivencia, de intercambio y acuerdos entre las y los ciudadanos, son lugares comunes donde el espacio adquiere un significado colectivo. En sí, es el sitio de encuentro, de mercadeo y de tránsito en una ciudad, se define como un sitio donde cualquier persona tiene el derecho de entrar o permanecer sin ser excluida por condición personal, social o económica.²³³

Partir de esta concepción tiene implicaciones en el diseño, la planeación y la gestión de la ciudad y lo urbano, y evidencia la necesidad de su realización e implementación de forma democrática, lo que puede hacer frente a la idea de propiedad privada y mercantilista que domina en diversas ciudades.

2. Enfoques teóricos para abordar la ciudad y lo urbano

A pesar de que las construcciones conceptuales de *ciudad* y lo *urbano* se ven desbordadas por la realidad que se intenta estudiar, el interés por entender su dinámica y estructura ha sido permanente, en particular desde la ciencia social. Si bien no existe un único abordaje teórico, se pueden distinguir diversos enfoques que intentan comprender la totalidad de los procesos territoriales y el impacto en la sociedad que los habita.²³⁴ Así, es factible agrupar tres grandes enfoques que han sido los más representativos de la teoría urbana desde finales del siglo xx, los cuales se clasifican y resumen en el siguiente cuadro.

²³¹ Daniel A. Hiernaux Nicolas, “Urbanización en el subdesarrollo”, en *Problemas del desarrollo; Revista latinoamericana de economía*, año I, núm. 1, México, octubre-diciembre de 1969, pp. 123-125.

²³² Patricia Ramírez Kuri, “Los espacios públicos”, en Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, op.cit., p. 119.

²³³ Secretaría de Desarrollo Social y ONU-Hábitat, *Guía de diseño del espacio público seguro, incluyente y sustentable*, México, Sedesol/ONU Hábitat, 2007.

²³⁴ Para una explicación jurídico-filosófica de la ciudad véase Horacio Corti, “Repensando la Ciudad: reflexiones en torno al camino a seguir para avanzar hacia una ciudad de derechos”, ponencia presentada en el Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos: desafíos para la política urbana en la Ciudad de México, México, CDHDF, 7 de septiembre de 2017, disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=tIqEcIGdl2I&t=5634s>>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.



Cuadro II.1 Enfoques teóricos desarrollados para el estudio de la ciudad y de lo urbano**Como fenómeno urbano y en su configuración espacial desde la ecología humana**

La concepción de la *ecología humana* para referirse a la ciudad aborda la sinergia entre el ser humano y su medio ambiente; ya que la denomina como áreas naturales-humanizadas, porque son el producto de las fuerzas sociales y de las agrupaciones naturales; esta articulación humano-naturaleza delinea las formaciones urbanas, además de que trata temas relevantes, entre los que destaca la explosión demográfica como principal factor del crecimiento del área urbana.

Los exponentes más notables son Robert E. Park, Roderick McKenzie y Ernest Burgués, teóricos de la Escuela de Chicago, donde se instrumentó y tomó fuerza este enfoque. Sin lugar a dudas, el enfoque de la ecología humana ha encauzado gran parte de la discusión acerca de la dinámica y estructura de las ciudades actuales; es decir, la forma metodológica mediante la que se aborda el estudio de la ciudad ha dado muchos aportes a la teoría urbana, principalmente sobre crecimiento y morfología de las urbes nacionales e internacionales. Sin embargo, este enfoque deja de lado los factores que históricamente han generado la explosión demográfica, la creciente desigualdad y la polarización social, y la infraestructura en la ciudad.

La cultura como punto central de cohesión y diferenciación de los procesos sociales en un territorio

Desde el enfoque cultural, la ciudad se define en términos de ser y hacer comunidad. En este sentido, se entiende por ciudad a “un ámbito territorial definible por un conjunto de valores que hacen emerger una conducta social específica y una mentalidad diferenciable del orden social precedente”. La configuración de los valores y las prácticas toman forma al analizarse dimensiones como: el consumo de mercancías y de la imagen de la ciudad por parte de las y los habitantes, la sustitución de la comunidad tradicional por una moderna, en donde se sustituyen las maneras en que se relaciona la población, la pérdida de identidad y el apego al territorio; estas dimensiones delinear el imaginario y la apropiación de la ciudad desde una perspectiva subjetiva, mediante símbolos socialmente aceptados. Los principales referentes son Ferdinand Tonéis, George Simmel, Osvaldo Spengler, Louis Wirth y Robert Redfield. En una visión crítica de este enfoque culturalista aparece Edward W. Soja, quien argumenta que “las ciudades son consideradas como centros de innovación, lugares donde la proximidad densa y la presencia interdependiente constituyen importantes rasgos modeladores de la vida cotidiana, del desarrollo humano y de la continuidad social”. Soja advierte que la socialización de los grupos culturalmente heterogéneos que habitan la ciudad, hacen del espacio centros interdependientes de redes sociales que históricamente avanzan hacia el desarrollo de la población que está inmersa en ese contexto geográfico e histórico específicos.

Desde los cambios producidos por las relaciones sociales de producción en el contexto de la industrialización

Este enfoque viene de la perspectiva marxista. Las y los autores que teorizan la ciudad y el espacio urbano desde este enfoque toman como principal referencia del nacimiento de la ciudad capitalista, a la revolución industrial. Este hecho generó el escenario mediante el cual se comenzó a expresar el crecimiento de áreas urbanas en el territorio. Así, se toma en consideración un análisis sobre el transcurrir de las ciudades en el tiempo, a partir de las relaciones sociales de producción y de cómo históricamente éstas transforman las actividades económicas en el territorio, especializando el espacio según los requerimientos humanos y técnico-industriales para la acumulación del capital. De los teóricos que han abordado la cuestión urbana se presentan sólo los de mayor actualidad e integralidad para el análisis de la ciudad capitalista. Para Henry Lefebvre, “la ciudad es el escenario del intercambio y participación activa en la ideología del ‘consumo dirigido’”; Manuel Castells, por su lado, formula dos acepciones del término urbanización como factor histórico del nacimiento de la ciudad: la primera de orden demográfico, atendiendo la instauración de la industria como hecho primordial para la urbanización, y la segunda acepción, como un espacio de poder disputado por la clase dominante y la clase dominada, es decir, se toma al espacio como un objeto en donde se ejerce el poder de la apropiación pública o privada. Para Christian Tapalov, “la ciudad constituye una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas; es el resultado de la división social del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre unidades de producción”.

Fuente: José Luis Lezama, *Teoría social, espacio y ciudad*, 2ª ed., México, El Colmex, 2002, pp. 135-211; Robert E. Park, *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1999, pp. 141-148; J. Anzano, “El proceso de urbanización en el mundo”, en *Clío*, Sección Temario de oposiciones de Geografía e Historia, núm. 36, España, 2010; Edward W. Soja, *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Los Ángeles, Blackwell Publishing, 2000, pp. 27-46; M. José González Ordovás, “La cuestión urbana: algunas perspectivas teóricas”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 101, México, julio-septiembre de 1998, p. 306; y Cristian Tapalov, *La urbanización capitalista*, México, Editorial Edicol, 1979.

Aunque esta revisión no desglosa a detalle todos los debates conceptuales que se han producido sobre la ciudad y lo urbano a lo largo de las últimas décadas, sí muestra la diversidad de definiciones y abordajes que han surgido en este tiempo para explicar los procesos territoriales y su impacto en las sociedades.



3. Discusiones y movilizaciones en torno al derecho a la ciudad

En paralelo con las discusiones académicas sobre el estudio del entorno urbano, en las últimas décadas a nivel internacional —y con particular eco en la región latinoamericana— se han manifestado importantes debates y movilizaciones en torno a la reivindicación del derecho a la ciudad. Resultado de ello ha sido la promoción de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, impulsada por un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, articulados desde el primer Foro Social Mundial organizado en 2001. Esta Carta busca recoger los compromisos y las medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentos, así como organismos internacionales, para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades.²³⁵

Desde esta perspectiva se toman dos acepciones del concepto de *ciudad*, a partir de las cuales se construye la definición del *derecho a la ciudad*:

Por su *carácter físico*, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio. Como *espacio político*, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos Legislativo y Judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.²³⁶

Así, el *derecho a la ciudad* se define como

el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.²³⁷

A nivel local, el 13 de julio de 2010, el jefe de Gobierno del Distrito Federal firmó la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, obligándose públicamente al cabal cumplimiento de las disposiciones en ella contenidas. La redacción de esta carta había sido impulsada años atrás por un grupo promotor conformado por organizaciones sociales y civiles, dependencias de gobierno y la CDHDF.

Ambas cartas reivindican la construcción de un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social, y en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural; evidencian también el carácter colectivo del derecho a la ciudad, que no se limita a promover el ejercicio y la satisfacción individualizada de los derechos humanos, sino que propone avanzar hacia la construcción de un derecho que

²³⁵ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, aprobada en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, enero de 2005, preámbulo.

²³⁶ *Ibidem*, artículo 1, numeral 4. N. del E.: La cursiva es énfasis del editor.

²³⁷ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, aprobada por el Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y el Gobierno del Distrito Federal en julio de 2010, numeral 1.1.



reconozca la identidad colectiva de quienes habitan y transitan por la ciudad para mejorar sus condiciones de convivencia y disfrute, en particular las de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

A nivel internacional, la Nueva Agenda Urbana que se aprobó el 20 de octubre de 2016 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) de Quito, Ecuador, reconoce *el ideal de una ciudad para todos*, en el que las y los habitantes “tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos”.

En este documento, que fue refrendado el 23 de diciembre de 2016 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su 66ª sesión plenaria de su 71º periodo de sesiones, se celebran los esfuerzos realizados por algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal –conocido como *el derecho a la ciudad*– en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.²³⁸

En este mismo tenor, la Constitución Política de la Ciudad de México, aprobada por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 31 de enero de 2017, reconoce en su artículo 12 el derecho a la ciudad de todas las personas, el cual “consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente”. Se insiste en que

el derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.²³⁹

Como lo apunta Jonatan Baldiviezo, el *derecho a la ciudad* se constituye como un nuevo paradigma de “cómo percibir, pensar y comprender la ciudad y la urbanización, y de cómo orientar las voluntades de cambio”, y abarca principios, valores, creencias y reconocimiento de nuevos derechos.²⁴⁰ Este derecho se plantea como respuesta social a la ciudad-mercancía; nace del análisis y de la crítica a las políticas urbanas implementadas desde la modernidad. Es un derecho que está en permanente construcción y rediscusión, y ha empezado a ser explícitamente reconocido en instrumentos internacionales del *soft law* y en normas locales y nacionales;²⁴¹ pero que implícitamente puede ser construido a partir de diversos derechos ya reconocidos en el entramado jurídico internacional.

Este derecho surge como una nueva concepción para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de una forma colectiva y no sólo individual, ya que concibe a la ciudad como un bien común, como un espacio socio-urbano de ejercicio integral de los derechos.²⁴² Tal derecho también pretende contemplar la relación de las personas entre sí, con su territorio, su espacio y su hábitat. El derecho a la ciudad es la articulación jurídico-institucional de los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) con la democracia en sus

²³⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Nueva Agenda Urbana*, A/RES/71/256, aprobada en el 71º periodo de sesiones, 25 de enero de 2017, numeral 11.

²³⁹ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 12.

²⁴⁰ Jonatan Baldiviezo *et al.*, “Dimensión del derecho a la ciudad y estándares de integración sociourbana”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 6, núm. 10, Argentina, septiembre de 2016, disponible en <<https://www.mpdefensa.gov.ar/biblioteca/pdf/Revista-Institucional-del-MPD-Nro.10-Derecho-a-la-Ciudad.pdf>>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 40.

²⁴² *Ibidem*, p. 38.



diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa).²⁴³ Es un derecho colectivo de las y los habitantes de las ciudades, que “les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales [para garantizar] un nivel de vida adecuado”.²⁴⁴

El derecho a la ciudad llama a la acción para ir transformando la urbe en un espacio más justo, plural y propicio para la vida digna, que no se limita a mejorar las condiciones en las que habitamos, sino que implica derechos para incidir en su producción, desarrollo, gestión y disfrute, y participar en la determinación de las políticas públicas que permitan respetar, proteger y hacer efectivos los derechos, exigiendo la apertura de espacios reales de participación²⁴⁵ y consulta para la toma de decisiones.²⁴⁶

B. Elementos a considerar para la construcción de una política urbana con enfoque de derechos

El contexto de crecimiento urbano extensivo y desordenado que ha prevalecido en la Ciudad de México y la ZMVM –y que tiende a producir segregación social, pobreza y degradación del medio ambiente– conlleva la necesidad de reflexionar sobre la política urbana implementada en años recientes, en particular a partir del enfoque de los derechos humanos, con la finalidad de identificar medidas que permitan reforzar, desde las especificidades de los contextos urbanos, la promoción, el respeto, la defensa y la realización de todos los derechos humanos, es decir, revisar de manera integral e interdependiente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así, los derechos humanos, y en particular el derecho a la ciudad, deben ocupar un lugar central en el proceso de consolidación de la política y gestión urbana, en tanto son un elemento integrador que permite garantizar una vida digna, e igualdad de oportunidades y libertades, en el marco de una convivencia social y en un entorno físico determinado en el que confluyen agentes con diferentes intereses.

1. El enfoque de derechos humanos aplicado a la política y gestión urbana

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas es un marco conceptual-metodológico basado en las normas internacionales de protección de derechos humanos, mediante las cuales los Estados han adquirido obligaciones y compromisos a cumplir. Es decir, las pautas en materia de derechos humanos están codificadas en ordenamientos jurídicos internacionales y nacionales vinculatorios (por ejemplo,

²⁴³ Lorena Zárate, “Carta de la Ciudad de México: el derecho a construir la ciudad que soñamos”, en Ana Sugranyes y Mathivet Charlotte (eds.), *Ciudades para todos. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, Santiago de Chile, Habitat International Coalition, 2010, p. 275, disponible en <www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.

²⁴⁴ Enrique Ortiz, “El proceso de construcción por el derecho a la ciudad: avances y desafíos”, en Ana Sugranyes y Mathivet Charlotte (eds.), *Ciudades para todos. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias, op. cit.*, disponible en <www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.

²⁴⁵ Para tener un panorama de la apertura democrática en la Ciudad de México y en América Latina véase Fernando Carreón, “El oleaje de los gobiernos locales en América Latina. Retos desde la perspectiva de derechos humanos”, ponencia presentada en el Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos: desafíos para la política urbana en la Ciudad de México, *loc. cit.*

²⁴⁶ CDHDF, *Informe especial sobre trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México*, México, CDHDF, 2016, pp. 76-78.



tratados y convenios), que constituyen un conjunto de normas de actuación respecto de las que pueden exigirse responsabilidades. Cabe recordar que el artículo 1º de la Constitución Política mexicana establece que “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.”²⁴⁷

El enfoque de derechos humanos aplicado a la política y gestión urbana en las ciudades garantiza “que todos los habitantes de las ciudades tengan la misma cabida, que se reconozcan sus contribuciones a la vida urbana y que se tenga plenamente en cuenta su derecho a una vivienda adecuada, así como a la infraestructura, los servicios, el transporte y otros derechos humanos conexos”.²⁴⁸

El cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de los instrumentos de derechos humanos es vigilado por comités de expertos independientes denominados *órganos creados en virtud de los tratados* o *comités*, que también ayudan a precisar el contenido de los distintos derechos humanos y de las obligaciones de los Estados Partes a través de observaciones generales y de la revisión de informes. Estos órganos apoyan la vigilancia de los compromisos del Estado mediante evaluaciones públicas e independientes de su actuación, por ejemplo, en algunos documentos los comités han hecho referencia a los retos para el ejercicio de los derechos en contextos urbanos.

El contenido normativo de los derechos y las obligaciones de los Estados también es interpretado por personas y órganos de expertos –relatores especiales, expertos independientes y grupos de trabajo, quienes son designados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en lo que se conoce como *procedimientos especiales*– mediante la integración de informes con recomendaciones, y por cortes y tribunales regionales y nacionales a través de sus sentencias, declaraciones, opiniones consultivas y principios (por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH).²⁴⁹ En diversos momentos estos órganos y procedimientos han planteado obligaciones y parámetros que guían las acciones públicas y privadas para que en contextos urbanos se respeten, garanticen y protejan los derechos humanos, los cuales deben ser retomados por los Estados.

Además de los anteriores, existe un conjunto de organismos especializados del sistema de Naciones Unidas que han concretado convenios, recomendaciones, documentos de trabajo, principios y directrices en materia urbana relacionados, por ejemplo, con temas como asentamientos humanos, vivienda, trabajo y salud. Entre éstos destaca ONU-Hábitat, organismo que ha recibido el mandato de promover ciudades y asentamientos urbanos social y ambientalmente sostenibles.

En el siguiente cuadro se presenta una síntesis de los organismos e instrumentos identificados que abordan el tema urbano y promueven la perspectiva de derechos humanos:

²⁴⁷ 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 15 de septiembre de 2017, artículo 1º, párrafo primero.

²⁴⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/70/270, 70º periodo de sesiones, 4 de agosto de 2015, párr. 9.

²⁴⁹ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006, p. 1.



Cuadro II.2 Instrumentos y documentos de organismos internacionales que abordan el tema urbano y la perspectiva de derechos humanos

Sistema universal de derechos humanos

Asamblea General:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

- Observación General núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes.
- Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada.
- Observación General núm. 7. Desalojos forzosos.
- Observación General núm. 15. El derecho al agua.
- Observación General núm. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.
- Observación General núm. 21. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural.
- Observación General núm. 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC en el contexto de las actividades empresariales.

Comité de Derechos Humanos

- Comentario General núm. 25, relativo al derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho a votar y el derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas.
- Comentario General núm. 34. Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión.

Relatorías especiales:

- Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto.
 - Informe A/70/270: se establece la centralidad del derecho a una vivienda adecuada para el desarrollo y la implementación de la nueva agenda urbana.
- Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas.
 - Informe A/HRC/36/46: se establecen medidas para respetar los derechos humanos de los pueblos indígenas violados a causa del cambio climático.
- Relatoría Especial sobre los derechos culturales.
 - Resolución 34/2: se promueve el disfrute de los derechos humanos de todos y el respeto a la diversidad cultural.
- Relatoría Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.
 - Informe recopilación A/HRC/25/53: se determinan las obligaciones que tiene el Estado para asegurar el disfrute de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente.
- Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos.
 - Principios rectores de los desplazamientos internos: definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.
- Relatoría Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.
 - Principios rectores sobre extrema pobreza y los derechos humanos: proporcionan las bases para la elaboración y aplicación de políticas públicas relacionadas con la reducción de la pobreza.
- Relatoría Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento.
 - Informe sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, A/69/213.
- Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas.
 - Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: clarifican que el Estado tiene la obligación de proteger a las personas dentro de su territorio contra las violaciones de los derechos humanos por las empresas.
- Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.
 - Informe del Sr. Frank La Rue, A/HRC/14/23.

Sistema interamericano de derechos humanos

Organización de los Estados Americanos (OEA)

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

Otros organismos especializados de la ONU

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)

- Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial.
- Nueva Agenda Urbana (NAU): Establece el goce en igualdad de derechos, acceso, beneficio y oportunidades que las ciudades ofrecen, con la finalidad de asegurar un desarrollo urbano y humano sostenible con la participación de todos los actores pertinentes.



Cuadro II.2 Instrumentos y documentos de organismos internacionales que abordan el tema urbano y la perspectiva de derechos humanos (continuación)

Otros organismos especializados de la onu

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)

- Declaración de Río: Establece los principios para una alianza mundial con el objetivo de crear niveles de cooperación entre los estados para alcanzar acuerdos que proteja la integridad del sistema ambiental y el desarrollo mundial.
- Programa 21: En el capítulo 7 se establecen los puntos para el fomento del desarrollo sostenible en asentamientos humanos y mejorar la calidad de vida en lo social, lo económico y lo ambiental.

Organización Mundial de la Salud (OMS)

- Principios de la Higiene de la vivienda: Implica el aseguramiento de buenas condiciones de alojamiento que promuevan la salud física, la productividad económica, el bienestar psíquico y la energía social de las personas que laboran.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- Recomendación 115. Sobre la vivienda de los trabajadores: Se aplica a la vivienda de las trabajadoras y trabajadores en su conjunto y jubilados; con el objetivo de fomentar un alojamiento adecuado, decoroso y cercano al centro laboral como responsabilidad del Estado.

Sociedad civil

- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.
- Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad.

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de la información obtenida de las páginas oficiales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, los Objetivos del Desarrollo del Milenio y del Desarrollo Sostenible, la Organización de los Estados Americanos, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Coalición Internacional para el Hábitat.

A pesar de no tener la fuerza vinculatoria de un instrumento jurídico internacional, un insumo particularmente importante para la construcción de una política y gestión urbana desde el enfoque de derechos es la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y, para el caso particular local: la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.²⁵⁰ Estas cartas no sólo remarcan como compromisos la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, también plantean la elaboración de marcos institucionales y legales que consagren el derecho a la ciudad, en concordancia con los estándares internacionales.²⁵¹ Un aspecto primordial que Gerardo Pisarello puntualiza de la Carta Mundial y del paradigma que señala, retomando a David Harvey, es que las exigencias planteadas no deben perder su dimensión transformadora, como desafiar a las lógicas de mercado neoliberales o a las formas dominantes de la legalidad o de la acción estatal.²⁵²

Es importante mencionar que con la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México se abre un nuevo paradigma normativo en la capital del país, ya que además de reconocer y garantizar el derecho a la ciudad, incluye las bases y los principios que configuran el andamiaje insti-

²⁵⁰ En este aspecto el arquitecto Enrique Ortiz hace un análisis sintético de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y su importancia en la redacción de la Constitución Política de la Ciudad de México, véase Enrique Ortiz, “Contexto y retos de la política urbana en la Ciudad de México y su relación con la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y la Constitución Política de la Ciudad de México”, ponencia presentada en el Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos: desafíos para la política urbana en la Ciudad de México, *loc. cit.*

²⁵¹ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículo XXI, fracciones II y III.

²⁵² Gerardo Pisarello, “Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: avatares de una historia”, en 7: *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya/Observatorio DESC (Serie Derechos Humanos Emergentes), 2011, p. 42.



tucional organizativo para la planeación y gestión urbana, así como los mecanismos de participación de la ciudadanía en general y los pueblos y barrios originarios en particular.

De esta manera, tampoco se debe perder de vista que “los modelos sistémicos de desigualdad, exclusión y falta de vivienda adecuada para un gran número de habitantes de las ciudades son problemas de derechos humanos que deben abordarse en el marco de los derechos humanos”, tal como lo señala Leilani Farha, actual relatora especial sobre una vivienda adecuada.²⁵³ En sí, analizar la realidad urbana desde el enfoque de derechos ayuda a los Estados a traducir las normas internacionales de derechos humanos que abordan o impactan a las ciudades en “resultados nacionales alcanzables en un plazo determinado”.²⁵⁴

El derecho internacional de los derechos humanos no contiene en sí un determinado diseño de políticas públicas, sino estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define. De acuerdo con Pautassi, los estándares son el conjunto de pautas, principios y reglas orientadoras que fijan el contenido de un derecho, precisan el alcance de las obligaciones del Estado y delimitan elementos comunes para verificar el cumplimiento, la fiscalización y la evaluación de las acciones que éste ha adoptado para satisfacer los derechos.²⁵⁵ Los estándares constituyen en sí un marco de referencia para la definición de políticas públicas urbanas.

Desde el enfoque de derechos humanos, las leyes, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo urbano están anclados en un sistema de derechos y deberes, lo que permite identificar obligaciones y responsables; también ayuda para que su formulación, implementación y evaluación sea transparente y participativa, que existan mecanismos de reparación, y vela porque los procesos participativos y democráticos sean institucionalizados a nivel local y nacional, entre otras.²⁵⁶

2. Política urbana, derechos humanos y obligaciones del Estado

La política y gestión urbana tienen como finalidad establecer las líneas de actuación pública para la planeación, el ordenamiento y la gestión del territorio urbano; su materia está estrechamente vinculada al ejercicio de una diversidad de derechos, tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en particular en el marco del análisis realizado para este Informe especial se propuso visibilizar los derechos y principios²⁵⁷ que se presentan en el gráfico siguiente:

²⁵³ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/70/270, *doc. cit.*, párr. 8.

²⁵⁴ OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, *op. cit.*, p. 17.

²⁵⁵ Laura Pautassi, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, en Víctor Abramovich y Laura Pautassi (comps.), *La medición de los derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2012, pp. 13 y 14.

²⁵⁶ Luis Acebal Monfort *et al.*, *El enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español*, Madrid, Red en derechos-AECID, 2011; y OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, *op. cit.*, 2006.

²⁵⁷ Como se precisó en la introducción, en este informe se seleccionaron algunos derechos ejemplificativos de la compleja realidad urbana; aunque otros derechos (a la movilidad, al agua y saneamiento y a la seguridad) no son abordados con profundidad en este apartado, sí son considerados de importancia y no se deben perder de vista del análisis y la reflexión en torno al tema.



Gráfico II.1 Elementos articuladores de una política urbana con enfoque de derechos humanos

Fuente: Elaboración del CIADH.

Tal como ya se ha señalado, los derechos humanos imponen a los Estados Partes obligaciones. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.²⁵⁸

De esta manera, al analizarse cualquier política pública en materia urbana es necesario identificar las obligaciones a cargo del Estado al respecto, a través de los estándares normativos internacionales que se

²⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º, párrafo tercero.



espera cumpla. Estas obligaciones incumben a todos niveles de gobierno (federal, estatal o municipal) y poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).²⁵⁹

Si bien no hay una definición única de los distintos tipos de obligaciones, tomando en consideración la Carta Magna se pueden agrupar en obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción, las cuales se describen en el siguiente cuadro.

Cuadro II.3. Obligaciones en materia de derechos humanos y sus implicaciones en materia urbana

Obligación	Ejemplos de implicaciones en materia urbana
<p>Respetar</p> <p>Exige que el Estado, y por lo tanto todas las autoridades, no interfieran, obstaculicen o impidan, directa o indirectamente, en el disfrute de los derechos humanos en las ciudades. Así, ningún órgano del Estado debe violentarlos ya sea por acción u omisiones.</p>	<p>Para el diseño e implementación de proyectos de desarrollo, como vías urbanas, grandes proyectos inmobiliarios (edificios, unidades habitacionales y centros comerciales), proyectos turísticos, compra o alquiler masivo de tierras, corredores industriales, entre otros, se debe velar porque no se vean afectados diversos derechos, como el acceso a agua (ya sea por contaminación, reducción o que se limite el acceso), que se respeten los derechos a la manifestación de las ideas, a la información o reunión de las personas que sean o puedan ser afectadas, entre otros. Esta obligación también implica que los Estados se abstengan de denegar la seguridad de tenencia a determinados grupos, de contaminar los recursos hídricos, de imponer prácticas discriminatorias que limiten el acceso de la mujer y su control sobre la vivienda, la tierra y el patrimonio.</p>
<p>Proteger</p> <p>Implica que los Estados adopten medidas para impedir que otros actores, terceras partes (sean particulares, grupos, empresas o quienes actúen en su nombre) interfieran, obstaculicen, menoscaben de algún modo el disfrute de los derechos; así, los órganos estatales o poderes públicos deben evitar que cualquier institución no estatal violente los derechos humanos.</p>	<p>Incluye tanto la posible implementación de medidas reactivas frente a la violación, como procesos jurisdiccionales o administrativos, así como otras de tipo preventivo “que eviten que agentes privados puedan hacerse con el control de los recursos necesarios para la realización de un derecho”. Envuelve la adopción de marcos y entes regulatorios adecuados, reglas de exigibilidad de cumplimiento, adopción de medidas legislativas que impidan que terceras parte afecten el derecho y mecanismos de protección y garantía judiciales que permitan sancionar y reparar las vulneraciones. Precisa de la adopción de legislación u otras medidas estatales para cerciorarse de que los actores privados –promotores inmobiliarios, propietarios de tierras y las empresas– cumplan las normas de derechos humanos. Asimismo, los Estados deben reglamentar los mercados de la vivienda y los arrendamientos para proteger el derecho a una vivienda adecuada; garantizar que los bancos y las instituciones financieras concedan financiación para la vivienda sin discriminación; asegurar que el suministro privado de agua, saneamiento y otros servicios básicos conexos no ponga en peligro su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; velar por que esos servicios no sean suspendidos arbitraria e ilegalmente por terceras partes; prevenir las prácticas discriminatorias en materia de herencia que afectan el acceso de la mujer y su control sobre la vivienda, la tierra y el patrimonio; asegurar que los propietarios de viviendas no discriminen contra determinados grupos; velar por que los actores privados no lleven a cabo desalojos forzosos, entre otros.</p>
<p>Garantizar</p> <p>Requiere la organización de todo el aparato gubernamental, de tal forma que las personas puedan ejercer sus derechos, es decir, que los Estados adopten las medidas adecuadas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de otra índole, destinadas a la plena realización de los derechos.</p>	<p>La obligación de garantizar implica que el Estado reconozca en su ordenamiento legislativo el ejercicio de los derechos humanos en contextos urbanos, así como cuente con un programa de desarrollo alineado con esta perspectiva, incluyendo la sustentabilidad y sostenibilidad. En el caso de prestaciones de bienes y servicios públicos, se deben garantizar de manera adecuada y de buena calidad. Por ejemplo, supone asegurar, especialmente por medio de subsidios y otras medidas, una vivienda adecuada a las personas o grupos que, por motivos fuera de su control, no pueden disfrutar de ese derecho. Asimismo, los Estados deben adoptar una política o un plan de vivienda nacional que defina los objetivos de desarrollo del sector de la vivienda. En el caso de los proyectos de infraestructura y desarrollo, se debe asegurar que los beneficios que puedan derivarse de los proyectos amplíen y no limiten los derechos de las personas que habitan en el lugar previsto para el emprendimiento.</p>

²⁵⁹ Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *Sur-Revista internacional de derechos humanos*, vol. 8, núm. 14, junio de 2011, pp. 35-65.



Cuadro II.3. Obligaciones en materia de derechos humanos y sus implicaciones en materia urbana (*continuación*)

Obligación	Ejemplos de implicaciones en materia urbana
<p>Supone asegurar que la o el titular de derechos los haga efectivos en los casos en que no puede hacerlo por sí mismo con los medios a su disposición.</p> <p>Se puede subdividir en cuatro obligaciones: prevenir, investigar, sancionar y reparar.</p>	<p>La obligación de prevenir impone a la persona impartidora de justicia que, frente a megaproyectos, analice y valore las posibles repercusiones sobre los derechos que podrían derivar de las acciones emprendidas por autoridades o particulares, adelantándose a lo que podría convertirse en una violación a los mismos; si se percibe que del proyecto derivarán graves afectaciones a derechos, se podrán emprender las acciones consecuentes para evitarlas. Por su lado, la investigación debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Además, es obligación de todas las autoridades, incluyendo las y los impartidores de justicia, establecer las sanciones correspondientes de manera proporcional a los actos violatorios de derechos; por ejemplo, el provocar daños a la salud, al acceso al agua, la destrucción o deterioro de viviendas o del medio ambiente. En relación con la reparación, se ha establecido que la reparación por la violación de derechos humanos debe ir más allá de una indemnización o compensación pecuniaria, entendiendo la reparación de manera <i>integral</i> que incluye tanto al daño material como al inmaterial y, particularmente, el daño moral.</p>
<p>Promover</p> <p>Supone que el Estado adopte las medidas para que se difunda información adecuada acerca de las condiciones, formas, contenido y ejercicio del derecho y facilite que los particulares y comunidades ejerzan su derecho.</p>	<p>Implica tomar las medidas necesarias, adecuadas y efectivas para garantizar la existencia de mecanismos educativos, informativos y de sensibilización destinados a crear conciencia pública sobre los derechos en las ciudades.</p>

Fuentes: Con base en Carlos Alza Barco, "El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?", en *Derechos humanos y políticas públicas. Manual*, DHE Red de Derechos Humanos y Educación Superior/Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 2014, pp. 51-78; Comité DESC, Observación General núm. 21. Derecho de toda persona participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1, inciso a del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/21/Rev.1, aprobada en el 43º periodo de sesiones, 17 de mayo de 2010; Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción", *op. cit.*, pp. 35-65; OACNUDH, *El derecho a una vivienda adecuada*, pp. 32-36; Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, SCJN, 2014; Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, junio de 1986, párr. 6; y Miguel Carbonell Sánchez, "Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana", en Miguel Carbonell Sánchez y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 75.

3. Principios rectores de derechos humanos aplicables a la política urbana

El derecho internacional de los derechos humanos y el entramado institucional que lo sustenta han consagrado principios sustanciales que deben ser observados de forma transversal en las acciones públicas, éstos constituyen marcos de referencia imprescindibles en la elaboración e implementación de las políticas públicas.²⁶⁰ A continuación se presentan algunos de estos principios con el enfoque del tema urbano.

a) IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

La igualdad y la no discriminación tienen un vínculo estrecho entre sí, además de ser derechos son principios fundamentales de los derechos humanos;²⁶¹ se les considera como componentes básicos de

²⁶⁰ *Idem.*

²⁶¹ OACNUDH, *El derecho a una vivienda adecuada*, Ginebra, OACNUDH/ONU-Hábitat (Serie: Folleto informativo núm. 21/ Rev.1), abril de 2010, p. 11.



las normas internacionales en la materia, esenciales para su efectivo goce y ejercicio. La importancia de estos principios “atravesará transversalmente a todos los derechos humanos y determina la forma en la que éstos deberán aplicarse”.²⁶²

Tanto en documentos declarativos como vinculantes, los Estados se han comprometido a garantizar sin discriminación alguna el ejercicio de los derechos que en ellos se enuncian; asimismo, han reconocido que todas las personas son iguales ante la ley y, en consecuencia, tienen derecho a igual protección.²⁶³ El principio de igualdad es un criterio de justicia, de respeto a la diversidad y la pluralidad.²⁶⁴ Tal como lo ha interpretado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), “el principio de no discriminación tiene por objeto garantizar la igualdad de trato (o igualdad formal) y la igualdad de oportunidades (o igualdad material), partiendo del reconocimiento jurídico de la diferencia”.²⁶⁵ En particular, el ejercicio de los derechos sociales queda fuertemente vinculado al derecho a no sufrir discriminación;²⁶⁶ en este mismo sentido, la política y gestión urbana diseñadas e implementadas en las ciudades, y a través de las cuales se garantiza un conjunto de derechos, deben estar permeadas por este principio.

El Comité DESC, en concordancia con otros órganos de tratados, define a la *discriminación* como

“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto”;²⁶⁷ sus efectos se agravan cuando se sufre discriminación doble o múltiple.²⁶⁸

La discriminación generalmente constituye una de las causas básicas “de las desigualdades estructurales de una sociedad” y se relaciona con la marginación de determinados grupos de población.²⁶⁹ En este sentido, el Comité reconoce que además de la discriminación directa hay una de tipo sistémica

²⁶² SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, SCJN, 2014.

²⁶³ Véanse Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 26; Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), artículos 1° y 24; Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 2° y 7°; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo II; Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, artículo 1°; Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; artículos 2° y 3°; Observación General núm. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales; tratados internacionales sobre discriminación racial, discriminación hacia las mujeres, los derechos de los niños, los refugiados, los trabajadores migratorios, los pueblos indígenas o las personas con discapacidad; la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículos I.1 y II.3; Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, numeral 1.6.

²⁶⁴ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, numeral 1.6.

²⁶⁵ SCJN, Primera Sala, “Igualdad ante la ley y no discriminación. su connotación jurídica nacional e internacional”, tesis aislada 1a. CXLV72012 (10a.), en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XI, t. 1, agosto de 2012, p. 487, citada en SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, *op. cit.*, 2014.

²⁶⁶ Rodrigo Gutiérrez Rivas y Pedro Salazar Ugarte, *Igualdad, no discriminación y derechos sociales una vinculación virtuosa*, México, Conapred, 2011, p. 53.

²⁶⁷ Comité DESC, Observación General núm. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/GC/20, aprobada en su 42° periodo de sesiones, 2 de julio de 2009, párr. 7.

²⁶⁸ Comité DESC, Observación General núm. 16 sobre la igualdad del derecho del hombre y la mujer al disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/2005/4, aprobada en su 34° periodo de sesiones, Ginebra, 11 de agosto de 2005.

²⁶⁹ OACNUDH, *El derecho a una vivienda adecuada*, *op. cit.*, p. 11.



contra algunos grupos, y a menudo implica actos de discriminación indirecta, o no cuestionada,²⁷⁰ y segregación. Para hacer frente a la discriminación estructural, el Estado debe adoptar un planteamiento integral que incluya diversidad de leyes, políticas y programas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, que deben ser objetivas, razonables y respetuosas de los derechos; también se pueden emplear incentivos o sanciones para alentar a los actores públicos y privados a modificar su actitud y comportamiento ante las personas y grupos que la enfrentan.²⁷¹

En relación con el contexto urbano, entre los motivos prohibidos de discriminación destaca el de posición económica, que incluye el hecho de tener o carecer de bienes raíces y bienes personales; así, se remarca que el goce de los derechos no debe depender de la situación económica en que se encuentre una persona. Por ejemplo, el hecho de contar con la tenencia de la tierra o de vivir en un *asentamiento informal* no deben ser motivos de los que dependa que se brinden servicios como el abastecimiento de agua.²⁷² La actual relatora del derecho a la vivienda adecuada, Leilani Farha, señala que las desigualdades del sistema al acceso a tierra y bienes inmuebles por la falta de regulación se ven agravadas por la discriminación directa que se ejerce contra las personas en vulnerabilidad económica, lo que a menudo las empuja a una vivienda precaria —en zonas remotas, aisladas e insuficientemente atendidas, y donde no hay trabajo—, a asentamientos informales o a tierras ocupadas y, en última instancia, a no tener un hogar.²⁷³

Si bien la obligación del Estado es resolver las carencias de vivienda y de servicios públicos, su deber primordial consiste en evitar que estas condiciones sucedan; es decir, debe prever la accesibilidad de estos bienes y servicios en condiciones de igualdad.

Por otro lado, cabe destacar que grupos de feministas impulsaron la Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad para enfatizar los desafíos pendientes que se tienen para lograr ciudades equitativas, democráticas y seguras para las mujeres y niñas. En este documento se resalta, entre otras cosas, la necesaria formulación y reforzamiento de políticas y prácticas para promover la plena participación y la igualdad de las mujeres en la planificación y gestión de los asentamientos humanos y en la adopción de decisiones al respecto, teniendo en cuenta los obstáculos para la participación en un plano de igualdad (estereotipos culturales, distribución desigual del trabajo dentro de la familia, desempleo, mujeres únicas responsables del hogar, edad, condición social, discriminación por nacionalidad, etnia y orientación sexual).²⁷⁴

Otra de las acciones a llevarse a cabo para eliminar la discriminación, en particular por motivo de discapacidad, destaca el deber de que la legislación nacional cuente con medidas en contra de la

²⁷⁰ Comité DESC, Observación General núm. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/GC/20, *doc. cit.*, párrs. 7, 10 y 12.

²⁷¹ *Ibidem*, párr. 39.

²⁷² *Ibidem*, párr. 25. Véanse también las observaciones generales núms. 15 y 4, respectivamente, del Comité DESC, y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, numeral 1.6, principio 5.

²⁷³ Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, A/HRC/31/54, 31º periodo de sesiones, 30 de diciembre de 2015, párr. 25.

²⁷⁴ Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad, Barcelona, Foro Urbano Mundial, 2014.



denegación de ajustes razonables,²⁷⁵ por ejemplo, en lugares públicos como las instalaciones sanitarias públicas.²⁷⁶

Entre los estándares útiles para atender el tema de la garantía y goce pleno de los derechos en las ciudades bajo los principios de igualdad y no discriminación se identifica que los Estados deben llevar a cabo las siguientes acciones:

Cuadro II.4 Obligaciones de los Estados relativas al principio de igualdad y no discriminación

- Tener y aplicar planes de acción, políticas y estrategias para combatir la discriminación formal y sustantiva, tanto en el sector público como en el privado.
- Establecer mecanismos e instituciones que aborden de manera eficaz el carácter individual y estructural del daño ocasionado por la discriminación en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. Para eso, los Estados deben hacer accesibles los tribunales, las autoridades administrativas y las instituciones de derechos humanos que se ocupan de las denuncias de discriminación.
- Supervisar efectivamente la aplicación de las medidas adoptadas para garantizar los derechos sin discriminación, y evaluar las medidas adoptadas y los resultados obtenidos.
- Prohibir y eliminar la discriminación en todas sus formas y garantizar a todas las personas la igualdad de hecho y de derecho en el acceso a una vivienda adecuada y la protección contra el desalojo forzoso.
- Contemplar acciones dirigidas a eliminar la segregación en las ciudades y acabar con la distinción de la provisión de servicios públicos entre zonas.

Fuente: OACNUDH, *El derecho a una vivienda adecuada*, op. cit., p. 11; y observaciones generales número 3, 9 13, 14, 15, 17, 19 y 20 del Comité DESC.

En particular, la SCJN ha señalado un conjunto de consideraciones que deben tener en cuenta las y los juzgadores frente a casos de afectaciones en el marco de proyectos de desarrollo. En particular, en materia de no discriminación se plantea que los Estados deben:

- Asegurar que ninguna persona –campesina, indígena, habitante en situación pobreza de una ciudad, mujer, niña, niño, persona con discapacidad, etc.– afectada por un proyecto de desarrollo sufra alguna distinción o exclusión que dé por resultado la anulación, restricción o el menoscabo del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos.
- Considerar el principio de no discriminación como uno de los criterios básicos a perseguirse al momento de interpretar y aplicar las leyes relacionadas con las diferentes fases de los proyectos de desarrollo.
- Analizar el propio proyecto de desarrollo, así como las políticas públicas que puedan derivarse desde la óptica del principio de no discriminación.
- Revisar si la ejecución de un proyecto puede tener como resultado una discriminación indirecta.
- Revisar si las leyes o normas que justifiquen o regulen algún aspecto en torno a un proyecto de desarrollo no sean discriminatorias. Tener en cuenta que este cuestionamiento puede ser presentado con base en un interés jurídico o legítimo.
- Analizar si las asignaciones presupuestarias en temas relacionados con los proyectos de desarrollo y los derechos humanos son discriminatorias en relación con cierto sector de la población (por ejemplo, se podrán revisar las determinaciones en torno a indemnizaciones).

²⁷⁵ Véase el artículo 2º de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: “Por ‘ajustes razonables’ se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

²⁷⁶ Comité DESC, Observación General núm. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/GC/20, doc. cit., párr. 28.



- Asegurar que las medidas realizadas por las autoridades o entes privados no sean discriminatorias.
- Recurrir a los test aplicables al derecho a la igualdad, ya sea de escrutinio estricto u ordinario.²⁷⁷

b) FUNCIÓN SOCIAL DE LA CIUDAD Y JUSTICIA SOCIAL URBANA

Tanto la función social como la justicia social si bien son principios reconocidos en diversos instrumentos de derechos humanos, están siendo impulsados desde distintos sectores (sociedad civil, academia, organismos nacionales e internacionales de derechos humanos) como ejes rectores de la política y gestión pública en las ciudades, es decir, como elementos que deben ser observados de forma transversal en la elaboración e implementación de políticas públicas urbanas; ambos principios están estrechamente relacionados entre sí.

Por una parte, la función social hace referencia a la priorización del interés público que debe ser definido colectivamente, con la participación activa de sus habitantes, garantizando tanto la distribución y el uso social, justo y ambientalmente equilibrado del territorio; por otra, al uso equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece.²⁷⁸ Al respecto de ésta, Raquel Rolnik, ex relatora especial sobre una vivienda adecuada, puntualizó en uno de sus informes lo siguiente:

Las políticas que promueven la función social de la propiedad tienen por objeto asegurar que la tierra se asigne, utilice y regule de forma que satisfaga las necesidades individuales y colectivas. Dichas políticas establecen limitaciones a los derechos de propiedad privada con el fin de promover los intereses sociales y el bienestar general. Los Estados reconocen intrínsecamente la función social de la tierra, entre otras cosas mediante la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, el ejercicio de las facultades de expropiación en aras del bien público, la legislación sobre prescripción adquisitiva, y la planificación urbana en la que se determinan los espacios de uso público y de protección ambiental. Los Estados deberían adoptar medidas adicionales para asegurar que tanto las tierras públicas como las privadas se utilicen de manera óptima para cumplir su función social, en particular el acceso de los pobres de las zonas urbanas a viviendas adecuadas.²⁷⁹

Por su parte, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo reconoce en su preámbulo que la distribución justa de los beneficios del desarrollo es una de las bases para el mejoramiento constante del bienestar de toda la población.²⁸⁰ En particular, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social no sólo establece el deber de asegurar la justicia social, sino que exige a los Estados tomar medidas para establecer una fiscalización apropiada de la utilización de la tierra en interés de la sociedad y

²⁷⁷ SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, op. cit., p. 42.

²⁷⁸ Lorena Zárate, “Derecho a la ciudad: enfoques y herramientas para los desafíos de la justicia social en una centuria urbana”, en *Revista Institucional de la defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 6, núm. 10, septiembre de 2016, p. 31.

²⁷⁹ Consejo General de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Raquel Rolnik, A/HRC/25/54, 25º periodo de sesiones, 30 de diciembre de 2013, párr. 42.

²⁸⁰ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986.



promover reformas, incluso la agraria para que la propiedad y uso de la tierra sirvan a la justicia social y el desarrollo económico.²⁸¹

En particular, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad establece al ejercicio de la función social y de la propiedad urbana como fin principal de la ciudad, y para cumplir con ello plantea como objetivos: asegurar un acceso equitativo para todas y todos a la vivienda, los medios de vida, los bienes, los servicios, el espacio urbano y las oportunidades; priorizar el interés social y público definido colectivamente por encima de los derechos individuales a la propiedad; y luchar contra la especulación del suelo y la mercantilización del espacio urbano.²⁸² Para avanzar en estos objetivos se establecen como compromisos en las ciudades,²⁸³ entre otras cosas:

1. La promulgación de legislación y el establecimiento de mecanismos y sanciones que garanticen el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados.
2. La adopción de normas urbanas que inhiban la especulación inmobiliaria para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización.
3. La formulación e implementación de políticas urbanas que
 - promuevan el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, en condiciones seguras y con equidad entre los géneros, y
 - prevea el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos.
4. La adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable.
5. La utilización de los espacios y bienes públicos y privados, priorizando el interés social, cultural y ambiental.
6. La participación en la propiedad del territorio urbano de todas y todos los habitantes dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables.
7. La realización de proyectos e inversiones bajo criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto (actual y futura), garantizando el bienestar.
8. La gestión de las plusvalías generadas por la inversión pública en favor de programas sociales que garanticen los derechos a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo.

Algunos países han avanzado en la implementación de estos compromisos no sin enfrentar reacciones y resistencias.²⁸⁴ En el caso de la Ciudad de México, se lograron consolidar en la Carta de la Ciudad por el Derecho a la Ciudad compromisos puntuales para avanzar en acciones públicas bajo el principio de la función social; al respecto, véase el siguiente cuadro.

²⁸¹ Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2542 (xxiv), de 11 de diciembre de 1969, artículos 17, inciso *d*, y 18, inciso *b*.

²⁸² Eva García Chueca, *Construyendo otro mundo posible guía para su comprensión y operacionalización*, Instituto Polis/Coalición Internacional del Hábitat, s. f., p. 37.

²⁸³ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículo II.

²⁸⁴ Lorena Zárata, *El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir*, Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya (serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad), octubre de 2011, p. 64; y Lorena Zárata, “Derecho a la ciudad: enfoques y herramientas para los desafíos de la justicia social en una centuria urbana”, *op. cit.*, p. 31.



Cuadro II.5 La función social de la ciudad en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad

- Combatir la segregación económica, social, espacial y étnica.
- Inhibir la especulación inmobiliaria y adoptar normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización.
- Implementar políticas de recuperación de inmuebles ociosos (tierras y edificios) para la realización de proyectos de hábitat popular y de producción social del hábitat.
- Definir y destinar zonas cuyo uso de suelo sea de interés social para la construcción prioritaria de vivienda destinada a familias y personas de bajos ingresos y/o en condiciones de discriminación dentro de la ciudad, como parte de los planes de ordenamiento territorial.
- Promover un marco regulatorio de los servicios públicos que garantice tarifas controladas y diferenciadas en función del nivel de consumo, sin afectar la cantidad y calidad del suministro para los sectores de menores recursos.
- Priorizar el desarrollo de leyes e instrumentos que contemplen la especificidad de la situación de las mujeres en los casos de separación y abandono para garantizar su seguridad de la tenencia.
- Incorporar en las políticas públicas mecanismos de participación directa que garanticen la democratización de la planeación y del uso del territorio.

Fuente: Extractos de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*

En lo concerniente a la justicia social, se puede señalar que es un *principio señero del derecho internacional de los derechos humanos* que ha sido proclamado en diferentes instrumentos,²⁸⁵ por ejemplo, en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo se plantea el deber de hacer las reformas económicas y sociales adecuadas para erradicar las injusticias sociales; por su parte, los Estados miembros de la OEA han convenido dedicar sus máximos esfuerzos para lograr la justicia social.²⁸⁶

Tal como lo señala el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, este principio requiere que sus dimensiones conceptuales sean revisadas a la luz de las características particulares de cada contexto. Así, en un contexto marcado por la desigualdad, la segregación y la exclusión económica y espacial, por procesos de urbanización deficientes, *el concepto de justicia social debe necesariamente adoptar un contenido específicamente urbano*; frente a esto, se plantea que:

La justicia social urbana se nutre de los principios establecidos en el derecho a la ciudad, y se erige con la intención de fomentar un “debido proceso urbano” que garantice el acceso a la justicia y la inclusión social de todos los sectores de la población. Así, a los principios establecidos por la función social de la propiedad, la función ecológica de la propiedad y la participación en la planificación de la ciudad y en la regulación de la tierra urbana, se les suma el aspecto procesal del acceso a la justicia, entendido como mayor participación, amplia legitimación y ejecutabilidad de los derechos sociales en procesos colectivos, para que –de este modo– el Poder Judicial pueda resolver o canalizar la solución de los problemas estructurales, centrado en los conflictos de los grupos involucrados. Para ello también se requiere defensorías públicas que garanticen este acceso a la justicia sin discriminación.²⁸⁷

²⁸⁵ Tales como la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.

²⁸⁶ Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993, artículo 34.

²⁸⁷ Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Documento preliminar del MPD de la CABA: Defensa Pública y Justicia Social Urbana”, en *Revista Institucional de la defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 6, núm. 10, septiembre de 2016, pp. 11-23.



C) PLANEACIÓN, ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CIUDAD

Otros de los principios rectores que deben ser observados de manera transversal para la efectiva aplicación, goce y ejercicio de los derechos humanos en cualquier política urbana son el acceso a información oportuna, accesible y suficiente; la participación activa, libre y significativa; la consulta previa, libre e informada, y la transparencia y rendición de cuentas. Éstos son también tanto principios como derechos que permiten avanzar hacia “la convergencia de diversas voluntades políticas, sociales y económicas en favor de la construcción de hábitats incluyentes, sostenibles y equitativos”.²⁸⁸

Los componentes antes mencionados son necesarios para “la democratización de todos los procesos estratégicos que conforman y buscan concretar en forma corresponsable (Estado-sociedad) el derecho colectivo a la ciudad”, pues la construcción de una sociedad democrática requiere del “impulso decidido de la democracia distributiva y la participativa”.²⁸⁹ A continuación se abordarán cada uno de ellos.

➤ Derecho al acceso a la información de forma oportuna, accesible y suficiente

Diversos instrumentos internacionales y regionales reconocen y desarrollan el acceso a la información como un derecho humano²⁹⁰ en sí mismo, así como un elemento esencial del derecho a la libertad de expresión;²⁹¹ es considerado uno de los derechos “que sustentan las sociedades libres y democráticas” e imprescindible para hacer efectivos otros derechos,²⁹² como la transparencia.

Este derecho incluye, entre otras cosas, el tener acceso a la información de interés general procedente de diversas fuentes, a recibir y recabar información de interés público, como es la relacionada a la política y gestión urbana, e implica poseer el “derecho a buscar información, más allá de ser receptores pasivos”.²⁹³

²⁸⁸ Laura Cedrés Pérez, “La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad”, en Jaime Erazo y Teolinda Bolívar (coords.), *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, Ecuador, Flacso/Clacso/Instituto de la Ciudad, 2012, p. 204.

²⁸⁹ Enrique Ortiz Flores, “El derecho a la ciudad como sistema complejo: consecuencias en la formulación de la Carta”, en Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina, *El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*, México, HIC-AL, 2008, p. 267. Véase también Cepal, *Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*, Santiago de Chile, ACNUDH/Cepal, 2016, p. 23.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 25. Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos explicitan en el artículo 19 el derecho de todo individuo a buscar, recibir y difundir informaciones. Otros tratados específicos, como la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 13), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículo 13) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 21) detallan con mayor minuciosidad esta obligación en lo concerniente a las personas y grupos sobre los que tratan.

²⁹¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Frank La Rue, A/68/362, 68º periodo de sesiones, 4 de septiembre de 2013, párrs. 2 y 18.

²⁹² *Ibidem*, párrs. 18 y 19.

²⁹³ *Ibidem*, párr. 19; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Sr. Frank La Rue, A/HRC/14/23, 14º periodo de sesiones, 20 de abril de 2010, párr. 30.



Tal como lo señala el Comité de Derechos Humanos en su Observación General núm. 34, para hacer efectivo este derecho los Estados deben dar al dominio público la información del gobierno que sea de interés público de forma activa; garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a ésta; y, aplicar los procedimientos necesarios para tener acceso a la información, por ejemplo, a través de la adopción de leyes sobre la libertad de información.²⁹⁴ La Corte IDH especifica que la información a que tengan acceso las personas debe cumplir con las características de oportunidad, accesibilidad y suficiencia.²⁹⁵

En este sentido, se ha señalado que “toda la información en posesión del Estado pertenece al público”, es decir, debido a que las y los funcionarios públicos actúan como representantes y buscan el bien común, toda decisión o iniciativa adoptada debe, en principio, ser de conocimiento público. Si bien el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece ciertas restricciones “con el fin de proteger los derechos de otros y la eficacia de determinadas iniciativas estatales”, se señala que “esas limitaciones no pueden hacer caso omiso del interés público en conocer y estar informado.”²⁹⁶ [...] Éstas deben ser excepcionales y estar limitadas y matizadas y ser justificadas por las autoridades estatales”; la ley debe fijarlas de forma clara y objetiva y deben responder a estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad.²⁹⁷

La falta de mecanismos para favorecer el derecho al acceso a la información pública provoca que la sociedad no esté informada, no participe y que la toma de decisiones no sea democrática. En este marco, el Comité de Derechos Humanos ha enfatizado la importancia de tener acceso a información que permita participar en los asuntos políticos, tomar decisiones, cuestionar o incidir en las políticas públicas, todo lo cual facilita establecer un control sobre el abuso de poder.²⁹⁸ Como ha referido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de conformidad con los artículos 13 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “el acceso a la información es un prerequisite para la participación pública en la toma de decisiones y para que los individuos puedan seguir de cerca y responder a las acciones del sector público y el privado”.²⁹⁹

A continuación, se presentan algunos de los estándares identificados en materia de acceso a la información:

²⁹⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 34. Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, aprobada en su 102º periodo de sesiones, 12 de septiembre de 2011, párr. 19.

²⁹⁵ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, párr. 118.

²⁹⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, A/68/362, doc. cit.*, párrs. 450 y 90.

²⁹⁷ *Ibidem*, párr. 56.

²⁹⁸ *Ibidem*, párrs. 31 y 33.

²⁹⁹ CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*, OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997, párr. 48.



Cuadro II.6 Obligaciones del Estado relativas al derecho a la información

- Tomar las medidas legislativas y administrativas necesarias para facilitar a las personas el acceso a la información pública.
- Aplicar los principios rectores del diseño y aplicación de leyes nacionales para promover el acceso a la información: Máxima divulgación; obligación de publicar; promoción de la transparencia en la administración pública; régimen restringido de excepciones; procedimiento para facilitar el acceso; costo no excesivo, reuniones abiertas de los órganos ejecutivos y protección de quienes denuncian actuaciones indebidas.
- Nombrar a una o un coordinador o crear una institución estatal responsable del acceso a la información, que promueva la aplicación de las normas nacionales sobre el acceso a la información.
- Aumentar la capacidad técnica de las instituciones estatales para gestionar y divulgar la información.
- Capacitar y sensibilizar a las y los funcionarios públicos para que cumplan sus obligaciones en la materia.
- Sancionar a los órganos y funcionarios públicos que obstruyen deliberadamente el acceso a la información.
- Supervisar periódicamente la calidad de las respuestas de los organismos públicos a las solicitudes de información.
- Crear mecanismos de gestión sistemática de expedientes, que abarquen su administración, registro y archivo.
- No considerar como confidencial la información sobre violaciones sistemáticas o generalizadas de los derechos humanos ni la información sobre otras violaciones de los derechos humanos que impediría la rendición de cuentas, una participación significativa del público o el acceso a un recurso efectivo.
- Tomar medidas para mejorar los sistemas de divulgación de información sobre las cuestiones que afectan a la población, así como para dar más transparencia y oportunidades de participación del público.

Fuente: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Frank La Rue, A/68/362, doc. cit., párrs. 74-76; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, doc. cit., y CIUDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997, párr. 48.

En particular, el derecho a la ciudad establecido en la Carta Mundial y en la Carta de la Ciudad de México precisan aspectos útiles para la aplicación del principio de acceso a información, como lo es la veracidad de ésta respecto a la eficacia de los mecanismos institucionales y de las actividades de empresas privadas que prestan servicios públicos.

Cuadro II.7 El derecho a la información en las cartas por el derecho a la ciudad

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad	Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad
<p>Artículo vi. Derecho a la información pública.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna respecto a la actividad administrativa y financiera de cualquier órgano perteneciente a la administración de la ciudad, del poder legislativo y del judicial, y de las empresas y sociedades privadas o mixtas que presten servicios públicos. 2. Los funcionarios del gobierno de la ciudad o del sector privado deben producir la información requerida de su área de competencia en un tiempo mínimo si no cuentan con ella en el momento de efectuarse el pedido. El único límite al acceso a la información pública es el respeto al derecho de las personas a la intimidad. 3. Las ciudades deben garantizar mecanismos para que todas las personas accedan a una información pública eficaz y transparente. Para ello deberán promover el acceso de todos sectores de la población a las nuevas tecnologías de la información, su aprendizaje y actualización periódica. 4. Toda persona o grupo organizado, y muy especialmente quienes auto producen su vivienda y otros componentes del hábitat, tiene derecho a obtener información sobre la disponibilidad y ubicación de suelo adecuado, los programas habitacionales que se desarrollan en la ciudad y los instrumentos de apoyo disponibles. 	<p>3.1 Ciudad democrática.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3.1.1 Para consolidar una ciudad democrática todas las personas tienen los siguientes derechos: <ul style="list-style-type: none"> • Derecho al acceso, investigación y difusión de la información pública. [...] 3.1.3 Para garantizar una gestión democrática en la ciudad se debe: <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar información con lenguaje sencillo y mecanismos de consulta pública respecto a: <ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo y evaluación de planes y programas. - Macroproyectos que pueden impactar la calidad de vida y la permanencia de la población en el lugar que habita. - Disponibilidad de exenciones, estímulos y financiamientos a las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil. - Asuntos públicos relativos a la vida social, académica, cultural y política de la ciudad. - Acceso a las tecnologías de la información. 3.1.4 Para democratizar la producción del hábitat en la ciudad se debe: <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso a la información para toda persona y grupo organizado, sobre la disponibilidad y ubicación de suelo adecuado, los programas habitacionales que se desarrollan en la ciudad y los instrumentos de apoyo disponibles.

Fuente: Extractos de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, doc. cit., y de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, doc. cit.



Por su parte, en sus Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial, ONU-Hábitat puntualiza las siguientes obligaciones:

- Formular los planes de un modo participativo, haciendo públicas sus diferentes versiones de una forma adaptada a las necesidades de las personas, de manera que sean fácilmente comprensibles.
- Establecer y mantener bases de datos, registros y sistemas cartográficos sobre la población, la tierra, los recursos naturales, la infraestructura, los servicios y las necesidades conexas.
- Incluir en la legislación aplicable el desarrollo de sistemas generales relativos a los planes urbanos y territoriales, el establecimiento de etapas, la actualización, la supervisión y la evaluación, así como indicadores de ejecución y la participación de los interesados.³⁰⁰

Sobre este tema, la SCJN también ha identificado un conjunto de consideraciones que deben tener en cuenta las y los juzgadores en casos de afectaciones frente a proyectos de desarrollo, en particular se plantea que las autoridades deben:

- Garantizar que las personas cuenten con información óptima que les permita comprender con mayor profundidad el contenido y el sentido de las decisiones, con el fin de robustecer el derecho de acceso a la información, el derecho a la libertad de expresión y a la participación política de las personas.
- Proporcionar la información de forma: *a)* oportuna (otorgarse en el momento en que más sirva a las personas), *b)* accesible (comprensible, a través de procedimientos culturalmente adecuados) y *c)* suficiente (toda la información del proyecto o medida que se pretende realizar).
- Proporcionar a la sociedad, cuando menos la siguiente información relacionada con los proyectos o medidas que pretenda realizar: *a)* naturaleza, reversibilidad y alcance; *b)* objetivo; *c)* duración; *d)* ubicación (áreas afectadas); *e)* evaluación preliminar de riesgos y probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales; *f)* distribución de beneficios justa y equitativa; *g)* personal que probablemente intervenga y *h)* procedimientos que puede entrañar el proyecto.
- Garantizar que toda la información sobre el proyecto esté disponible y accesible a todas las personas interesadas, poniendo especial atención en las potencialmente afectadas por el proyecto.
- Garantizar que la información relativa a los tiempos de construcción, espacios involucrados y montos de inversión esté al alcance de las personas.
- Garantizar que los documentos como las concesiones, los permisos administrativos y las demás autorizaciones gubernamentales relativas al proyecto estén al alcance de las personas y puedan ser consultadas especialmente por las personas o comunidades que podrían ser afectadas.
- Brindar información suficiente y de calidad, de tal forma que permita a las personas evaluar los potenciales daños o beneficios que deriven del proyecto, así como prever los posibles daños a sus derechos humanos.
- Informar debidamente a las y los afectados, directos y/o indirectos, de manera completa, culturalmente accesible y de buena fe sobre los impactos directos, indirectos y acumulativos que representen los proyectos que se pretendan hacer en el lugar donde habitan.

³⁰⁰ ONU-Hábitat, *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, Nairobi, ONU-Hábitat, 2015, numeral 2. Los gobiernos locales..., inciso *b*, subinciso *VIII*, p. 9; y numeral 17 Las autoridades locales..., pp. 24 y 25.



- Garantizar que la información que se aporte permita evaluar los impactos ambientales sobre los recursos naturales y valorar tanto la degradación ambiental como los costos que implicaría recuperar los ecosistemas.
- Asegurarse que temas como el aprovechamiento de recursos por el proyecto o la emanación de residuos o gases contaminantes esté al alcance de la población, así como la información relativa a la tecnología que se utilizará para evitar la sobreexplotación de los recursos en la región o la contaminación de las áreas donde se instalará el proyecto.
- En los casos en los que se prevea un potencial desalojo, las personas tienen el derecho a saber con precisión las condiciones y los tiempos en los que tal realojamiento habrá de ocurrir, por lo que el Estado debe asegurarse que éstas cuenten con la información suficiente sobre los montos de la indemnización y los lugares donde habrán de ser reubicadas.³⁰¹

➤ Derecho a la participación activa, libre y significativa

La participación activa, libre y significativa es otro de los principios transversales de los derechos humanos, ejemplo de eso es que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) así lo plantea en un documento que busca permear el enfoque de derechos entre las distintas agencias de este sistema.³⁰² Este principio se constituye en un derecho fundamental que debe ser observado en particular para la toma de decisiones en la planeación, el ordenamiento y la gestión de las ciudades frente al complejo entramado de afectaciones y descontento que las personas enfrentan día tras día; en este sentido, el derecho a la participación ciudadana puede ser entendido como

la base para la gestión democrática de las ciudades, pues permite establecer una relación clara entre demandas, necesidades y aspiraciones ciudadanas, por un lado, con políticas, planes y proyectos, por otro, así como desarrollar políticas eficaces, sostenibles e incluyentes, practicar la cooperación de las entidades y los ciudadanos, y democratizar la gestión pública local.³⁰³

En este marco, la *participación en la toma de decisiones* es reconocida en diferentes instrumentos internacionales. En particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25, trata del derecho a participar en los procesos orientados a dirigir los asuntos públicos sin limitaciones indebidas,³⁰⁴ aspecto que también es consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). El Comité de Derechos Humanos, en su Comentario General núm. 25, explica que la dirección de los asuntos públicos “abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales”,³⁰⁵ y que “existen distintas formas mediante las cuales se puede participar en los asuntos públicos: asambleas

³⁰¹ SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, *op. cit.*, pp. 78-81.

³⁰² HRBA portal, “The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies”, disponible en <<http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies#footer>>, página consultada el 3 de julio de 2017.

³⁰³ Laura Cedrés Pérez, “La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad”, *op. cit.*, p. 193.

³⁰⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 2200 A (XXI), el 16 de septiembre de 1966, artículo 25.

³⁰⁵ Comité de Derechos Humanos, Comentario General núm. 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 de agosto de 1996, párr. 5.



populares; consultas, debates y diálogos públicos; y asociaciones y organizaciones. Además, cualquier condición impuesta a su ejercicio deberá basarse en criterios objetivos y razonables”.³⁰⁶

Tal como lo señaló la Corte IDH en el Caso *Claude Reyes vs. Chile*, la Carta Democrática Interamericana en su artículo 6º afirma que “[l]a participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo [... es] una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”, por lo que invita a los Estados Partes a “[p]romover y fomentar diversas formas de participación [ciudadana]”.³⁰⁷

En particular, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo especifica que “los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos” (artículo 8º, numeral 2); asimismo, señala la obligación de la formulación de las políticas de desarrollo nacional sobre la base de la participación activa, libre y significativa de la población en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste (artículo 2º). En el mismo sentido, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social plantea la participación activa y efectiva, tanto individual como por medio de asociaciones (artículos 5º y 15).

Por su parte, la Observación General núm. 4 del Comité DESC señala al ejercicio de la participación en la adopción de decisiones como uno de los elementos indispensables para la realización del derecho a la vivienda para todos los grupos de población. En relación con este último punto, algunos otros tratados y convenciones garantizan este derecho a grupos específicos.³⁰⁸

Así, por ejemplo, la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos establece que todas las personas, ya sea de forma individual o colectiva, tienen el derecho de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos (artículo 8º), “es así que el derecho a la participación no se restringe a participar en las elecciones a través del voto sino que incluye la posibilidad de incidir en la discusión relativa a políticas y proyectos, especialmente cuando estos les afecten.”³⁰⁹

El derecho a la participación implica que las personas tienen que ser consultadas y puedan expresar su opinión o inconformidad frente a las decisiones y proyectos emprendidos por el gobierno, e incluye la posibilidad de presentar críticas y propuestas para el mejor funcionamiento de las políticas y llamar la atención sobre cualquier violación a derechos que los proyectos impliquen. Algunos de los elementos indispensables a garantizar por parte del Estado, en relación con el derecho a la participación en materia urbana son:

³⁰⁶ Véase Cepal, *Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*, op. cit., pp. 28 y 29.

³⁰⁷ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y Otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, párr. 79, citado en SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, op. cit.

³⁰⁸ Algunos tratados como: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14); la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 12); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículo 42); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 4); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT (artículo 6º); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos 19 y 32). Véase Cepal, *Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*, op. cit., pp. 28 y 29.

³⁰⁹ Citado en SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, op. cit.



- Que sea eficaz y significativa; es decir, que tenga trascendencia en la elaboración de políticas, procesos y proyectos urbanos.
- Que permita la adopción de decisiones inclusivas y representativas.
- Que se lleve a cabo de forma individual y colectiva.
- Que se ejercite en el marco de un diálogo y colaboración permanentes entre la comunidad y el Estado.
- Que se faciliten y simplifiquen los medios de participación para fomentar la sensibilización de las personas sobre la materia.
- Que se ponga a disposición de todas las personas la información que consideren necesaria.
- Que los grupos que viven en situación de vulnerabilidad tengan una participación sumamente activa en la toma de decisiones.
- Que permita fomentar la dignificación de las personas mediante una plena integración de la sociedad y la consolidación del régimen democrático.³¹⁰

Asimismo, entre las acciones a adoptar para el respeto, la garantía y la protección del derecho a la participación en contextos urbanos se pueden señalar las siguientes:

- Alentar y permitir la participación efectiva de todas las personas y sectores de la sociedad, en especial aquellas en situación de vulnerabilidad.³¹¹
- Poner en práctica medidas para que las personas realicen su derecho a participar, individual o colectivamente, de forma activa, efectiva, eficaz, regular, equitativa, deliberativa, participativa, adecuada, directa o por medio de representantes libremente elegidos, al más alto nivel posible (decisión, control y cogestión), mediante el establecimiento de mecanismos de participación adecuados.³¹²
- Garantizar la participación en todos los aspectos de la planeación y gestión urbana y en todas las etapas (planeación, implementación, gestión, presupuestación, control, seguimiento, supervisión, evaluación y fiscalización).
- Evitar toda forma de represión y criminalización por parte de autoridades y empresas que limiten el derecho a la libertad de expresión de las personas y colectivos;³¹³ dado que las personas defensoras de los derechos humanos suelen enfrentarse a graves riesgos y violaciones de sus derechos cuando se ven involucrados proyectos de desarrollo a gran escala.³¹⁴
- Asegurar que las personas pueden participar en cualquier tipo de proceso, procedimiento o proyecto que tenga que ver con la gestión de su ciudad.³¹⁵

³¹⁰ *Ibidem*, p. 83.

³¹¹ ONU-Hábitat, *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, *op. cit.*, numeral 3. Las autoridades locales..., inciso *i*, p. 11; y numeral 4. Las organizaciones de la sociedad civil y sus asociaciones..., inciso *c*, p. 11.

³¹² *Ibidem*, párr. 40; Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, y Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*

³¹³ SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, *op. cit.*, pp. 87-90.

³¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Margaret Sekaggya, A/68262, 68° periodo de sesiones, 5 de agosto de 2013, párr. 24.

³¹⁵ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, OEA/Ser.L/V/II.96, 24 de abril de 1997, Capítulo VIII La situación de los derechos humanos de los habitantes del interior del Ecuador afectados por las actividades de desarrollo. ONU-Hábitat, *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, *op. cit.*, numeral 3. Las autoridades locales..., inciso *i*, p. 11, y numeral 4. Las organizaciones de la sociedad civil y sus asociaciones..., inciso *c*, p. 11; Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, y Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*



Cuadro II.8 Recomendaciones sobre aspectos esenciales para la participación

Los Estados deben adoptar las medidas siguientes:

- a) Los Estados deben adoptar medidas para institucionalizar la participación, en particular:
 - i) Considerando la posibilidad de reconocer el derecho a la participación en las constituciones nacionales;
 - ii) indicando los instrumentos, los procesos, las instituciones responsables y otros aspectos de los procesos participativos en la legislación y las políticas;
 - iii) incorporando los costos de los procesos participativos en la formulación inicial de cualquier medida;
 - iv) dotando a las instituciones de medios para facilitar los procesos participativos y capacitando a los funcionarios en las aptitudes en materia de trato personal necesarias para fomentar la participación;
 - v) logrando un equilibrio entre los conocimientos técnicos y los conocimientos obtenidos mediante la experiencia, alentando a los expertos técnicos para que ejerzan de facilitadores y para que ayuden a que las personas puedan tomar decisiones bien fundadas;
 - b) Los Estados deben adoptar medidas concretas y premeditadas para velar por que los procesos participativos sean inclusivos y no agraven por descuido las desigualdades, entre otras cosas:
 - i) Identificando los grupos que suelen estar marginados;
 - ii) usando una gran variedad de métodos y canales para llegar a diferentes grupos;
 - iii) eliminando los obstáculos institucionales, físicos, económicos, sociales, ligados a las actitudes o de otro tipo que afecten a determinados grupos;
 - iv) abordando los estereotipos de género;
 - v) creando espacios seguros para la deliberación, según proceda;
 - c) A fin de velar por una participación activa, libre y significativa, los Estados deben velar por que se den los factores siguientes:
 - i) que se involucre a las personas en el establecimiento de las reglas de participación;
 - ii) que se creen espacios para la participación;
 - iii) que se capacite a las personas para acceder a los procesos participativos;
 - iv) que se garantice la participación en condiciones de libertad y seguridad;
 - v) que se asegure el acceso a la información;
 - vi) que se ofrezcan oportunidades razonables para influir en la adopción de decisiones y se facilite información sobre las propuestas que se han tenido en cuenta y las que se han rechazado, y sobre las razones;
 - d) Los Estados deben asegurar la participación en todos los niveles de la adopción de decisiones, incluidas las decisiones estratégicas sobre la orientación general de la legislación y las políticas, las prioridades en la utilización de los recursos y las cuestiones de distribución y redistribución. Esto incluye:
 - i) la planificación y formulación de marcos normativos y jurídicos;
 - ii) la financiación y la presupuestación;
 - iii) la prestación de servicios, incluidas las decisiones sobre el tipo, la ubicación y la mejora de los servicios, la conveniencia de que participe el sector privado y de qué modo, y las decisiones relativas a la interrupción de servicios y a su prestación en situaciones de emergencia. En particular, la relatora especial alienta a todos los agentes pertinentes a celebrar un debate más amplio sobre la participación en el contexto de las situaciones de emergencia;
 - iv) los proyectos que pueden poner en peligro el ejercicio de los derechos humanos y las evaluaciones del impacto realizadas en ese contexto;
 - v) el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas;
 - e) Los Estados deben garantizar el acceso a la justicia en los casos en que se haya violado el derecho humano a la participación.
92. Además, los Estados y otras partes interesadas deberían adoptar las medidas siguientes:
- a) Los Estados deberían ratificar los instrumentos internacionales y regionales que garantizan el derecho humano a la participación, así como los respectivos mecanismos de denuncia. En los procesos ante los mecanismos internacionales, los Estados deberían alentar la participación de la sociedad civil para que estos procesos sean significativos; [...]

Fuente: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento*, Catarina de Albuquerque, A/69/213, 69º período de sesiones, 31 de julio de 2014.

➤ Derecho a la consulta previa, libre e informada

La construcción y puesta en marcha de grandes proyectos de desarrollo público y privado suelen generar situaciones de conflicto social debido a la falta de previsión de los riesgos que puede y acarrea para los derechos humanos de las personas que habitan o transitan en las zonas y comunidades en las que se realizan. Además, organizaciones de la sociedad civil mexicanas han identificado diversos patrones de abusos, intimidación y amenazas contra los opositores a proyectos de desarrollo de alto impacto, no sólo en zonas rurales sino también en las ciudades.³¹⁶

³¹⁶ “México: empresas y derechos humanos”, en Karen Hudlet (comp.), *Compendio de información que presentan la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU*, México, Alianza



Desde este contexto, la *consulta* como parte de un proceso amplio de participación se entiende como el derecho que tienen “todas las personas a poder participar en las decisiones que afecten su vida”. Si bien éste no corresponde exactamente al desarrollado ampliamente para las comunidades y pueblos indígenas sí “tienen importantes puntos de conexión”, tal como lo plantea la SCJN.³¹⁷ De esta manera, el *derecho a la consulta* puede ser considerado como

el derecho que tienen todas las personas a ser escuchadas y tomadas en cuenta cuando gobiernos o particulares tengan planeado impulsar proyectos de desarrollo e infraestructura que puedan afectar sus vidas, las condiciones materiales para la reproducción de la misma o su medio ambiente [...] El objetivo principal de este derecho es garantizar que los procesos de toma de decisiones públicas, no sean sustituidos por procesos de decisión estatal en los que los intereses y las necesidades de la población sean relegados.³¹⁸

A partir de la interpretación del derecho a la participación y la consulta en organismos judiciales internacionales y nacionales, la SCJN en el marco de proyectos de desarrollo identifica que se debe:

- Abrir un proceso de comunicación y diálogo entre las partes involucradas en un proyecto, guiado por el principio de máxima transparencia, cuando un actor público o privado comience a impulsar cualquier obra de infraestructura que suponga inversiones y decisiones con potenciales afectaciones. Dicho proceso de consulta debe servir para que las personas que exigen ser consultadas puedan conocer y valorar los alcances y efectos que las acciones o decisiones habrán de tener sobre sus espacios de vida y a la vez puedan colocar sus razones y preocupaciones frente a la opinión pública y a las autoridades responsables.
- Contar con los cauces institucionales para que las peticiones y necesidades de las personas que puedan ser afectadas por un proyecto sean escuchadas y tomadas en cuenta a partir de un diálogo significativo con las autoridades responsables.³¹⁹

En este mismo sentido, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas ha señalado el deber de los Estados de:

- Garantizar la celebración de consultas previas e informadas con las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo y operaciones empresariales, que deberán iniciarse lo antes posible en el proceso de determinación de los diseños de los proyectos y de evaluación de sus efectos, entre otras cosas, impartiendo instrucciones a las y los funcionarios públicos para que se cumpla con este requisito.
- Garantizar que se consulte efectivamente a las personas y comunidades potencialmente afectadas, procurando que reciban información oportuna y completa sobre los proyectos propuestos

de la Costa Verde *et al.*, 29 de agosto de 2016, disponible en <http://www.aida-americas.org/sites/default/files/informe_mx_empresas_ddhh_68.pdf>, página consultada el 13 de julio de 2017.

³¹⁷ SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, *op. cit.*, pp. 82-84.

³¹⁸ *Ibidem*, p. 83.

³¹⁹ *Idem*.



o los cambios que podrían afectarlas, y acepten que esos procesos de consulta podrían provocar cambios en el proyecto.³²⁰

Sobre este último punto es necesario enfatizar que la consulta no puede agotarse en un simple trámite formal que se cumpla con una mera simulación, sino que debe asimilarse como un verdadero instrumento de participación que responda al imponderable objetivo de establecer un diálogo entre las partes con base en los principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un armónico consenso entre las mismas,³²¹ por lo que razonablemente debería reconocérsele un peso jurídico específico, una especie de vinculatoriedad determinada para que el Estado respetase los resultados obtenidos en las consultas.

Por su parte, en pocas ocasiones los pueblos indígenas y originarios, grupo históricamente marginado y discriminado, han sido considerados en la toma de decisiones que les afectan y han tenido que enfrentarse al despojo de sus tierras cuando se destinan a la construcción de proyectos urbanos. Al respecto, la CIDH ha alertado sobre los graves impactos sociales y culturales que acarrearán las actividades extractivas, de explotación o desarrollo en los pueblos y las comunidades indígenas.³²²

La garantía y el respeto a los derechos de acceso a la información de forma oportuna, accesible y suficiente; a la participación activa, libre y significativa, y a la consulta previa, libre e informada constituyen elementos esenciales para proteger los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas en relación con los temas urbanos. Así, a continuación se mencionan algunos de los estándares internacionales en la materia que han sido desarrollados para atender la realidad de estos grupos:

- Incorporarlos a la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo, para lo cual se requiere también de la adopción de un marco jurídico interno que permita su participación para influir en la toma de decisiones, y que contemple la comunicación constante entre las partes.
- Cualquier cambio en el uso de sus tierras, territorios u otros recursos, sólo puede operarse con el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades locales afectadas, de tal forma que los pueblos indígenas puedan poseer, conservar y administrar sus territorios, tierras y recursos.
- En las consultas se debe ofrecer información clara, suficiente y oportuna acerca de los posibles efectos y riesgos del proyecto que se pretende emprender. Esto supone que la información entregada sea realmente comprensible, que se difunda con ayuda de una o un traductor, o en un idioma o dialecto que permita a los integrantes de las comunidades indígenas involucradas entenderla de manera plena. La condición de oportunidad implica también que debe tomar en cuenta el proceso de consulta y los plazos requeridos para la adopción de decisiones de la respectiva comunidad indígena.
- El mecanismo de consulta debe considerar valores, concepciones, tiempos, sistemas de referencia e incluso formas de concebir la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

³²⁰ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*, A/HRC/35/32/ADD.2, 35º periodo de sesiones, 27 de abril de 2017, p. 4.

³²¹ Para profundizar el estudio de esta garantía, véase Corte IDH, *Caso Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 27 de junio de 2012, serie C, núm. 245, párr. 186.

³²² CIDH, *Informe Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 18.



- Ante una violación del derecho a la consulta es necesario preguntar a las comunidades sobre las reparaciones a que haya lugar.³²³

La participación y la consulta son aspectos base para lograr ciudades democráticas, y para participar en la toma de decisiones en un proceso amplio. Un aspecto primordial es que el Estado debe asumir responsabilidades, por ejemplo, establecer sanciones cuando no se cumplan con los mecanismos y procesos de participación; evitando y combatiendo la manipulación, dando elementos para empoderar a la gente, por ejemplo, con información, capacitación y difusión, para que la participación se concrete.

En particular, las cartas por el derecho a la ciudad detallan las siguientes acciones en la materia:

Cuadro II.9 Los derechos a la participación y a la consulta en las cartas por el derecho a la ciudad

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad	Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad
<p>Artículo II. Principios y fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad.</p> <p>1.2. Todas las personas tienen el derecho de participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades, para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.</p> <p>Artículo III. Planificación y gestión de la ciudad.</p> <p>1. Las ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los(as) ciudadanos(as) en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos. Se debe garantizar el funcionamiento de órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas y debates públicos, así como permitir y reconocer los procesos iniciativa popular en la proposición de proyectos de ley y de planes de desarrollo urbano.</p> <p>Artículo VIII. Participación política.</p> <p>1. Todos(as) los(as) ciudadanos(as), tienen derecho a la participación [...] en todas las decisiones que afecten las políticas locales de planificación, producción, renovación, mejoramiento y gestión de la ciudad.</p> <p>2. Las ciudades deben garantizar [...] la realización de plebiscitos e iniciativas legislativas populares y el acceso equitativo a los debates y audiencias públicas sobre los temas relativos a la ciudad.</p> <p>3. Las ciudades deben implementar políticas afirmativas de cuotas para la representación y participación política de las mujeres y minorías en todas las instancias locales de definición de sus políticas públicas, presupuestos y programas.</p>	<p>1.6 Principios rectores del derecho a la ciudad.</p> <p>Todas las personas tienen derecho a la ciudad, en conformidad con los siguientes principios rectores de los derechos humanos:</p> <p>[...]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación. La participación concebida como ciudadana se relaciona estrechamente con la democracia participativa y directa. Contempla y propone los mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones y a la formulación y seguimiento de políticas públicas de manera autónoma e independiente, sin necesidad de formar parte del gobierno o de un partido político. <p>[...]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corresponsabilidad. Implica impulsar una concepción democrática y participativa que garantice formas de concertación entre los múltiples actores involucrados en la problemática social. Se expresa en trabajar en forma concertada gobierno ciudadanía, de modo que las estrategias surjan de prácticas consensuadas y asumidas por las partes involucradas. <p>[...]</p> <p>3.1 Ciudad democrática.</p> <p>3.1.1 Para consolidar una ciudad democrática todas las personas tienen los siguientes derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho a participar en la toma de decisiones en los asuntos públicos, incluyendo a poblaciones en situación de discriminación. <p>3.1.2 Para democratizar la función social de la ciudad y la propiedad se debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la participación social de todas las personas en el diseño, seguimiento y evaluación de la política urbana. <p>3.1.3 Para garantizar una gestión democrática en la ciudad se debe:</p>

³²³ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 76ª sesión, Ginebra, 27 de julio de 1989; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/61/295 del 13 de septiembre de 2007; Comité DESC, Observación General núm. 21. Derecho de toda persona participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/21/Rev.1, *doc. cit.*; César Rodríguez Garavito, *La consulta previa a los pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2010; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, CIDH, 2015.



Cuadro II.9 Los derechos a la participación y a la consulta en las cartas por el derecho a la ciudad (*continuación*)

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad	Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad
<p>Artículo xviii. Medidas de implementación y supervisión del derecho a la ciudad.</p> <p>1. Las ciudades deben garantizar la participación de los(as) ciudadanos(as) y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de revisión normativa. [...]</p> <p>Artículo xix. Lesión al derecho a la ciudad.</p> <p>1. Constituyen lesión al Derecho a la Ciudad las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales y prácticas sociales que resulten en el impedimento, recusación, dificultad e imposibilidad de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - participación política colectiva de habitantes, mujeres y grupos sociales en la gestión de la ciudad; - cumplimiento de las decisiones y prioridades definidas en los procesos participativos que integran la gestión de la ciudad; [...] <p>Artículo xxi. Compromisos con la carta por el derecho a la ciudad.</p> <p>[...]</p> <p>ii. Los Gobiernos nacionales y locales se comprometen a:</p> <p>[...]</p> <p>2. Construir plataformas asociativas, con amplia participación de la sociedad civil, para promover el desarrollo sustentable en las ciudades;</p> <p>iii. Los Parlamentarios se comprometen a:</p> <p>1. Promover consultas ciudadanas [...]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Generar una política de participación ciudadana y abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa, democrática al más alto nivel posible de la ciudadanía en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos. • Abrir espacios de consulta y participación a grupos en situación de discriminación. • Garantizar el funcionamiento de órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas y debates públicos, así como permitir y reconocer los procesos y la iniciativa popular en la proposición de proyectos de ley y de planes de desarrollo. • Garantizar información con lenguaje sencillo y mecanismos de consulta pública respecto a: <ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo y evaluación de planes y programas. - Macro proyectos que pueden impactar la calidad de vida y la permanencia de la población en el lugar que habita. - Disponibilidad de exenciones, estímulos y financiamientos a las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil. - Asuntos públicos relativos a la vida social, académica, cultural y política de la ciudad. - Acceso a las tecnologías de la información. <p>3.1.4 Para democratizar la producción del hábitat en la ciudad se debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover una participación efectiva de todas las personas en la configuración de su hábitat. <p>3.1.5 Para democratizar el manejo sustentable y responsable de los bienes naturales, patrimoniales y energéticos en la ciudad se debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar programas de mejoramiento barrial con base en proyectos participativos de protección del ambiente, prevención y mitigación de riesgos. <p>3.2 Ciudad incluyente.</p> <p>3.2.3 Para garantizar la gestión democrática e incluyente en la ciudad se debe:</p> <p>[...]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar en las políticas públicas mecanismos de participación directa que garanticen la democratización de la planeación y del uso del territorio. • Garantizar la participación de las mujeres en los espacios deliberativos y de toma de decisiones. <p>3.2.5 Para garantizar la inclusión social en el manejo sustentable y responsable de los bienes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno se debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generar espacios de control ciudadano sobre el manejo público de los bienes ambientales, energéticos y patrimoniales, con el fin de garantizar su accesibilidad y disfrute por todas las personas que habitan o visitan la ciudad. <p>3.9 Ciudad convivencial y culturalmente diversa.</p> <p>3.9.3 Para apoyar la gestión democrática de la ciudad y la convivencia social se debe:</p> <p>[...]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poner en práctica todas las acciones necesarias para que los habitantes de la ciudad sean consultados sobre las modificaciones al espacio público.

Fuente: Extractos de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, y de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*



➤ Mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas

Se considera que la transparencia y la rendición de cuentas contribuyen a la gobernabilidad, al ser instrumentos útiles para “controlar el abuso del poder y garantizar que los funcionarios actúen con honestidad, eficiencia y eficacia en el cargo conferido, ya que proveen a los ciudadanos de mecanismos para el control de los asuntos públicos y fomentan cambios en la cultura y participación de la sociedad”.³²⁴

Al respecto, la *transparencia* entendida como “el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas”,³²⁵ implica la difusión de la información al público para que pueda ser revisada, analizada y usada. Es decir, “la transparencia es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública”.³²⁶ Es incuestionable el reconocimiento mundial de la importancia global de la transparencia en las instituciones públicas para la consolidación de la paz, la democracia y el desarrollo.³²⁷ Es así que el *principio de máxima transparencia* es el que debe prevalecer cuando se prevea la planeación, construcción y operación de un proyecto de desarrollo o infraestructura.³²⁸

Tal como lo señaló Frank La Rue, ex relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, las decisiones y acciones de las autoridades deben ser transparentes, pues son representantes públicos que ofrecen un bien público, “una cultura del secreto es aceptable únicamente en casos muy excepcionales, cuando la confidencialidad puede ser fundamental para la eficacia de su labor”.³²⁹

Por su parte, la *rendición de cuentas* “es un concepto de dos dimensiones: una vinculada con la obligación de los gobernantes de dar cuenta sobre sus decisiones y de justificarlas (*answerability*); y otra relacionada con las sanciones que deben aplicarse para garantizar que los gobernantes realmente hagan lo que informan a la ciudadanía (*enforcement*)”.³³⁰ Se diferencia de la transparencia en el sentido de que ésta consiste “en la apertura de flujos de información pública que permiten a la sociedad conocer datos, mecanismos, procesos de gestión y de desempeño gubernamental”,³³¹ mientras que la rendición de cuentas constituye la “obligación legal y ética que debe de tener cualquier funcionario de informar a los ciudadanos sobre sus decisiones y justificarlas, lo que incluye la posibilidad de que sean sancionados”.³³²

³²⁴ Salvador Vega Casillas, “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas”, en *Revista de Administración Pública*, nueva época, número especial, vol. XLIII, INAP, septiembre-diciembre de 2008, p. 25.

³²⁵ Ernesto Villanueva, “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia, Transparencia: libros, autores e ideas”, en Mauricio Merino, *Transparencia: Libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005, p. 64.

³²⁶ *Idem*.

³²⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Frank La Rue, A/68/362, doc. cit., párr. 89.

³²⁸ SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, op. cit., p. 79.

³²⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Frank La Rue, A/68/362, doc. cit., párr. 20.

³³⁰ Salvador Vega Casillas, “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas”, op. cit., p. 25.

³³¹ *Ibidem*, p. 26.

³³² *Idem*.



Desde el sistema internacional de derechos humanos se establece que “los mecanismos de rendición de cuentas son indispensables para asegurar que los Estados respeten sus obligaciones en relación con los derechos”, por ejemplo, el derecho a una vivienda adecuada.³³³ La supervisión y rendición de cuentas del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos se lleva a cabo a través del entramado normativo-institucional internacional y regional establecido para ello, tal como se ha comentado, se cuenta con mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para implementarlo. Si bien “las normas internacionales de derechos humanos no establecen una fórmula exacta para los mecanismos nacionales de rendición de cuentas y reparación. Como mínimo, todos los mecanismos de rendición de cuentas deben ser accesibles, transparentes y eficaces”.³³⁴ Se debe “responder por la observancia de los derechos humanos. En este sentido, tienen que cumplir con las normas legales y normas consagradas en los instrumentos de derechos humanos. En los que no lo hacen, los titulares de derechos agraviados tienen derecho a iniciar un procedimiento de reparación adecuada ante un tribunal o juzgado competente de conformidad con las normas y procedimientos establecidos por la ley”.³³⁵

En consideración de su importancia, ONU-Hábitat también ha identificado las siguientes obligaciones puntuales que deben cumplir las autoridades en materia de transparencia y rendición de cuentas, en particular, en un contexto de gestión urbana:³³⁶

- Garantizar que los gobiernos y los actores privados, especialmente los relacionados con la planificación y gestión urbana y la administración de tierras, se responsabilicen por las decisiones y los procesos que afectan a los residentes urbanos, y como tal, sean sujetos de vigilancia y escrutinio público con el fin de reducir los casos de corrupción pública que trabajan en favor de los intereses de los poderosos.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas y solución de conflictos entre los asociados para la ejecución de proyectos.
- Promover la transparencia y el respeto del Estado de derecho, así como mitigar la corrupción.
- Contar con una base de datos e información de todas las etapas de los procesos de planeación y gestión urbana que permita la transparencia y facilite un proceso riguroso de supervisión y evaluación.
- Crear o implementar sistemas sólidos de vigilancia, evaluación y rendición de cuentas en materia de planificación y gestión urbana y territorial, con indicadores diseñados para cuantificar los progresos realizados, tanto en los procesos como en los productos en los que se combinen la información y los análisis cuantitativos y cualitativos, y abiertos al escrutinio público.³³⁷

Asimismo, en las cartas por el Derecho a la Ciudad se indica que enfatizan a la transparencia y a la rendición de cuentas como principios rectores para avanzar hacia una ciudad de derechos.

³³³ OACNUDH, *El derecho a una vivienda adecuada*, op. cit., pp. 41 y 42.

³³⁴ *Idem*.

³³⁵ HRBA portal, “The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies”, loc. cit.

³³⁶ ONU-Hábitat, “3. Ciudades más seguras”, en *Temas Hábitat III*, Nueva York, ONU-Hábitat, 31 de mayo de 2015, p. 6; y ONU-Hábitat, *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, op. cit., numeral 21. Los gobiernos nacionales..., incisos c y b, p. 28.

³³⁷ ONU-Hábitat, “3. Ciudades más seguras”, en *Temas Hábitat III*, op. cit., p. 6.



Cuadro II.10 La transparencia y rendición de cuentas en las cartas por el derecho a la ciudad

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad	Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad
<p>Artículo III. Planificación y gestión de la ciudad. [...]</p> <p>2. Las ciudades, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, deben formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.</p> <p>3. Las ciudades, para salvaguardar el principio de transparencia, deben organizar la estructura administrativa de modo que garantice la efectiva responsabilidad de sus gobernantes frente a los(as) ciudadanos(as), así como la responsabilidad de la administración municipal ante los demás niveles de gobierno y los organismos e instancias regionales e internacionales de derechos humanos. [Para ello es preciso el fortalecimiento de la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.]</p> <p>Artículo XVIII. Medidas de implementación y supervisión del derecho a la ciudad. [...]</p> <p>2. Las ciudades deben proporcionar capacitación y educación en derechos humanos a todos los agentes públicos relacionados con la implementación del derecho a la ciudad y con las obligaciones correspondientes, en especial a los funcionarios empleados por los órganos públicos cuyas políticas influyan de alguna manera en la plena realización del derecho a la ciudad. [...]</p> <p>4. Las ciudades deben establecer, conjuntamente con los habitantes, mecanismos de evaluación y monitoreo mediante un sistema eficaz de indicadores del derecho a la ciudad, con diferenciación de géneros, para asegurar el derecho a la ciudad con base en los principios y normas de esta Carta.</p> <p>5. Las ciudades deben supervisar y evaluar con regularidad y globalmente el grado en que se respetan las obligaciones y los derechos de la presente Carta.</p>	<p>1.6 Principios rectores del derecho a la ciudad. Transparencia y rendición de cuentas. Se refiere a la obligación de las instituciones públicas, empresas, grupos y organizaciones sociales y civiles que reciban recursos públicos de brindar información real, práctica y de interés público, correspondiendo al derecho de acceso a la información. La rendición de cuentas constituye el deber de los actores públicos de sujetarse al escrutinio de la población. [...]</p> <p>3.1 Ciudad democrática. [...]</p> <p>3.1.2 Para democratizar la función social de la ciudad y la propiedad se debe: [...]</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Generar mecanismos de contraloría social que garanticen el acceso democrático al suelo urbano y la propiedad, y la gestión adecuada del catastro y registros públicos de la propiedad. [...] <p>3.1.3 Para garantizar una gestión democrática en la ciudad se debe: [...]</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Generar instrumentos y mecanismos jurídicos y administrativos que permitan elegir y controlar mejor a nuestros representantes, tales como la revocación del mandato y la rendición de cuentas. [...]

Fuente: Extractos de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, y de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*

d) ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia es otro de los principios transversales de los derechos humanos, “es también el medio que permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que hubiesen sido desconocidos o quebrantados”.³³⁸

Los instrumentos internacionales declarativos y convencionales establecen que toda “persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos

³³⁸ Cepal, *Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*, *op. cit.*, pp. 30-32.



que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley”;³³⁹ asimismo, la CADH establece que

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 otro carácter.³⁴⁰

Por medio del principio de acceso a la justicia los Estados están obligados a establecer mecanismos judiciales y administrativos adecuados para atender a las violaciones de derechos, los cuales deben cumplir determinados principios en materia de impartición de justicia, entre ellos el de legalidad, efectividad, publicidad y transparencia, al establecimiento de procedimientos claros, equitativos, oportunos e independientes, el derecho a la defensa y el derecho a la revisión por una instancia superior.³⁴¹

En particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés) estableció seis componentes esenciales e interrelacionados para asegurar el acceso a la justicia:³⁴²

- *Justiciabilidad* (capacidad y el poder para reclamar derechos como derechos jurídicos),
- *disponibilidad* (contar con tribunales y otros órganos cuasijudiciales o de otro tipo en todo el Estado y con financiación),
- *accesibilidad* (los sistemas de justicia oficiales y cuasijudiciales, deben ser seguros, costeables, físicamente accesibles, y ser adaptados y apropiados a las necesidades),
- *buena calidad de los sistemas de justicia* (que sean competentes, eficientes, independientes e imparciales, y que provean, de manera oportuna, recursos apropiados, etcétera),
- *aplicación de recursos* (que los sistemas de justicia ofrezcan una protección viable y una reparación significativa de cualquier daño sufrido), y
- *rendición de cuentas de los sistemas de justicia*.

Por su parte, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad establece que en las ciudades:³⁴³

- Se deben adoptar medidas destinadas a mejorar el acceso de todas las personas al derecho a la justicia.
- Toda persona debe tener derecho a recursos administrativos y judiciales eficaces y completos relacionados con los derechos a la ciudad.

³³⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), París, 10 de diciembre de 194, artículo 8°.

³⁴⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), aprobada y suscrita por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, párr. 1.

³⁴¹ Cepal, *Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*, op. cit., pp. 30-32.

³⁴² Comité CEDAW, Recomendación General núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia (CEDAW/C/GC/33), 2015, citado en Cepal, *Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*, op. cit., pp. 30-32.

³⁴³ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, doc. cit., artículo x, numeral 1; artículo XXI, numeral 1, punto 4 y numeral 2; y artículo XXII.



- Las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales, y prácticas sociales que resulten en el impedimento, recusación, dificultad e imposibilidad de realizar los derechos, constituirán una lesión al derecho a la ciudad que debe ser prevenida, perseguida y reparada. Tales acciones y omisiones pueden expresarse en el campo administrativo, por la elaboración y ejecución de proyectos, programas y planes; en la esfera legislativa, a través de la edición de leyes, control de los recursos públicos y acciones del gobierno; en la esfera judicial, en los juzgamientos y decisiones sobre conflictos colectivos y difusos referente a temas de interés urbano.

En el marco particular del tema urbano, el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires señala un conjunto de principios de particular relevancia sobre el acceso a la justicia social urbana, los cuales son una base de hacia dónde se debe avanzar para lograr la justicia social en contextos urbanos:

Cuadro II.11 Principios sobre el acceso a la justicia social urbana

1. *Exigibilidad.* El derecho a la ciudad y sus derechos implícitos son exigibles ante la administración, los tribunales de justicia y los organismos universales, comunitarios y regionales de protección de los derechos humanos.
2. *Acceso judicial sin restricciones administrativas.* Ante situaciones urgentes no se requiere el agotamiento previo de la vía administrativa.
3. *Protección cautelar urgente.* Deben preverse sistemas procesales (administrativos y judiciales) de medidas cautelares que prevengan los daños o interrumpan su comisión, en su caso.
4. *Derecho a la participación.* El acceso a la justicia incluye la posibilidad de participar amplia y sustantivamente en los procedimientos administrativos que afecten de manera significativa la vida urbana y el derecho a la ciudad, cualquiera que sea su forma jurídico-administrativa. Las opiniones vertidas en las audiencias públicas deberán ser meritadas expresamente por la autoridad convocante.
5. *Objeto de la acción.* El derecho a la ciudad es exigible ante acciones y omisiones públicas y privadas.
6. *Legitimación procesal.* La legitimación debe ser amplia, dado el carácter colectivo del derecho y de los bienes que se protegen. Deberá garantizarse la participación de todos los posibles afectados por la decisión.
7. *Debido proceso urbano.* El debido proceso urbano incluye los siguientes derechos a:
 - a) acceder a la justicia sin restricciones económicas y sin discriminaciones;
 - b) ser oído por un juez imparcial e independiente;
 - c) tener un abogado público gratuito;
 - d) obtener una medida cautelar adecuada y expedita;
 - e) ofrecer prueba, cuyo costo debe quedar a cargo de la demandada en razón de su onerosidad;
 - f) tener una decisión fundada en tiempo oportuno;
 - g) un recurso ordinario de apelación frente a una sentencia desfavorable;
 - h) una ejecución leal y celeridad de la decisión, sin obstáculos administrativos y/o presupuestarios.
8. *Interpretación.* Rige el principio de interpretación *in dubio pro* justicia social urbana. Debe aplicarse la regla nacional o internacional más favorable.
9. *Alto impacto urbano.* En los casos de alto impacto social urbano, los procesos judiciales deben incluir:
 - a) el acceso público a toda la información del proceso, garantizando la transparencia y adecuación tecnológica;
 - b) la realización de audiencias públicas;
 - c) la presentación de expertos y de la sociedad civil como amigos del tribunal.
10. *Defensorías públicas.* Debe asegurarse la tutela judicial efectiva de todas las personas y comunidades sin discriminación a través de defensorías públicas.
11. *Garantías institucionales.* Las defensorías públicas deben ser independientes, autónomas y contar con recursos financieros suficientes para cumplir con sus funciones de tutela.
12. *Obligaciones de las defensorías.* Las defensorías públicas urbanas deberán:
 - a) Difundir información básica sobre el derecho a la ciudad, así como sobre los procedimientos y requisitos para garantizar el acceso a la justicia, en el marco de la cultura de los derechos humanos.
 - b) Garantizar la asistencia técnico-jurídica de los sectores populares de la población en el asesoramiento general y en la defensa en particular de sus derechos en todos los órdenes administrativos y jurisdiccionales.
 - c) Adoptar medidas de organización y gestión que promuevan la especialización y capacitación en temas urbanos; la creación de equipos multidisciplinarios para mejorar las intervenciones; la proximidad geográfica, acercando los servicios del sistema de justicia en lugares lejanos o de difícil comunicación; la difusión de información adecuada sobre los procesos judiciales urbanos que se desarrollen, adoptando las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación y garantizar la comprensión de las actuaciones a través de la utilización de lenguaje accesible.
 - d) Asistir a las personas y comunidades en los procesos de participación pública urbana.



Cuadro II.11 Principios sobre el acceso a la justicia social urbana (*continuación*)

13. *Acceso a la información pública.* Las defensorías públicas en materia de derecho a la ciudad pueden solicitar informes para asegurar la transparencia, el acceso a la justicia y el debido proceso social urbano. En caso de ser necesario, el Estado deberá construir la información requerida.
14. *Responsabilidad urbana e indemnización.* Los daños al derecho a la ciudad y sus derechos implícitos generan en quien los causa el deber de efectuar una reparación integral, que puede ser exigida judicialmente, de forma conjunta con la acción procesal urbana. La justa indemnización debe utilizarse para reparar y/o mitigar los daños sociales y urbanos creados. Se fomentará la creación de organismos que administren dichos fondos para su adecuada utilización en fomento del progresivo desarrollo de la justicia social urbana.

Fuente: Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, "Documento preliminar del MPD de la CABA: Defensa Pública y Justicia Social Urbana", *op. cit.*, pp. 11-23.

➤ **Mecanismos anticorrupción efectivos**

Tanto en el ámbito privado como en el público existen prácticas que son formas de corrupción o de complicidad con la criminalidad.³⁴⁴ Los actos de corrupción, la falta de civilidad y la inseguridad o la disminución del nivel de tolerancia hacia los delitos menores son fenómenos socioculturales caracterizados por la violencia.³⁴⁵

Los gobiernos que operan con corrupción, mecanismos de cooptación y clientelismo perpetúan un círculo vicioso de mala gobernanza que acaba por tener una influencia negativa en la distribución del ingreso. En cambio, los gobiernos que se focalizan en gobernar con estructuras eficientes y reglas claras, de las que resulten obligaciones, responsabilidades y respeto institucional, tienden a crear ciudades más igualitarias.³⁴⁶ De esta manera, se identifica que los Estados deben trabajar para crear un entorno legal y administrativo que elimine la impunidad, combata la corrupción y regule los sistemas basados en la captación de capitales;³⁴⁷ además deben formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, y la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.³⁴⁸

e) **GOBERNANZA URBANA CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS**

La gobernanza hace alusión a la transformación que históricamente ha sufrido la relación entre Estado y sociedad civil, a las formas y mecanismos por los cuales se toman decisiones concretas para el ejercicio del poder que sobrepasa la dimensión de la esfera político-electoral y permea en lo económico, lo social y lo territorial.³⁴⁹ En este sentido, la *gobernanza* es aquella que debe percibirse como "un proyecto y proceso para la definición democrática de objetivos de interés público y la implementación

³⁴⁴ ONU-Hábitat, *Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Kenia/Chile, ONU-Hábitat/Universidad Alberto Hurtado de Chile, 2009, p. 65.

³⁴⁵ Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas, *Gobernanza y seguridad urbana en América Latina y el Caribe*, Argentina, marzo de 2004, p. 9.

³⁴⁶ ONU-Hábitat, *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Kenia, ONU-Hábitat, marzo de 2014, p. 10.

³⁴⁷ *Ibidem*, p. 15.

³⁴⁸ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículo v, numeral 2.

³⁴⁹ Para tener un panorama de la apertura democrática en la Ciudad de México y en América Latina véase Fernando Carreón, "El oleaje de los gobiernos locales en América Latina. Retos desde la perspectiva de derechos humanos", ponencia presentada en el Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos: desafíos para la política urbana en la Ciudad de México, *loc. cit.*



participativa de medidas para alcanzarlos, a nivel social y a nivel institucional”; en donde la sociedad civil exige al Estado otorgar y respetar las condiciones necesarias para que la población se desarrolle plenamente y participe de manera activa en los procesos de decisión, formulación, planeación y ejecución de acciones de interés público, económico, político y ambiental. Para esto es necesario que la sociedad civil en conjunto con el Estado coordinen y regulen los temas gubernamentales fuera de la centralidad del ámbito gubernamental y de esta forma se consolide la organización socio-territorial y el ejercicio del poder desde la ciudadanía en territorios rurales, urbanos y metropolitanos; en la medida en que esta participación activa avance y sea respetada, el ejercicio y disfrute de los derechos humanos será integral y universal.³⁵⁰

De acuerdo con ONU-Hábitat, la *gobernanza urbana* puede definirse como las diversas formas en las que las instituciones y personas se organizan en la gestión cotidiana de una ciudad y los procesos para llevar a cabo, de manera efectiva, su agenda de desarrollo a corto y a largo plazo; en sí la gobernanza urbana requiere marcos jurídicos adecuados, procesos políticos, de gestión y administrativos eficientes, así como mecanismos, directrices y herramientas que permitan al gobierno local responder a las necesidades de la población. De hecho, es un proceso de toma de decisiones que involucra a diversos actores con diferentes prioridades, para asegurar que se establezcan y apliquen las normas, donde se logra el desarrollo y se prestan servicios.³⁵¹

➤ Gobernanza multinivel

En relación con la coordinación entre autoridades, el Comité DESC ha remarcado el deber estatal para que se adopten medidas dentro de las estrategias y planes, con el fin de asegurar la coordinación entre autoridades de los distintos órdenes de gobierno y conciliar las políticas conexas —como economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.—, con las obligaciones emanadas del derecho a la vivienda,³⁵² aspecto que también se extiende al derecho a la ciudad.

En la experiencia de ONU-Hábitat, la acción urbana logra mejores resultados cuando todos los niveles de gobierno comparten los objetivos y mecanismos de integración vertical y horizontal, y actúan de forma conjunta.³⁵³ Para avanzar en dicho sentido, este organismo ha recomendado:³⁵⁴

- Promover marcos de cooperación y sistemas de gobernanza estructurados en niveles múltiples.
- Apoyar el establecimiento de instituciones metropolitanas e intermunicipales mediante marcos normativos e incentivos financieros apropiados, con el fin de asegurar la planificación y gestión urbanas en la escala adecuada y la financiación de los proyectos conexos.

³⁵⁰ Ludger Brenner y Rocío Rosales, *Geografía de la gobernanza: Dinámicas multiseculares de los procesos económico-ambientales*, México, Siglo XXI Editores, 2015, pp. 7 y 8.

³⁵¹ Véase el significado del vocablo *gobernanza* en la página de ONU-Hábitat, disponible en <<http://es.unhabitat.org/gobernanza/>>.

³⁵² Comité DESC, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), aprobada en el 6° periodo de sesiones, 1991, párr. 12.

³⁵³ ONU-Hábitat, “17-Las ciudades y la gestión del cambio climático y el riesgo de desastres”, en *Temas Hábitat III*, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), 29 de mayo de 2015, p. 6; ONU-Hábitat, “22-Asentamientos informales”, en *Temas Hábitat III*, *op. cit.*, p. 7.

³⁵⁴ ONU-Hábitat, *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, *op. cit.*, numeral 2. Los gobiernos nacionales..., inciso *d*, p. 10, y 3. Las autoridades locales..., inciso *c*, p. 10, e inciso *b*, p. 11.



- Participar en la cooperación entre delegaciones y a múltiples niveles para el desarrollo y la financiación de viviendas, infraestructura y servicios.
- Compartir la experiencia alcanzada en materia de planificación y gestión urbana y territorial.

➤ Participación del sector privado y regulación de mercados

El sector privado, como actor particular, está siendo clave en los procesos de crecimiento y urbanización; se encuentra interviniendo cada vez más y llega a influir directamente en las políticas públicas. Por ello, es preciso regularlo y ofrecerle incentivos para garantizar que sus acciones u omisiones no socaven las normas de derechos humanos.³⁵⁵ El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas ha señalado que, hasta ahora, las autoridades gubernamentales no “han trazado pautas claras, ni han fijado expectativas definidas para la empresa en relación con su responsabilidad de respetar los derechos humanos en todas sus actividades, tanto en México como en el extranjero”.³⁵⁶

Al respecto, cabe señalar que los instrumentos interamericanos y el Comité CEDAW han determinado el deber del Estado de prevenir, investigar y sancionar con la debida diligencia las violaciones cometidas tanto por agentes estatales como por particulares. De la misma manera, se considera que una violación a los derechos humanos que desde un principio no resulte imputable directamente a un Estado –por ejemplo al ser obra de un particular– puede acarrear su responsabilidad internacional por la falta de debida diligencia para prevenir el hecho violatorio; en el mismo sentido, actos de particulares que creen, mantengan o favorezcan situaciones discriminatorias y violatorias de derechos humanos con la tolerancia, complicidad o aquiescencia por parte de agentes estatales, también acarrear responsabilidad al Estado al estar incumpliendo con sus obligaciones internacionales de asegurar la efectividad de los derechos humanos.³⁵⁷

El debate para el establecimiento de obligaciones legales a las empresas lleva varios años, sin embargo, aún no se ha logrado obtener el consenso necesario entre los países para positivizarlo. A pesar de lo anterior, se han concretado esfuerzos a través de instrumentos como: por un lado, los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, en donde no se les reconoce a las empresas una obligación legal frente a los derechos, pero se les señala la responsabilidad de respetarlos, con independencia de la capacidad del Estado para cumplir sus propias obligaciones en materia de derechos humanos; y por otro, la recién aprobada Observación General núm. 24 del Comité DESC sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC en el contexto de las actividades empresariales, instrumento en el cual se detallan obligaciones extraterritoriales para los Estados, con el fin de prevenir y encarar los efectos adversos de las actividades empresariales en los derechos humanos.

³⁵⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/70/270, doc. cit., párr. 23.

³⁵⁶ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*, A/HRC/35/32/ADD.2, doc. cit., p. 6.

³⁵⁷ José Thompson J., “La evolución de los sujetos de obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos: del Estado al sector privado”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Derechos humanos y empresas: Reflexiones desde América Latina*, San José, IIDH, 2017, p. 161.



Cuadro II.12 Síntesis de los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos**Obligaciones para los Estados:**

- Proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia (principio 1).
- Hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias (principio 3, inciso *a*).
- Asegurar que otras leyes y normas que rigen la creación y las actividades de las empresas, como el derecho mercantil, no restrinjan, sino que propicien el respeto de los derechos humanos por las empresas (principio 3, inciso *b*).
- Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades (principio 3, inciso *c*).
- Alentar y si es preciso exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos (principio 3, inciso *d*).
- Ejercer una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contratan los servicios de empresas, en particular mediante mecanismos adecuados e independientes de supervisión y de rendición de cuentas (principio 5).
- Tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces (principio 25).
- Establecer mecanismos de reclamación extrajudiciales eficaces y apropiados, paralelamente a los mecanismos judiciales, como parte de un sistema estatal integral de reparación de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas (principio 27).
- Estudiar la forma de facilitar el acceso a los mecanismos de reclamación no estatales que se ocupan de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas. Estos incluyen los mecanismos administrados por una empresa por sí sola o juntamente con las partes interesadas (principio 28).

Responsabilidades de las empresas:

- Respetar los derechos humanos: abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación (principios 11 y 13, inciso *a*).
- No menoscabar la capacidad de los Estados para cumplir sus propias obligaciones en materia de derechos humanos, ni emprender acciones que puedan debilitar la integridad de los procesos judiciales (principio 11).
- Tratar de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos (principio 13, inciso *b*).
- Contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias (principio 15).
- Expresar su compromiso con esta responsabilidad mediante una declaración política [...] (principio 16).
- Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas (principio 17).
- Recurrir a expertos en derechos humanos internos y/o independientes en procesos de evaluación de impactos; incluir consultas sustantivas con los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas, en función del tamaño de la empresa y de la naturaleza y el contexto de la operación (principio 18).
- Para prevenir y mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, integrar las conclusiones de sus evaluaciones de impacto en el marco de las funciones y procesos internos pertinentes y tomar las medidas oportunas (principio 19).
- Hacer un seguimiento de la eficacia de su respuesta. Este seguimiento debe:
 - a*) Basarse en indicadores cualitativos y cuantitativos adecuados.
 - b*) Tener en cuenta los comentarios de fuentes tanto internas como externas, incluidas las partes afectadas. La labor de seguimiento debe integrarse en los procesos pertinentes de comunicación interna (principio 20).
- Si las empresas determinan que han provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas, repararlas o contribuir a su reparación por medios legítimos. Si se ha cometido un presunto delito, es preciso cooperar con los mecanismos judiciales (principio 22).
- Establecer o participar en mecanismos de reclamación eficaces de nivel operacional a disposición de las personas y las comunidades que sufran las consecuencias negativas. No se les debe utilizar para impedir el acceso a los mecanismos de reclamación judiciales u otros de tipo extrajudicial (principio 29).

Fuente: OACNUDH, Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, Nueva York, ONU, 2011.



En este mismo sentido, ONU-Hábitat puntualiza los siguientes lineamientos aplicables en materia urbana:³⁵⁸

- Regular el mercado inmobiliario; en particular, evitar que las acciones que afecten los mercados de la tierra y los inmuebles influyan en los precios, de forma que no se perjudique a las personas en situación de vulnerabilidad económica y a las pequeñas empresas.
- Ofrecer igualdad de condiciones a quienes se interesen en participar en proyectos de desarrollo.
- Incluir las inversiones de los sectores público y privado en la planificación y gestión urbana y territorial de manera clara y detallada.
- Promover la coordinación intersectorial y la sinergia con las y los proveedores de servicios, propietarios de tierras y promotores inmobiliarios.
- Supervisar de forma efectiva a profesionales y empresas privadas contratadas.

Así, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad establece que en caso de que la gestión de los servicios públicos haya sido privatizada, las ciudades deben garantizar una tarifa social asequible y la prestación del servicio de manera pública y adecuada para las personas y grupos vulnerables o sin empleo; y propone que la evaluación y el seguimiento de la calidad y las tarifas de los servicios de las empresas prestatarias, públicas o privadas, sean a través de sistemas de control social.³⁵⁹

Otro tema de particular relevancia especificado en este instrumento se relaciona con la responsabilidad de inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera, y de los gastos públicos, a los objetivos del desarrollo urbano.³⁶⁰

A nivel local, la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad indica como una de las obligaciones del gobierno de la ciudad, la generación de las medidas necesarias para evitar o prevenir que actores no estatales –entre ellos las empresas y los particulares– incurran en acciones que lleven a la violación de los derechos humanos, dichas acciones van desde la vigilancia y la regulación hasta la sanción.³⁶¹ Asimismo, ha establecido que el sector privado tiene como tareas a priorizar:

Actuar en el marco de un código de conducta acorde con los lineamientos y las recomendaciones de la ONU en el que se tenga presente el respeto del derecho a la ciudad y los derechos humanos que éste implica, actuar dentro de un marco de legalidad y de respeto a los derechos humanos y contribuyendo siempre al desarrollo equitativo de las personas en la Ciudad de México; respetar el derecho de todas las personas al usufructo equitativo de los recursos de que dispone la ciudad; participar en coordinación con las instancias locales en el diseño e implementación de propuestas que beneficien el respeto y garantía del derecho a la ciudad.³⁶²

De la misma manera, cabe mencionar el Decálogo para empresas en la Nueva Agenda Urbana –definido por un conjunto de organismos internacionales, gubernamentales, académicos, de la sociedad civil

³⁵⁸ ONU-Hábitat, *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, op. cit., numeral 2. Los gobiernos nacionales..., inciso b, subinciso viii, p. 9; numeral 3. Las autoridades locales..., inciso e, p. 10; numeral 11. Las autoridades locales..., inciso d, p. 19 y numeral 14. Las autoridades locales..., inciso i, p. 22.

³⁵⁹ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículo III.4.

³⁶⁰ *Ibidem*, artículo XIV.7.

³⁶¹ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, p. 33.

³⁶² *Ibidem*, p. 36.



y del sector empresarial— que busca, a través de lineamientos claros y concisos, “la construcción de ciudades con principios de libertad, equidad, respeto, inclusión, sustentabilidad y accesibilidad, así como resaltar el importante rol que el sector privado tiene en esta causa”.³⁶³

Cuadro II.13 Decálogo para empresas en la Nueva Agenda Urbana

1. Ciudades seguras	Colaborar en la recuperación de espacios públicos para que éstos sean lugares de convivencia e intercambio social, económico y cultural, que prevengan la generación de conductas delictivas y permitan la formación de zonas de participación y fortalecimiento del tejido social.
2. Ciudades incluyentes	Desarrollar políticas internas de trabajo respetuosas de los derechos humanos, que fomenten la inclusión social y erradiquen cualquier práctica discriminatoria, ya sea por motivos de género, raza, edad, religión, grupo étnico, preferencia sexual o discapacidad.
3. Movilidad urbana sustentable	Participar en el diseño de mecanismos de financiamiento público-privado para fomentar proyectos de movilidad urbana sustentable e incluyente en las ciudades. Incorporar conceptos de sustentabilidad en sus procesos de distribución urbana de mercancías, movilidad corporativa y flotillas empresariales.
4. Desarrollo urbano sustentable	Invertir en ciudades compactas, densas y mixtas que incluyan criterios de accesibilidad universal, sin afectar el capital natural y el patrimonio cultural e histórico de la ciudad.
5. Resiliencia urbana	Promover inversiones en infraestructura y servicios urbanos resilientes.
6. Cambio climático	Medir, reportar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en línea con la ciencia del cambio climático, así como promover el liderazgo climático empresarial.
7. Energía	Invertir en la generación y el uso de energías renovables a lo largo de la cadena de valor, que promuevan un desarrollo bajo en carbono. Participar activamente en diálogos multilaterales para mejorar los esquemas regulatorios que faciliten la transición energética requerida en los modelos de carbonización global.
8. Vivienda sustentable	Fomentar la construcción de viviendas sustentables, que contemplen la implementación de ecotecnologías, plantas bajas activas y usos mixtos.
9. Acceso a una vivienda digna	Promover la construcción de vivienda digna y adecuada a precios asequibles, respetando en todo momento el uso de suelo de los centros urbanos.
10. Salarios dignos	Incorporar esquemas de salario digno que permitan a las personas tener un nivel de vida adecuado, el cual les posibilite satisfacer todas sus necesidades básicas.

Fuente: CDHDF et al., “Decálogo para empresas en la Nueva Agenda Urbana”; disponible en <mexico.itdp.org/wp-content/uploads/DECALOGO.pdf>, página consultada el 20 de septiembre de 2017.

► Planeación a largo plazo: elaboración de estrategias y planes de acción

La planificación y gestión urbana y territorial es una parte elemental de la gobernanza urbana, pues promueve la responsabilidad y la transparencia, y además facilita una interacción eficaz de toda la sociedad en la toma de decisiones.³⁶⁴

La generación de estrategias y planes para organizar las acciones que se implementarán con el fin de atender y avanzar hacia la garantía de los derechos humanos de las personas es una de las principales obligaciones que tienen los Estados, al tener dentro de sus deberes la adopción de medidas para la con-

³⁶³ CDHDF, Boletín núm. 220/2016, Las empresas son entes clave para el desarrollo de las urbes: México, CDHDF, 22 de octubre de 2016.

³⁶⁴ ONU-Hábitat, “Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial”, en *Temas Hábitat III, op. cit.*, p. 8; y ONU-Hábitat, “17-Las ciudades y la gestión del cambio climático y el riesgo de desastres”, en *Temas Hábitat III, op. cit.*, p. 9.



secución de los derechos. Así, la planeación está señalada en la mayoría de las observaciones generales emitidas por el Comité DESC, y entre las características que debe tener están:³⁶⁵

- a) basarse en la normativa y en los principios de derechos humanos;
- b) abarcar todos los aspectos de los derechos y las obligaciones correspondientes de los Estados Partes;
- c) definir objetivos claros;
- d) fijar objetivos o metas y los plazos para su consecución;
- e) formular políticas adecuadas, con los niveles de referencia y los indicadores correspondientes; responsabilizar del proceso a instituciones específicas; determinar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos y las metas; asignar debidamente los recursos a las instituciones encargadas; y establecer mecanismos de rendición de cuentas para asegurar la aplicación de la estrategia.

En este sentido, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social establece, entre otras cosas, que cada gobierno tiene el papel primordial y la responsabilidad de:³⁶⁶

- planificar medidas de desarrollo social como parte de los planes generales de desarrollo, y en los cuales debe tenerse debidamente en cuenta la diversidad de las necesidades de las zonas urbanas y las zonas rurales;
- prestar atención a la instauración, en caso necesario, de sistemas nacionales de elaboración y ejecución de políticas y programas sociales, la promoción de la investigación social pura y aplicada, y en particular la investigación internacional comparada para la planificación y ejecución de programas de desarrollo social; y
- debería llevarse a cabo la planificación y gestión integrada para hacer frente a los problemas que plantean la urbanización y el desarrollo urbano, así como para facilitar relaciones urbano-rurales, por lo que también debe considerarse la adopción de medidas para superar los efectos sociales adversos que puedan derivarse del desarrollo urbano.

Para el tema del derecho a la vivienda, en su Observación General núm. 4 el Comité DESC establece como aspectos a considerarse en la planeación urbana el que los asentamientos urbanos y los nuevos desarrollos de vivienda deban ubicarse en lugares

que permitan el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres.³⁶⁷

³⁶⁵ Comité DESC, Observación General núm. 15 sobre el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2002/11, aprobada en su 29º periodo de sesiones, Ginebra, 11 a 29 de noviembre de 2002, párr. 47.

³⁶⁶ Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, artículos 8º, 14 y 17.

³⁶⁷ Comité DESC, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), párr. 8, inciso f.



Por otra parte, el relator especial sobre una vivienda adecuada, Miloon Kothari, instó a los Estados a promover la integración de la sociedad en la etapa de organización de los planes de ordenación urbana y otros asentamientos humanos, y a que cuando se renovaran las zonas abandonadas de las viviendas públicas –para contrarrestar la exclusión social y la marginación– recogieran datos estadísticos fidedignos sobre la vivienda, establecieran programas nacionales y adoptaran medidas para promover el acceso a los servicios sociales de grupos que sean o puedan ser víctimas de discriminación.³⁶⁸

Otros organismos de la ONU, como la OMS y la OIT abordan y han elaborado recomendaciones puntuales en relación con la planeación y gestión del desarrollo regional y la vivienda;³⁶⁹ en particular ONU-Hábitat ha detallado que se debe:³⁷⁰

- Asociar la planificación urbana y la gestión municipal con miras a vincular la etapa inicial de la planificación con la etapa posterior de la aplicación y velar por la coherencia entre los objetivos y los programas a largo plazo y las actividades de gestión y los proyectos sectoriales a corto plazo.
- Practicar la cooperación entre ciudades y conseguir que las asociaciones de los gobiernos locales participen en la formulación de políticas y en la planificación y gestión a nivel nacional y local.
- Vincular estrechamente la planificación espacial y sectorial con servicios como las telecomunicaciones y el transporte.
- Diseñar y utilizar la planificación y gestión urbana y territorial para orientar y fomentar el desarrollo económico local –en particular la generación de empleo– en las organizaciones comunitarias, las cooperativas, las pequeñas empresas y microempresas, así como la adecuada concentración espacial de industrias y servicios.

Con respecto a la planeación, la Carta Mundial y la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad establecen:

³⁶⁸ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothari, E/CN.4/2002/59, 58º periodo de sesiones, 1 de marzo de 2002, párrs. 41, 92, 100 y 102.

³⁶⁹ OIT, Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961, núm. 115, adoptada por la Conferencia General de la OIT durante su 45º reunión, Ginebra, 28 de junio de 1961, apartado IX, párr. 47; y OMS, *Principios de higiene de la vivienda*, España, OMS, 1990.

³⁷⁰ ONU-Hábitat, *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, *op. cit.*, numeral 3. Las autoridades locales..., incisos *d* y *b*, pp. 10 y 11; numeral 11. Las autoridades locales..., inciso *b*, p. 19, y numeral 14. Las autoridades locales..., inciso *i*, p. 22.



Cuadro II.14 Consideraciones sobre la planeación en las cartas por el derecho a la ciudad mundial y local

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad	Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad
<p>Artículo v. Desarrollo urbano equitativo y sustentable.</p> <ol style="list-style-type: none"> Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad. Para ello, las ciudades deben adoptar medidas que conduzcan a una ciudad integrada y equitativa. La planificación de la ciudad y los programas y proyectos sectoriales deberán integrar el tema de la seguridad urbana como un atributo del espacio público. 	<p>3.1 Ciudad democrática.</p> <p>[...]</p> <p>3.1.5 Para democratizar el manejo sustentable y responsable de los bienes naturales, patrimoniales y energéticos en la ciudad se debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollar una planeación, regulación y gestión urbano-ambiental participativa que garantice la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico. <p>[...]</p> <p>3.7.2 Para garantizar que la función social de la ciudad, la tierra y la propiedad contribuya a la seguridad de sus habitantes se debe:</p> <p>[...]</p> <ul style="list-style-type: none"> Garantizar el derecho al arraigo, evitando el desplazamiento y la destrucción de asentamientos populares por motivos de especulación, embellecimiento urbano y cambios de uso de suelo.

Fuente: Extractos de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, y de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*

Tal como lo han señalado algunos analistas,

la planificación urbana requiere necesariamente una mirada integral que abarque la totalidad de las dimensiones que intervienen en su seno. Espacialmente, es necesario que el enfoque alcance a todos los niveles de gobierno y exceda los límites políticos de la ciudad considerando el área metropolitana en forma unificada y en toda su magnitud y complejidad. La integralidad exige que el planeamiento considere no sólo la infraestructura o las viviendas, sino también las *múltiples dimensiones* –sociales, culturales, económicas– que confluyen en el territorio. La planificación urbana debe regular necesariamente los mercados inmobiliarios y el uso del suelo.³⁷¹

f) RESILENCIA, PREVENCIÓN DE RIESGOS Y FENÓMENOS NATURALES

La Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada ha señalado que la probabilidad de verse desplazado por un desastre es actualmente 60% mayor que hace cuatro decenios.³⁷² En este sentido, el derecho a una vivienda adecuada, junto con otros derechos más, puede “verse seriamente comprometido por los desastres y los conflictos, por los daños y la destrucción, la pérdida de registros y el desplazamiento de personas, familias y comunidades”.³⁷³ Sin embargo, como señala la relatora, el impacto de los conflictos y desastres no debe medirse solamente por el número de activos físicos destruidos y de personas desplazadas, sino también por el grado de perturbación de las relaciones, redes y bienes sociales.³⁷⁴ En

³⁷¹ Jonatan Baldiviezo *et al.*, “Dimensión del derecho a la ciudad y estándares de integración sociourbana”, *op. cit.*, p. 45.

³⁷² Asamblea General de las Naciones Unidas, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/71/310, 71º periodo de sesiones, 8 de agosto de 2016, p. 9.

³⁷³ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Sra. Raquel Rolnik, A/HRC/16/42, 16º periodo de sesiones, 20 de diciembre de 2010, p. 7.

³⁷⁴ *Ibidem*, párr. 15.



ese contexto, las respuestas que se preparen para hacer frente a los efectos de los conflictos o desastres en el derecho a una vivienda adecuada deben contemplar lo siguiente:

- a) La perturbación de las relaciones y redes sociales y económicas;
- b) la destrucción de los medios de vida centrados en los hogares;
- c) los derechos y preocupaciones específicos de las mujeres y demás grupos particularmente vulnerables a la discriminación;
- d) la obstaculización del acceso a instalaciones, servicios y medios de subsistencia, y
- e) la pérdida de seguridad de tenencia.³⁷⁵

Así, por ejemplo, en

un contexto posterior a un desastre, la destrucción y la falta de documentación que demuestre la titularidad de las tierras u otras formas de tenencia implican que muchas personas, entre ellas madres solteras, que son residentes en asentamientos informales o tienen modalidades de tenencia complejas no son capaces de presentar reclamaciones para asegurarse un lugar en el que vivir.³⁷⁶

En este sentido, las autoridades deben cumplir, entre otras, con las siguientes obligaciones:

- Proteger a las personas contra un deterioro previsible de los derechos humanos por daños ambientales, con independencia de que los Estados causen o no directamente tales daños.³⁷⁷
- Adoptar marcos normativos y políticas públicas para prevenir las amenazas al derecho a la vida que entrañan los desastres naturales y las actividades humanas peligrosas, lo que comprende la prevención de la amenaza, el inicio de investigaciones, estudios adecuados y el respeto al derecho a la información, en particular estableciendo un sistema de alerta temprana.³⁷⁸
- Localizar aquellos servicios urbanos, infraestructuras y promociones residenciales que se encuentren en zonas de riesgo y reasentar en lugares más adecuados a las personas que viven en zonas de alto riesgo, de manera participativa y voluntaria.³⁷⁹
- Integrar el derecho a una vivienda adecuada como componente clave en la planificación, preparación y ejecución de cualquier respuesta subsiguiente a un desastre o conflicto específicos, sea ésta de asistencia humanitaria, reconstrucción o desarrollo.³⁸⁰
- Contemplar entre los grupos desfavorecidos a los que debe garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la satisfacción del derecho a la vivienda, a las personas víctimas de desastres naturales y aquellas que viven en zonas en que suelen producirse desastres.³⁸¹

³⁷⁵ *Ibidem*, párr. 61.

³⁷⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/71/310, *doc. cit.*, párr. 20.

³⁷⁷ *Ibidem*, pp. 11 y 12, párr. 37.

³⁷⁸ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/HRC/31/52, 31º periodo de sesiones, 1 de febrero de 2016, pp. 11 y 2, párr. 38.

³⁷⁹ ONU-Hábitat, *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, *op. cit.*, p. 21.

³⁸⁰ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Sra. Raquel Rolnik, A/HRC/16/42, *doc. cit.*, párr. 59.

³⁸¹ *Ibidem*, párr. 12.



- Consultar efectivamente y asegurar la participación directa de las personas y comunidades afectadas en la formulación y aplicación de las respuestas a un conflicto o un desastre, particularmente en lo que respecta a vivienda y tierras.³⁸²
- Implementar una buena política de reconstrucción, la cual debe: comenzar el día de la catástrofe, contribuir a reactivar las comunidades y permitir a las personas reconstruir sus vidas, sus viviendas y sus medios de subsistencia.³⁸³
- Adoptar medidas para superar con una mínima demora los obstáculos que se presenten tras catástrofes, relativos al regreso de las personas desplazadas, o la recuperación y la reconstrucción rápida de viviendas, lo que puede incluir peligros como daños a edificios, riesgos para la salud, inestabilidad del terreno, incapacidad de las autoridades para prestar servicios a la zona, y falta de recursos.³⁸⁴
- Establecer mecanismos de vigilancia contra violaciones del derecho a una vivienda adecuada tras un conflicto o un desastre, incluidos los relacionados con desalojos forzosos. Asimismo, las víctimas deben tener acceso a la justicia.³⁸⁵
- Garantizar, a través de la armonización de la normatividad de referencia, que las y los desplazados por desastres naturales, pasada la etapa de emergencia, deberán poder elegir libremente si quieren regresar a su lugar de origen, permanecer en la zona a la que han sido desplazados, o reasentarse en otra parte del país.³⁸⁶
- Utilizar albergues y refugios sólo como medidas provisorias para garantizar el derecho a la vivienda en situaciones de emergencia, sin perjuicio de la obligación de proveer una solución de vivienda definitiva.³⁸⁷

De manera general, se recomienda pasar de un enfoque sobre los riesgos de carácter reactivo a un enfoque más dinámico, que incluya todos los peligros y a toda la sociedad, con el fin de reducir el riesgo de desastres, promoviendo la incorporación de las evaluaciones del riesgo de desastres en la elaboración y aplicación de políticas territoriales, incluida la planificación urbana, y la integración del principio de *reconstruir mejor* en el proceso de recuperación, después de los desastres, así como la necesidad de fomentar la capacidad de las autoridades locales para elaborar y aplicar planes de respuesta y reducción del riesgo de desastres, tales como las evaluaciones de los riesgos que supone el emplazamiento de las instalaciones públicas actuales y futuras, y de formular procedimientos adecuados para situaciones de emergencia y de evacuación.³⁸⁸

En particular, desde ONU-Hábitat se ha impulsado el concepto de *resiliencia* que se describe en el siguiente cuadro:

³⁸² *Ibidem*, párr. 67.

³⁸³ *Ibidem*, párr. 17.

³⁸⁴ *Ibidem*, párr. 18.

³⁸⁵ *Ibidem*, párr. 67.

³⁸⁶ *Ibidem*, párr. 18.

³⁸⁷ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículo xiv, numeral 5.

³⁸⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*, Ginebra, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015, párr. 12, p. 11.



Cuadro II.15 Estándares internacionales en materia de resiliencia

Resiliencia
La <i>resiliencia</i> alude a la capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse de cualquier peligro, contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes. La resiliencia adopta un enfoque frente a amenazas múltiples, considerando la capacidad de recuperación frente a todo tipo de peligros.
Características urbanas
La cantidad de personas en riesgo aumenta significativamente, pues la rápida urbanización genera asentamientos informales, descontrolados y densamente poblados en áreas propensas a amenazas.
Obligaciones del Estado
Los gobiernos locales son el nivel más cercano a las y los ciudadanos y juegan un papel fundamental en proveer infraestructura y servicios cruciales para proteger vidas y bienes durante la respuesta a la crisis. El Programa de Perfiles de Ciudades Resilientes de ONU-Hábitat introdujo los siguientes aspectos básicos para aumentar la resiliencia de las ciudades frente al impacto de las crisis por causas naturales o humanas:
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aspecto básico 1:</i> Gestionar la organización y coordinación para comprender y reducir el riesgo de desastres, sobre la base de la participación de grupos de ciudadanos y de la sociedad civil. • <i>Aspecto básico 2:</i> Asignar un presupuesto para la reducción de riesgos de desastres y ofrecer incentivos para que propietarios, familias de bajos ingresos, comunidades, comerciantes y el sector público inviertan para reducir el riesgo que enfrentan. • <i>Aspecto básico 3:</i> Mantener actualizada la información sobre los peligros y vulnerabilidades, preparar evaluaciones de riesgos y utilizarlas como base para los planes y decisiones de desarrollo urbano. Garantizar que esta información y los planes para la resiliencia de su ciudad sean de fácil acceso al público. • <i>Aspecto básico 4:</i> Invertir en mantener una infraestructura esencial para la reducción de riesgos, como canales de drenaje. • <i>Aspecto básico 5:</i> Evaluar los sistemas de seguridad de todas las escuelas y centros de salud y actualizarlos. • <i>Aspecto básico 6:</i> Aplicar y hacer cumplir normas realistas de construcción segura y principios de planificación del uso del suelo. Identificar áreas seguras para ciudadanos de bajos ingresos y mejorar los asentamientos informales. • <i>Aspecto básico 7:</i> Garantizar que se ejecuten programas educativos y de capacitación sobre la reducción de riesgos de desastres en las escuelas y las comunidades locales. • <i>Aspecto básico 8:</i> Proteger ecosistemas y barreras naturales para mitigar inundaciones, marejadas y otras amenazas frente a las cuales la ciudad pueda ser vulnerable. • <i>Aspecto básico 9:</i> Instalar en la ciudad sistemas de alerta temprana y capacidades en gestión de emergencias, y llevar a cabo regularmente simulacros de preparación para emergencias. • <i>Aspecto básico 10:</i> Después de una catástrofe, garantizar que las necesidades de los sobrevivientes sean el eje de la reconstrucción, y a la vez apoyar a sus organizaciones comunales en el diseño y aplicación de respuestas, como reconstrucción de casas y medios de vida.

Fuente: ONU-Hábitat, "Resiliencia", disponible en <<https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

El concepto de *resiliencia* en la política urbana ha sido criticado por la academia en distintos sentidos; por una parte, se plantea que es un término desafortunado cuando se aplica a la ciudad, pues ante un desastre lo que se tiene que hacer es mejorar la situación para que las condiciones queden mejor de lo que estaban y no para regresar al estado que guardaban antes de los sucesos, tal como lo plantea la resiliencia.

En este mismo sentido, algunos grupos argumentan que al obedecer al restablecimiento de la capacidad socio-productiva, permite la privatización de los servicios; es decir, ante la demanda de restablecer los procesos socioeconómicos a un estado estable anterior a la catástrofe, se puede perder el objetivo de la función social de la ciudad, que debe ser el objetivo, y no el alcanzar la situación anterior.³⁸⁹ También se señala que la aplicación del mecanismo de resiliencia urbana no toma en cuenta los procesos particulares de cada región o zona.

³⁸⁹ Véase Jordi Borja et al., *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*, Quito, Ecuador, Flacso Ecuador/CDIC, 2016, p. 26.



Por lo tanto, cualquier planteamiento que retome la resiliencia en la planeación y gestión urbana del riesgo debe considerar las especificidades de cada territorio y comunidad, en particular las condiciones que formaron la situación de riesgo para cada espacio socioterritorial específico;³⁹⁰ además de plantear la mejora de las condiciones y no su simple restauración a la situación anterior a cualquier desastre.

4. Derechos humanos en el marco de la política urbana

En este apartado se presenta el contenido normativo de algunos de los derechos humanos que se relacionan de manera directa con la política y gestión urbana, con el fin de identificar y detallar aquellos estándares internacionales que las autoridades deben considerar para la planeación de la política urbana y definir mecanismos adecuados de gestión en la materia.

a) DERECHO A LA TIERRA: ACCESO, UTILIZACIÓN, CONTROL Y TRANSFERENCIA

Un aspecto o componente esencial que debe ser analizado en la construcción de una política urbana con enfoque de derechos es el acceso, utilización y transferencia de la tierra; como lo señala Jérémie Gilbert, aunque en el entramado normativo internacional principal la referencia a este tema ha sido marginal y se ha enfocado al contexto de la no discriminación racial y de género, la discusión y relevancia del reconocimiento de un derecho a la tierra ha avanzado particularmente en algunas disposiciones internacionales, como las relativas a la población indígena y a las mujeres, y tanto movimientos sociales como órganos de los tratados, relatores especiales y jurisprudencia internacional han hecho énfasis en la importancia del tema como una cuestión de derechos humanos. Este proceso se enmarca desde un enfoque más amplio al tradicional de los derechos de propiedad individual, hacia el de la protección de la propiedad colectiva, del vínculo, impacto e interrelación de la tierra *no sólo como espacio físico*, sino en el mejoramiento de las condiciones de vida, el desarrollo, la reducción de la pobreza y en la realización de los derechos culturales, a la vivienda, a la alimentación, entre otros.³⁹¹

Frente a la visión imperante de la tierra como una mercancía con valor exclusivamente comercial, la adopción del enfoque de los derechos humanos para su acceso, utilización, control y transferencia “aporta otra perspectiva al valor de la tierra como un bien social y cultural”,³⁹² y como un derecho humano fundamental que debe ser respetado y protegido por la legislación nacional e internacional.³⁹³ Es decir, la reivindicación de la tierra para todas las personas se ha posicionado como un *tema central de la justicia social*, en particular para quienes carecen de ella.

Si bien el derecho a la tierra ha sido analizado de forma amplia en zonas rurales y agrícolas, en las ciudades este tema también debe ser considerado de particular relevancia; la política urbana debe partir y tomar en cuenta las obligaciones de los Estados como los que a continuación se mencionan.

³⁹⁰ Véase Ricardo Méndez, “Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana”, en *Revista Ciudad y Territorio*, España, 2012, p. 218, disponible en <<http://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/ES/2013/01-CyTET%20172.pdf>>, página consultada el 23 de febrero de 2018.

³⁹¹ Véanse Jérémie Gilbert, “Derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra”, en *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 10, núm. 18, diciembre de 2013, pp. 123-145, disponible en <<https://www.files.ethz.ch/isn/180184/mioloFullEsp.pdf>>, página consultada el 13 de octubre de 2017.

³⁹² *Ibidem*, p. 138.

³⁹³ Pedro Castillo Castañeda, *El derecho a la tierra y los acuerdos internacionales. El caso del Perú*, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales/International Land Coalition, 2009, p. 22.



Cuadro II.16 Obligaciones de los Estados relativas al acceso a la tierra

- Asumir obligaciones destinadas a apoyar el acceso a la tierra como derecho humano.
- Ubicar como objetivo central de la política el mayor acceso a la tierra para los sectores de la sociedad desprovistos de ella o empobrecidos, garantizándoles el acceso y la seguridad de la tenencia.
- Adoptar una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra, incluido el derecho a la herencia, particularmente de las mujeres, las personas en situación de pobreza, las comunidades indígenas y que proteja los títulos individuales o de inscripción colectiva del uso de la tierra.
- Proteger la conexión entre derechos culturales y la tierra, particularmente la forma de vida asociada con el uso de sus tierras de los pueblos indígenas.
- Ampliar el reconocimiento de los derechos comunales más allá de las comunidades indígenas, e incluir por lo menos a ciertas comunidades que tienen una relación similar con la tierra, centrada en la comunidad y no en el individuo.
- Dar prioridad a modelos de desarrollo que no conduzcan a desalojos, a cambios perturbadores de los derechos a la tierra ni a una mayor concentración de tierras.
- Asegurar que todos los proyectos de inversión en tierras sean compatibles con las obligaciones pertinentes en virtud del derecho internacional relativo a los derechos humanos.
- Empezar una reforma agraria y otras reformas de políticas, cuando sea necesario, con el fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y establecer mecanismos para promover la conservación y la utilización sostenible de la tierra.
- Asegurar que las reformas de la tenencia de la tierra basadas en el mercado sean compatibles con los derechos humanos. Si los Estados optan por tratar de mejorar la seguridad de la tenencia mediante programas de adjudicación de títulos y la creación de mercados de derechos sobre la tierra, éstos deben:
 - i) Regular esos mercados para prevenir el aumento de la especulación y concentración de tierras, entre otros;
 - ii) Asegurar que los planes de adjudicación de títulos beneficien por igual a los hombres y las mujeres, y corregir los desequilibrios existentes;
 - iii) Fomentar los sistemas de propiedad comunal (en lugar de la adjudicación de títulos individuales), cuando las comunidades locales los necesiten;
 - iv) Dar prioridad a la adjudicación de títulos de tierras a quienes dependen de éstas para sus medios de vida y son más vulnerables a la apropiación de tierras, y no a los que dicen ser los propietarios oficiales.
- Regular los mercados financieros para prevenir la escalada de los precios.
- Otorgar indemnización justa a toda persona que es privada de sus bienes por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y en las formas establecidas por la ley.

Fuentes: Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), artículo 21, párr. 2; Comité DESC, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada, *op. cit.*, párr. 1, y 8, inciso e; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de seguridad alimentaria nacional*, Roma, FAO, 2005, directriz 8, inciso b, 8.1 y 8.10; Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/HRC/31/54, *doc. cit.*, párr. 25.

Así, el derecho a la tierra adquiere diversas dimensiones y efectos. Por su parte, la Carta Mundial y la Carta de la Ciudad de México establecen los siguientes lineamientos:

Cuadro II.17 El derecho a la tierra en las cartas por el derecho a la ciudad mundial y local

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad	Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad
<p>Artículo xiv. Derecho a la vivienda.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las ciudades deben establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles, de regularización de la tenencia del suelo. • Las ciudades deben incluir a las mujeres en los documentos de posesión y propiedad expedidos y registrados, independientemente de su estado civil, en todas las políticas públicas de distribución y titulación de tierras y viviendas que se desarrollen. 	<p>3.1 Ciudad democrática.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento social y no lucrativo del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados. • Establecer nuevas formas de legalización (leyes y programas) de la tenencia del suelo que no se limiten a la propiedad privada individual, respeten otras modalidades como el arrendamiento, la propiedad colectiva, comunitaria y familiar, y los derechos de superficie, uso o posesión y otorguen igualdad de condiciones para su ejercicio. <p>3.2 Ciudad incluyente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la tierra y a un lugar seguro donde vivir. • Democratizar el uso de la ciudad (acceso igualitario de todas y todos al suelo, los bienes naturales, los bienes, servicios y equipamientos urbanos), combatiendo la segregación económica, social, espacial y étnica. • Priorizar el desarrollo de leyes e instrumentos que contemplen la especificidad de la situación de las mujeres en los casos de separación y abandono para garantizar su seguridad de la tenencia. • Promover mejoras a la normatividad que faciliten la regularización de la tenencia en asentamientos populares que no ocupen zonas de riesgo y de protección ecológica.

Fuente: Extractos de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, y de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*



En particular, para el caso de los pueblos y comunidades originarios, el derecho a la tierra y al territorio conlleva a la reivindicación de los derechos de propiedad comunal, ancestral o tradicional, así como características y rasgos específicos de participación; se complementa con el derecho a la ciudad para producir un efecto de protección más amplio frente al desarrollo urbano.

La Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma”.³⁹⁴ Por su parte, en 2001 la Corte IDH manifestó en el caso de la comunidad Awas Tingni *vs.* Nicaragua que:

Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.³⁹⁵

De esta manera el concepto de *propiedad* en relación con el territorio no se centra en el individuo, sino en la comunidad como un todo,³⁹⁶ y el derecho al acceso a la tierra está relacionado con los derechos culturales de los pueblos indígenas, va más allá de la relación material con el espacio físico de la tierra, para reconocer las relaciones sociales y culturales de la comunidad; es decir, el territorio adquiere un significado distinto. Así, entre las obligaciones particulares que el Estado tiene en la materia están:

- Reconocer y proteger los derechos de las personas y pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales, y si esas tierras o territorios se hubieren ocupado o utilizado de otro modo sin su consentimiento libre e informado, deben serles devueltos.
- Para el respeto de su derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan se deberán respetar debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.
- Instituir procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras.
- Ante cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.
- Los proyectos que impacten territorios indígenas sólo pueden aprobarse: si no se amenaza la supervivencia física y/o cultural del grupo, si se garantizó la plena participación de las personas afectadas, si se realizaron estudios de impacto ambiental y social –igualmente con participación indígena–, y si se comprueba que las personas afectadas participan razonablemente de los beneficios del proyecto.

³⁹⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/61/295, *doc. cit.*, artículo 26.

³⁹⁵ César Rodríguez Garavito, *La consulta previa a los pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*, *op. cit.*, p. 34.

³⁹⁶ *Ibidem*, p. 45.



Cuando por circunstancias excepcionales sea necesario el traslado y la reubicación de pueblos indígenas, esto sólo podrá llevarse a cabo con su consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa, teniendo lugar procedimientos adecuados establecidos por la legislación en los que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.³⁹⁷

b) DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA COMO UN ELEMENTO ESENCIAL DE DESARROLLO URBANO

Otro componente para la construcción de una política urbana con el enfoque de derechos humanos es el análisis de la vivienda, sus diferentes características y elementos esenciales. La *vivienda* es la unidad básica de las ciudades, que tiene una importancia fundamental en el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, en particular para la vigencia del derecho a un nivel de vida adecuado, a la ciudad y al desarrollo; tal como lo señala la OMS: “su estructura, ubicación, servicios, entorno y uso tienen enormes repercusiones sobre el bienestar físico, mental y social”³⁹⁸ de las personas y las comunidades.

El derecho a la vivienda no sólo está reconocido en diversos instrumentos internacionales vinculatorios que han sido firmados y ratificados³⁹⁹ o sometidos⁴⁰⁰ por el Estado mexicano, también se encuentra establecido en un conjunto diverso de declaraciones,⁴⁰¹ observaciones generales,⁴⁰² informes de relatores especiales, principios y directrices,⁴⁰³ cartas,⁴⁰⁴ entre otros.

De acuerdo con el Comité DESC, en cualquier contexto el derecho a la vivienda debe ostentar las características siguientes:

³⁹⁷ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, *doc. cit.*, artículo 14, párrafo 1° y 3°; artículo 15, párrafo 2, y artículo 16, párrafo 2. Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, serie C, núm. 152.

³⁹⁸ OMS, *Principios de higiene de la vivienda*, *op. cit.*, p. VIII.

³⁹⁹ Entre ellos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11, numeral 1), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial (artículos 2° y 5°); la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14, numeral 2); la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27, numeral 3), el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (artículo 20, numeral 2), y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 28).

⁴⁰⁰ Como la Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, núm. 115 de la OIT.

⁴⁰¹ Como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25), la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (artículo 8°, numeral 1) y la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo (artículo 10, inciso ff).

⁴⁰² Comité DESC, Observación General núm. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) y la Observación General núm. 7 sobre el derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos.

⁴⁰³ Como los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, los Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas, los Principios de higiene de la vivienda de la OMS, y las directrices de ONU-Hábitat.

⁴⁰⁴ Como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.



Cuadro II.18 Elementos esenciales del derecho a la vivienda

Seguridad jurídica de la tenencia	Reconociendo que existe una diversidad de tipos de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.
Disponibilidad	Los servicios, materiales, facilidades e infraestructura o cualquier otro medio por el cual se materializa el derecho a la vivienda deberán ser suficientes para toda la población. Para que una vivienda se considere como adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
Gastos soportables	Los gastos para acceder a la vivienda deben ser commensurados con los niveles de ingreso de las personas, así como los gastos que entraña una vivienda no debe impedir ni comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.
Habitabilidad, espacio adecuado y garantía de seguridad física	La vivienda debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad; y garantizar la seguridad física de los ocupantes, protegiéndoles contra los riesgos para la salud del entorno físico y social.
Asequibilidad para personas en situación de desventaja	Ciertos grupos deben contar con acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda; tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta sus necesidades especiales.
Lugar	La vivienda debe ubicarse cerca de opciones de empleo, oportunidades y servicios, en lugares sin riesgos ni próximos a fuentes de contaminación.
Adecuación cultural	Se debe permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda tanto en la manera en que se construye, los materiales de construcción que se utilizan y las políticas en que se apoyan. El desarrollo o la modernización no deben sacrificar las dimensiones culturales de ésta, a su vez que se deben asegurar el acceso a los servicios tecnológicos modernos.

Fuente: Comité DESC, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), párr. 8.

Para el reconocimiento, garantía y protección de este derecho, el Estado mexicano tiene que cumplir con las obligaciones (tanto inmediatas como de mediano y largo plazo o progresivas) y compromisos; algunas veces sólo se requiere que “se abstenga de ciertas prácticas o medidas”, otras que intervenga *en distintos planos: legislativo, administrativo, de políticas o de prioridades de gastos*, proporcionando *asistencia directa* o como *facilitador de las actividades de todos los participantes en la producción y mejora de la vivienda*.⁴⁰⁵

Lamentablemente, como lo ha señalado Leilani Farha, actual relatora especial sobre una vivienda adecuada,

la vivienda se ha tratado, cada vez más, como un producto comercializable y no como un bien social y un derecho humano fundamental, y se ha confiado a las personas y unidades familiares y a las fuerzas de mercados, cada vez menos regulados, en lugar de sujetarse a políticas estatales coordinadas y compromisos de derechos humanos.⁴⁰⁶

También Miloon Kothari, ex relator de vivienda, en un informe de 2002 había alertado que “en el sector de la vivienda urbana, la dependencia de los mecanismos del mercado se había traducido por lo general en el olvido de la población pobre”; el empeoramiento constante de las condiciones que

⁴⁰⁵ OACNUDH, *El derecho a una vivienda adecuada*, op. cit.

⁴⁰⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/70/270, doc. cit., párr. 7.



afrenta la mayor parte de esta población generó preocupación en torno a que la globalización sin trabas no puede conducir a la realización de los derechos sociales.⁴⁰⁷

Frente a este panorama, y a partir del contenido del derecho a la vivienda adecuada, para que en las ciudades se avance hacia un desarrollo urbano con enfoque de derechos humanos, los Estados deben tomar en cuenta los siguientes estándares:

Cuadro II.19 Obligaciones de los Estados relativas al derecho a la vivienda adecuada

- No interpretar el derecho a la vivienda en un sentido estricto o restrictivo que lo limite a *tener un techo en el cual resguardarse*, sino como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, sin discriminación y adecuado culturalmente.
- Contar con una política nacional de vivienda, con leyes y con planes de acción, que fomenten la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, su mejora y modernización, para garantizar un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado, dando prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes.
- Adoptar medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con el objetivo de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del derecho a la vivienda.
- Otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial.
- Tomar medidas en relación con gastos soportables: garantizar que los gastos de vivienda sean soportables de acuerdo con los ingresos, facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos urbanos y establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles.
- Mejorar la regulación de los agentes y mercados del sector privado y regularse los mercados inmobiliarios y las instituciones financieras para evitar la volatilidad innecesaria, los préstamos abusivos y las crisis de las hipotecas, entre otros.
- Tomar medidas en relación con la habitabilidad; aplicar ampliamente los Principios de higiene de la vivienda preparados por la OMS, que señalan, entre otras cosas:
 - La vivienda debe contar con espacio holgado para evitar el hacinamiento.
 - Las características estructurales de la vivienda, como la ubicación y estructura, deben proteger la salud, promover la seguridad y reducir los riesgos, por lo cual:
 - Los proyectos, los materiales y las técnicas de construcción deben producir estructuras duraderas que proporcionen un alojamiento seguro, seco y confortable y protejan a los moradores contra sabandijas, temperaturas extremas y riesgos naturales recurrentes (terremotos, huracanes, vientos), con alumbrado suficiente, sea natural o artificial. Si las normas sobre vivienda son deficientes y no se aplican rigurosamente, las fallas estructurales pueden representar una amenaza directa para la vida y la salud, por lo cual deben ser cumplidas estrictamente.
 - Se debe mejorar la seguridad en la mayor parte de los bloques de apartamentos, construyendo las escaleras de tal forma que se reduzcan los riesgos de caída, colocando altas las ventanas para evitar caídas y diseñando e instalando los dispositivos de calefacción de manera que se aminore el riesgo de incendio o de escape de gases nocivos.
- Asegurar que una proporción sustancial de la financiación de la cooperación y asistencia internacional se consagre a crear condiciones para que un número mayor de personas adquieran vivienda adecuada, tomando en cuenta plenamente las necesidades y opiniones de los grupos afectados.
- Vigilar de manera eficaz la situación de la vivienda, la falta de hogares y la vivienda inadecuada de cada jurisdicción, para lo cual el Estado debe contar con información detallada sobre los grupos sociales en situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda; para ello se deben producir indicadores.
- Apoyar las diversas modalidades de producción social del hábitat y la vivienda, con especial atención a los procesos autogestionarios, tanto individuales y familiares como colectivos organizados, para ello, se deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios.

Fuente: Comité DESC, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada, *doc. cit.*, párrs. 1, 7, 8, 12, 13 y 19; OIT, Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961, núm. 115, *doc. cit.*, párrs. 4.2, 6, 7, 9, 11, 13, 14, 15, 17, 19, 22, 25, 29, 30, 32, 34, 40.2 y 40.3; Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículo xiv, numerales 1, 2 y 7; Asamblea General de las Naciones Unidas, *Nueva Agenda Urbana*, A/RES/71/256, *doc. cit.*, numeral 107; Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/70/270, *doc. cit.*, párr. 76, inciso d, y OMS, *Principios de higiene de la vivienda*, *op. cit.*

⁴⁰⁷ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothari, E/CN.4/2002/59, *doc. cit.*, párr. 54.



C) EL DERECHO A SERVICIOS URBANOS BÁSICOS

Un elemento fundamental que debe contemplar una política urbana con perspectiva de derechos humanos se relaciona con la disponibilidad, calidad, accesibilidad y aceptabilidad de los servicios básicos brindados en las ciudades, lo que permite a la población satisfacer sus necesidades principales. El acceso a los servicios públicos es uno de los elementos que favorece el disfrute de diversos derechos humanos, incluyendo a un nivel de vida adecuado, a una vivienda adecuada, a la salud, a un medio ambiente sano y al agua, y su consideración en la política urbana es muy importante para poder alcanzar una ciudad incluyente en donde las condiciones de desigualdad y exclusión social no tengan cabida.

Al hablar de servicios urbanos se hace referencia a un conjunto muy heterogéneo: agua potable, drenaje, recolección de residuos, electricidad, servicios sociales, etcétera; éstos abarcan desde la infraestructura,⁴⁰⁸ el equipamiento urbano,⁴⁰⁹ hasta el conjunto de situaciones y prácticas sociales implementadas para su gestión.⁴¹⁰

Como lo señala el PNUD, si bien es clara la obligación de los gobiernos de ofrecer *servicios básicos*, el hecho de establecer qué servicios lo son ha sido controvertido a través de los años, pues cada gobierno definía cuáles eran éstos.⁴¹¹ Aunque, desde 1996 ONU-Hábitat planteó una definición de *servicios básicos* dentro de su agenda de objetivos y principios,⁴¹² el debate continúa. En este contexto, “los derechos humanos son cada vez más aceptados como base evidente y sólida para definir la gama

⁴⁰⁸ Se entiende por *infraestructura urbana* al conjunto de obras que constituyen los soportes del funcionamiento de las ciudades y que hacen posible el uso del suelo urbano. Entre los tipos de infraestructura urbana se distinguen: 1. Captación y distribución de agua; 2. Sistemas de drenaje; 3. Tratamiento de residuos sólidos; 4. Distribución de energía eléctrica; 5. Distribución de gas y gasolina; 6. Alumbrado público, 7. Infraestructura vial y 8. Transporte público. Véanse Habitat International Coalition América Latina, *Glosario*, disponible en <<http://www.hic-al.org/glosario.-cfm>>, página consultada el 27 de mayo de 2016, y para más detalle de los tipos de infraestructura véase Clara Jusidman *et al.*, *Prevención de posibles efectos negativos de los proyectos de obras urbanas en la calidad de vida y en la seguridad de las personas. Guía de verificación, op. cit.*

⁴⁰⁹ Por *equipamiento urbano* se entiende al conjunto de edificios, instalaciones y espacios abiertos acondicionados donde la comunidad efectúa actividades distintas o complementarias a las de habitación y trabajo; en éstos se proporciona a la población diversos servicios de bienestar social y de apoyo al desarrollo individual y social, además de que constituye los espacios físicos para realizar gestiones y trámites administrativos necesarios para la comunidad. Algunos ejemplos de equipamiento son: 1) para la salud; 2) para la educación; 3) para el abasto; 4) para la recreación y la cultura; 5) para los deportes; 6) para la recreación y la convivencia urbana; 7) para la asistencia social; 8) para la seguridad pública y la procuración de justicia; 9) para la defensa; 10) funerario, 11) religioso y 12) para equipamientos para el transporte. Véase Secretaría de Desarrollo Social, *Estructura del Sistema Normativo de Equipamiento*, s. f., p. 47, disponible en <<http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/Estructura.pdf>>, página consultada el 30 de julio de 2017; y para más detalle sobre los tipos de equipamiento véase Clara Jusidman *et al.*, *Prevención de posibles efectos negativos de los proyectos de obras urbanas en la calidad de vida y en la seguridad de las personas. Guía de verificación, op. cit.*

⁴¹⁰ Rene Coulomb, “La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?”, en Antonio Azuela (coord.), *Gestión urbana y cambio institucional*, México, UAM Azcapotzalco, 1993, pp. 17-30.

⁴¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Guía del usuario para medir la prestación de servicios básicos con enfoque de género*, Noruega, Centro de Gobernabilidad de Oslo-PNUD, 2009, pp. 4-6.

⁴¹² “Las infraestructuras y servicios básicos a nivel local incluyen el suministro de agua potable y el saneamiento de las aguas residuales, la gestión de los desechos sólidos, los servicios sociales, los equipamientos de transporte y de comunicación, la energía, los servicios de salud y de urgencia, las escuelas, la seguridad pública y la gestión de los espacios públicos”. UN, Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action Article 84, Nueva York, 1996, citado en Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *Tercer Informe mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos sobre la descentralización y la democracia local. El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial. GOLD III*, España, Thompson Reuter/UCLG/Aranzandi, 2013, pp. 13 y 14.



de servicios básicos que las personas pueden exigir al Estado y ser proporcionados [...] en igualdad de condiciones a todos los grupos sociales”⁴¹³.

De manera general, desde el enfoque de derechos se plantea que el Estado debe garantizar el acceso universal, sin discriminación y con enfoque de género a servicios urbanos básicos de calidad. En particular el Comité DESC en la Observación General núm. 4 detalla que el derecho a la vivienda incluye el acceso sostenible y no discriminatorio a servicios básicos adecuados, infraestructura y servicios sociales.⁴¹⁴ En este mismo sentido, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en su artículo XII remarca el derecho al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos, mientras que la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad especifica el derecho a contar con servicios públicos básicos (agua, saneamiento y energía).

Al respecto de los servicios básicos, las Naciones Unidas han elaborado las Directrices internacionales sobre el acceso universal a los servicios básicos, en las que identifican una serie de recomendaciones que están articuladas a partir de los siguientes ejes:⁴¹⁵

- Gobernanza transparente, participativa y eficaz;
- descentralización y función de las autoridades locales;
- marcos institucionales favorables a las asociaciones;
- financiación sostenible y políticas favorables a las personas en situación de pobreza, y
- sostenibilidad ambiental.

Asimismo, resulta pertinente mencionar los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad que constituyen factores esenciales para el ejercicio de los derechos, en particular los derechos sociales vinculados con la prestación de servicios públicos; por ejemplo, el suministro de agua potable y el drenaje, los servicios de salud, o también el transporte y las instalaciones deportivas y de recreación, deben ser disponibles, accesibles, aceptables y de calidad.

La *disponibilidad* implica garantizar “la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población” y las comunidades. La *accesibilidad* involucra el hecho de asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho –las instalaciones, los bienes y servicios– sean alcanzables para todas las personas, sin discriminación alguna. Ésta supone cuatro dimensiones: la no discriminación, la accesibilidad física, la accesibilidad económica, y se requiere que las personas puedan solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones relacionadas con el derecho. La *aceptabilidad* supone “que los servicios, instalaciones o contenidos que satisfacen el derecho sean pertinentes, respetuosos, culturalmente adecuados y de calidad”, así como se cuente con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.⁴¹⁶ Estos elementos deben ser considerados por las autoridades para guiar sus acciones hacia el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en las ciudades.

⁴¹³ PNUD, *Guía del usuario para medir la prestación de servicios básicos con enfoque de género*, op. cit., pp. 4-6.

⁴¹⁴ OACNUDH, *El derecho a una vivienda adecuada*, op. cit., p. 9, y Comité DESC, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), doc. cit., párrs. 7 y 8, incisos b y f.

⁴¹⁵ ONU-Hábitat, *Directrices internacionales sobre descentralización y acceso a los servicios públicos*, Nairobi, ONU-Hábitat, 2009.

⁴¹⁶ Véanse Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos*, México, Flacso México, 2013; y Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, op. cit.



d) DERECHO AL USO Y DISFRUTE DEL ESPACIO PÚBLICO

Entre los aspectos que una política urbana con enfoque de derechos debe contemplar están los espacios públicos y las áreas verdes, en donde es preciso trabajar para que éstos reúnan una serie de características que permitan a las poblaciones encontrarse como iguales en un espacio común, sin ser excluidas por condición personal, social o económica.⁴¹⁷

Si bien existen distintos tipos de espacios públicos, como plazas, parques, jardines, calles, entre otros, éstos son un elemento esencial en la vida urbana porque configuran lugares de cohesión de las relaciones urbanas más allá de la esfera privada y de los otros componentes de la ciudad. El espacio público cumple tanto una función social al brindar servicios de recreación, educativos, de interacción y cohesión social, como ambiental.⁴¹⁸ Tal cual lo menciona la experta Lorena Zárate: “la ciudad es el espacio público y el espacio público es la democracia”.⁴¹⁹

Desde el enfoque de derechos, una política urbana debe contemplar al espacio público no como un espacio residual entre calles y avenidas, sino como el lugar en donde se desarrolla el ejercicio de los derechos humanos, se refuerza la multiculturalidad y se recupera el tejido social de la ciudad, al ser un punto de encuentro y de interrelación de las y los habitantes, en donde se crea y fortalece el sentido de comunidad y la participación.⁴²⁰

En el debate público internacional sobre el derecho a la ciudad se ha impulsado “el reconocimiento del espacio público, su uso y disfrute como un derecho humano emergente y colectivo en construcción”, así como “el importante papel que desempeñan los espacios públicos para el desarrollo de la vida en las urbes, [...] para el ejercicio de algunos derechos que impactan abierta e inmediatamente en el nivel y la calidad de vida de las personas”. Además, en algunos países como Colombia ya “se tiene consagrado este derecho a nivel constitucional y donde la Corte Constitucional” ha producido sentencias al respecto para garantizarlo;⁴²¹ en la Ciudad de México también se consagra en la recién aprobada Constitución local.

Los Principios de higiene de la vivienda de la OMS señalan que para reducir al mínimo los factores nocivos de estrés psicosocial, las viviendas deberían, entre otras cosas, estar ubicadas donde haya vegetación en las proximidades; para calificar la calidad de vida de los habitantes en las ciudades. La OMS determina que el indicador aceptable de área verde por habitante es de nueve a 11 metros cuadrados.⁴²²

⁴¹⁷ Secretaría de Desarrollo Social y ONU-Hábitat, *Guía de diseño del espacio público seguro, incluyente y sustentable*, op. cit. Las áreas verdes se pueden definir como toda superficie cubierta de vegetación natural o inducida (es decir, parques, jardines, jardinerías, camellones, arboledas, cerros, humedales urbanos, techos verdes, árboles en las calles y superficies permeables con vegetación, etc.) son consideradas como elementos indispensables para la vida de la ciudad. PAOT, *Presente y futuro de las áreas verdes y del arbolado de la Ciudad de México*, op. cit., p. 28.

⁴¹⁸ Patricia Ramírez Kuri, “Los espacios públicos”, en Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, op. cit., pp. 119 y 122. Véase también PAOT, *Áreas verdes urbanas del Distrito Federal. Elementos básicos*, op. cit., p. 46; y OMS, *Principios de higiene de la vivienda*, op. cit., p. 17.

⁴¹⁹ Véase Lorena Zárate, “El trabajo hecho por HIC en defensa del derecho colectivo a la ciudad” ponencia presentada en el Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos: desafíos para la política urbana en la Ciudad de México, loc. cit.

⁴²⁰ CDHDF, Boletín de prensa 97/2017, Fundamental la defensa del derecho al espacio público en la Ciudad de México, México, 1 de julio de 2017.

⁴²¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial. El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México. Un análisis desde la perspectiva de derechos humanos*, México, CDHDF, 2016.

⁴²² PAOT, *Presente y futuro de las áreas verdes y del arbolado de la Ciudad de México*, op. cit., p. 76.



Por su parte, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad establece en su artículo ix el derecho al uso democrático del espacio público, junto con el derecho a la asociación, reunión y manifestación; para velar por su cumplimiento las ciudades deben disponer y garantizar espacios públicos.⁴²³

Así, en su Observación General núm. 21, el Comité DESC señala como elemento necesario para la plena realización del derecho a participar en la vida cultural, el deber de contar con espacios abiertos compartidos esenciales para la interacción cultural –como parques, plazas, avenidas y calles–, que puedan ser disfrutados y aprovechados por todo el mundo en igualdad y sin discriminación.⁴²⁴

En este mismo sentido, Magdalena Sepúlveda Carmona, experta independiente encargada de derechos humanos y extrema pobreza en Naciones Unidas, puntualizó que los Estados deben crear oportunidades para que las personas que viven en la pobreza participen en la vida cultural y tengan acceso y contribuyan a ella, facilitando el acceso a espacios públicos para que las personas y los grupos de todas las comunidades puedan realizar actividades creativas y de recreación, reunirse para celebrar ritos y ceremonias e interactuar entre sí.⁴²⁵

Uno de los fundamentos estratégicos de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad busca el fortalecimiento de la convivencia social y el rescate, ampliación y mejoramiento de los espacios públicos, y tiene como objetivo rescatar y fortalecer la función cultural, lúdica y recreativa que estos espacios tienen. De manera particular se señala que para garantizar el disfrute democrático, equitativo y sostenible en la ciudad se deben⁴²⁶

- generar instrumentos y programas que apoyen el rescate del espacio público en sus aspectos funcionales (encuentro y conectividad), sociales (de cohesión comunitaria), culturales (simbólicos, patrimoniales, lúdicos y de convivencia) y políticos (de expresión política, reuniones, asociación y manifestación);
- preservar y ampliar las áreas verdes comunitarias;
- ampliar y dar mantenimiento a parques públicos, y
- recuperar, preservar y mejorar barrancas y áreas degradadas.

Otro instrumento internacional en el que se evidencia la importancia del espacio público y las áreas verdes son los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030; en particular, el objetivo 11 Ciudades y comunidades sostenibles, que establece como meta que para 2030 los Estados proporcionarán acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres, las niñas y los niños, las personas mayores y las que viven con discapacidad.⁴²⁷

Por otra parte, a través de la Nueva Agenda Urbana, los Estados han adquirido los compromisos siguientes:⁴²⁸

⁴²³ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículo ix.

⁴²⁴ Comité DESC, Observación General núm. 21. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párr. 1, inciso a, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/21/Rev.1, *doc. cit.*, párr. 16, inciso a.

⁴²⁵ Consejo de Derechos Humanos, *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/21/39*, aprobado el 21º periodo de sesiones, el 18 de julio de 2012, numeral 90, inciso d.

⁴²⁶ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, numerales 2.2, 3.1.6; 3.3.5 y 3.3.6.

⁴²⁷ Véase The Global Goals, “11 ciudades y comunidades sostenibles”, disponible en <<http://www.globalgoals.org/es/global-goals/sustainable-cities-and-communities/>>, página consultada el 29 de julio de 2017.

⁴²⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Nueva Agenda Urbana, A/RES/71/256, doc. cit.*, numerales 37, 53, 67, 99 y 100.



- Promover la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad, que sean zonas multifuncionales para la interacción social y la inclusión, la salud y el bienestar humano, el intercambio económico y la expresión cultural, y el diálogo entre una amplia diversidad de personas y culturas.
- Promover la creación y el mantenimiento de redes bien conectadas y distribuidas de espacios públicos de calidad, abiertos, seguros, inclusivos, accesibles, verdes y destinados a fines múltiples, y que permitan incrementar la resiliencia de las ciudades frente al cambio climático y los desastres.
- Apoyar la adopción de medidas que permitan reunir a las personas en los espacios públicos y promuevan la circulación a pie y en bicicleta con el objetivo de mejorar la salud y el bienestar.

ONU-Hábitat, a través de diversos documentos especializados, ha recomendado a los Estados:⁴²⁹

- Distribuir la utilización del suelo aproximadamente de la siguiente forma: 50% para espacios públicos; 30% para calles que construyan una red bien interconectada; y 20% para plazas, parques y espacios abiertos.
- Mejorar, revitalizar y hacer más seguros espacios públicos como plazas, calles, zonas verdes y complejos deportivos, de acuerdo con las necesidades y perspectivas de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, y plenamente accesibles para todas las personas.
- Identificar, revitalizar, proteger y producir espacios públicos y zonas verdes de calidad con un valor histórico o ecológico.
- Apoyar la creación de espacios verdes públicos de carácter multifuncional, como los humedales, que retienen y absorben el agua de lluvia.
- Plantar árboles en las calles para obtener sombra y absorber el dióxido de carbono.

e) DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO

La finalidad de la política y gestión urbana se puede englobar en el derecho a un nivel de vida adecuado, el cual “desarrolla la función de dotar de coherencia y englobar al resto de los DESC” al conformarse por diversos derechos conexos entre sí. Este derecho

exige que todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, puedan gozar de las capacidades y bienes necesarios para librarse de los factores que generan contextos de subdesarrollo [...], hace alusión a las condiciones y requerimientos necesarios para vivir dignamente. [...] el nivel de vida adecuado corresponde al cumplimiento de los derechos humanos que lleven a las personas a vivir con una calidad adecuada en todos los aspectos, cubriendo satisfactoriamente sus necesidades básicas.⁴³⁰

Asimismo, este derecho está previsto en diversos instrumentos internacionales y hace evidente la indivisibilidad e interdependencia de los derechos debido a que requiere que el Estado respete, proteja y garantice varios derechos para concretizarse y que el derecho a un nivel de vida adecuado tenga plena vigencia. Para hacerlo efectivo, el Estado y sus agentes deben:

⁴²⁹ ONU-Hábitat, “21-Ciudades inteligentes”, en *Temas Hábitat III*, op. cit., p. 5, numeral 1, 15 y 16, y 2; y ONU-Hábitat, *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, op. cit., numeral 14. Las autoridades locales..., inciso k, p. 22.

⁴³⁰ Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, *Diagnóstico de la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y el derecho al medio ambiente en el estado de Guerrero*, OACNUDH en México/Incide Social, documento no publicado, pp. 41 y 42.



- Abstenerse de llevar a cabo, patrocinar o tolerar, ya sea individualmente o en asociación con terceros, toda práctica, política o medida jurídica que viole el derecho o impida el acceso a la vivienda, los servicios, los materiales conexos y los recursos. Esto incluye la obligación de abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue, limite o restrinja el acceso al agua potable o a los servicios e infraestructuras de suministro de agua⁴³¹ y de otros servicios públicos.
- Adoptar medidas legislativas o de otra índole “que sean necesarias y efectivas para impedir que terceros denieguen el acceso al agua” y a otros servicios o que afecten la imagen urbana y el derecho a la vivienda.
- Cumplir un papel activo en la puesta en marcha de actividades encaminadas a facilitar y fortalecer el acceso de las personas a los recursos y los medios que les permitan ejercer su derecho a una vivienda adecuada, así como la utilización de esos recursos y medios.⁴³²
- Reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes.
- Asegurar que los proyectos de desarrollo no obstaculicen el acceso al agua potable y a otros servicios.⁴³³
- Regular las inversiones inmobiliarias de carácter predominantemente especulativo, ya que “pueden tener efectos que menoscaban la seguridad de tenencia de los pobres de las zonas urbanas al contribuir a un aumento del precio de la tierra y de la vivienda”.⁴³⁴
- Capacitar a sus funcionarias y funcionarios en torno al derecho a la vivienda adecuada y a la implementación de los programas de zonificación y desarrollo urbano pegados al mismo.⁴³⁵

f) DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

El derecho colectivo a la ciudad y el derecho al medio ambiente se articulan a partir de la defensa y el aseguramiento de un entorno favorable para las personas que habitan y son usuarias de la ciudad, ya que el medio ambiente es conformado por una serie de elementos naturales y sociales históricamente articulados. En este contexto, el reconocimiento del derecho humano al medio ambiente implica la defensa del territorio y de los elementos naturales en los que tienen lugar las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales de la población que lo habita.

Los estándares internacionales obligan al Estado a respetar, proteger, garantizar y promover la existencia de un entorno favorable para el desarrollo digno de las personas; es decir, a asegurar que las condiciones territoriales, naturales o hechas por la sociedad, sean para el responsable disfrute colectivo del entorno. En este sentido, los Estados deben garantizar: el acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas—incluida aquella relativa a los materiales y a las actividades que encierran peligro para las comunidades—; la participación en los procesos de toma de decisiones; y el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos al resarcimiento de daños y a los recursos pertinentes (principio 10 de la Declaración de Río).

⁴³¹ Comité DESC, Observación General núm. 15 sobre el derecho al agua, *doc. cit.*, párr. 21.

⁴³² Comisión de Derechos Humanos, *Informe sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación*, Sr. Miloon Kothari, *Visita a México*, E/CN.4/2003/5/Add.3, 27 de marzo de 2003, pp. 17-21.

⁴³³ Comité DESC, Observación General núm. 15 sobre el derecho al agua, *doc. cit.*, párrs. 26 y 28.

⁴³⁴ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Raquel Rolnik, A/HRC/25/54, *doc. cit.*, párr. 71.

⁴³⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 4/2015, Omisiones en el procedimiento de emisión de Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo y de derechos adquiridos, así como aplicación incorrecta de normas técnicas lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva, p. 71, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2015/07/recomendacion-42015>>, página consultada el 31 de julio de 2017.



Tal como lo establece el derecho a la ciudad, todas las personas, comunidades y pueblos tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano que les permita desarrollarse en igualdad de condiciones en las ciudades.⁴³⁶ En ese tenor, la planificación y gestión urbana y territorial debe estar estrechamente vinculada con las tres dimensiones complementarias del desarrollo sostenible:

- a) El desarrollo y la inclusión sociales,
- b) el crecimiento económico sostenido y
- c) la protección y ordenación del medio ambiente.

Para integrar de un modo sinérgico las anteriores dimensiones se requiere el compromiso y la participación de todas las partes interesadas.⁴³⁷ Instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico han establecido propuestas, por ejemplo, *Quien contamina paga*,⁴³⁸ surgida para evitar que la protección al ambiente se costee con recursos públicos y recaiga en los contribuyentes a través de normas y mecanismos institucionales que obliguen a las personas físicas y morales a responder por un daño causado al medio ambiente, aunque no haya habido intención de causarlo; de forma que quien contamine asuma el deber de prevenir y controlar la contaminación y sus costos. Sin embargo, es necesario precisar que la obligación recae en que lo que no debe hacerse es contaminar, los Estados deben tomar todas las medidas necesarias para evitar que las actividades generen efectos contaminantes.

De esta manera, algunos elementos para avanzar hacia la sostenibilidad ecológica se marcan a continuación:

- Adoptar medidas de prevención y reparación con respecto a la ocupación desordenada del territorio y a la contaminación, que incluyan ahorro energético, gestión y reutilización de residuos, reciclaje, y recuperar, ampliar y proteger los espacios verdes.⁴³⁹
- Garantizar que en todos los proyectos, el uso de suelo proyectado sea compatible con la vocación natural de éste, el mantenimiento de su integridad física y su capacidad de regeneración; evitar prácticas que causen o favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas del suelo.⁴⁴⁰
- Otorgar, conforme a los estándares nacionales e internacionales, la autorización de impacto ambiental sólo a los proyectos que cuenten con todos los elementos que exige la ley, los cuales son necesarios para evaluar los impactos ambientales y las afectaciones que un proyecto pueda ocasionar al derecho a un medio ambiente sano.⁴⁴¹
- Proveer de reparación integral a las personas afectadas por daños al medio ambiente debido a la implementación de un proyecto; lo que comprende medidas de restitución, rehabilitación,

⁴³⁶ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, apartado 2.

⁴³⁷ ONU-Hábitat, *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, *op. cit.*, p. 13.

⁴³⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policy”, 26 de mayo de 1972, disponible en <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=False>>, página consultada el 6 de noviembre de 2017.

⁴³⁹ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículo XIX, numeral 1.

⁴⁴⁰ SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, *op. cit.*, pp. 150 y 151.

⁴⁴¹ *Ibidem*, pp. 158-160.



compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.⁴⁴²

- Tomar medidas para prevenir, detectar, investigar, castigar y reparar cualquier clase de daño ambiental, según las categorías específicas relativas a la pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mesurables de los hábitats, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las interacciones entre éstos, y de los servicios ambientales que proporcionan, o que puede causar un proyecto directa o indirectamente, ya sea durante su construcción u operación.⁴⁴³
- Diseñar las calles para facilitar y fomentar los desplazamientos a pie, el uso de transporte no motorizado y el transporte público.⁴⁴⁴
- Promover, facilitar e incentivar la construcción, adaptación y gestión de *edificios ecológicos*.⁴⁴⁵
- Integrar la gestión de los desechos –sólidos y líquidos– y el reciclaje en la planificación del espacio, lo que a su vez implica establecer la ubicación más conveniente de los vertederos y lugares para el reciclaje.⁴⁴⁶
- Supervisar el manejo de materiales y residuos peligrosos, haciendo evaluaciones periódicas que permitan conocer si se ha causado un impacto sobre el medio ambiente o la población, y en qué grado.⁴⁴⁷

Es necesario prestar particular atención a la protección y mantenimiento de las reservas ecológicas, como son las áreas naturales protegidas (ANP).⁴⁴⁸ Éstas son porciones del territorio representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y produce beneficios ecológicos al medio ambiente y a la población en general. Estas áreas son herramientas de mitigación y adaptación al cambio climático, por lo que deben ser respetadas y protegidas en virtud de que su conservación contribuye a la protección del derecho a un medio ambiente sano. Por lo cual, frente a procesos urbanos, los Estados deben:

- Fijar restricciones definidas al acceso y uso de flora, fauna y otros recursos en el ANP con el objetivo de mantener sus características originales.
- En todo proyecto, evaluar el valor de las actividades de aprovechamiento de recursos naturales o de determinadas actividades económicas, frente al objetivo de conservación del área.
- En caso de optar por la realización de un proyecto, definir de manera clara sus límites y asegurar que sus impactos no afecten el objeto del ANP.
- Adoptar e implementar en todas sus acciones el principio precautorio o de precaución, por virtud del cual, ante una falta de certeza sobre los posibles efectos ambientales de determinadas actividades, el Estado debe tomar medidas y establecer disposiciones de modo restrictivo para que no llegue a producirse un posible daño.

⁴⁴² *Ibidem*, pp. 150 y 151.

⁴⁴³ *Ibidem*, pp. 160-163.

⁴⁴⁴ ONU-Hábitat, *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, *op. cit.*, numeral 14. Las autoridades locales..., inciso k, p. 22.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, inciso j, p. 22.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, inciso h, p. 22.

⁴⁴⁷ SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, *op. cit.*, pp. 150 y 151.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, pp. 60, 61, 152 y 153.



III. Marco normativo, institucional y programático en materia urbana en la Ciudad de México



En este capítulo se aborda el marco normativo e institucional que regula la política y gestión urbana en la Ciudad de México. La información que se incluye está organizada en cuatro bloques temáticos: *a)* ejes rectores de la política urbana y del ordenamiento territorial; *b)* desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y vivienda; *c)* concesión de obras públicas en la capital del país y *d)* mecanismos de participación ciudadana y consulta. En cada uno de ellos se presenta información que fue proporcionada por instituciones públicas locales que respondieron a las solicitudes realizadas para este Informe especial, la cual se analiza a partir del marco conceptual referido en el capítulo anterior para valorar el grado de armonización frente al derecho internacional de los derechos humanos.

A. Ejes de la política urbana y el ordenamiento territorial y ambiental

1. Marco normativo y programático

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “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”, así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, entre otros.⁴⁴⁹ Asimismo, el artículo 115 faculta a los municipios a:

- a)* Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b)* participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c)* participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

⁴⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, párrafo tercero.



- d) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.⁴⁵⁰

En este sentido, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano –instrumento legal que tiene como uno de sus objetivos fijar las normas básicas e instrumentos de gestión para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país– reconoce el pleno respeto a los derechos humanos, en particular el derecho a la ciudad, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos.⁴⁵¹

Esta ley es una disposición de observancia general y de reciente creación, fue publicada el 28 de noviembre de 2016 –la anterior databa de 1993–, e integra el *derecho a la ciudad* en sus principios de política pública, concepto al que entiende como la obligación que tiene el Estado de

garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.⁴⁵²

Esta ley señala que la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población estarán a cargo de la federación, los estados, municipios y las demarcaciones territoriales, conforme las siguientes atribuciones.

Cuadro III.1 Principales facultades de los órdenes de gobierno en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial

Federación	Entidades federativas	Municipios
<p>Planeación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial. - Formular y ejecutar el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento. - Formular el proyecto de Estrategia nacional de ordenamiento territorial con participación de dependencias del Poder Ejecutivo federal, entidades federativas y municipios. - Expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento. 	<p>Planeación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial. - Formular, aprobar y administrar su Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los municipios y la sociedad. - Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural, cultural y accesibilidad universal. 	<p>Planeación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.

⁴⁵⁰ *Ibidem*, artículo 115, fracción v.

⁴⁵¹ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016, artículos 1° y 4°.

⁴⁵² *Ibidem*, artículo 4°, fracción 1.



Cuadro III.1 Principales facultades de los órdenes de gobierno en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial (*continuación*)

Federación	Entidades federativas	Municipios
<ul style="list-style-type: none"> - Participar, en coordinación con entidades federativas y municipios, en la planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos; y en la identificación, delimitación y planeación de zonas metropolitanas y conurbadas. 		
<p>Ejecución:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las entidades federativas y municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales. - Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional, urbano y rural, en coordinación con los gobiernos estatales, municipales y con la participación de los sectores social y privado, impulsando el acceso de todos y todas a los servicios, beneficios y prosperidad que ofrecen las ciudades. - Crear y administrar el Sistema de información territorial y urbano. 	<p>Ejecución:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participar en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento; así como en la protección del Patrimonio Natural y Cultural, y de las zonas de valor ambiental. - Coordinar sus acciones con la federación, entidades y municipios para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano y metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. - Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas. - Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; así como evaluar y dar seguimiento al impacto antes señalado. 	<p>Ejecución:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participar en la creación y administración del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano. - Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios del municipio. - Generar los instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. - Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. - Prestar los servicios públicos municipales. - Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población del municipio. - Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas.
<p>Sanción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verificar que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la administración pública federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y gestión integral de riesgos. 	<p>Sanción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano y metropolitano, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a las disposiciones. 	<p>Sanción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imponer sanciones administrativas a las personas infractoras de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones.
<p>Protección:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procurar, promover, respetar, proteger, garantizar y tomar las medidas necesarias para el pleno ejercicio de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. 	<p>Protección:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y el desarrollo urbano y la vivienda. 	<p>Protección:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda.



Cuadro III.1 Principales facultades de los órdenes de gobierno en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial (*continuación*)

Federación	Entidades federativas	Municipios
Zonas de riesgo: - Promover la elaboración de instrumentos que identifiquen las zonas de alto riesgo ante los fenómenos perturbadores de origen natural y antropogénicos.	Zonas de riesgo: - Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable.	Zonas de riesgo: - Regular, controlar y vigilar las zonas de alto riesgo en los centros de población del municipio. - Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal. - Promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos.

Fuente: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 8º, fracciones I, VII, IX, X, XIII, XVI, XXIII, XXIV y XVI; artículo 10, fracciones I, III, V, X, XV, IX, XVIII, XX, XXII, XXIII, XXIV y XXV; y artículo 11, fracciones I, II, III, IX, XI, XV, XVII, XIX, XXIII y XXIV.

En esta ley por primera vez se incorpora la emisión de las normas oficiales urbanas como una atribución federal. Asimismo, se establece el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como el instrumento marco de planeación y regulación, al cual se sujetarán, procurando la congruencia, los demás instrumentos en la materia:

- La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, a nivel estatal y municipal.
- Los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones.
- Los planes o programas municipales de desarrollo urbano.
- Los planes o programas de desarrollo urbano derivados de los anteriores.⁴⁵³

Asimismo, esta ley menciona que los planes y programas de desarrollo urbano deberán considerar los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos,⁴⁵⁴ por lo que deberán cumplir cabalmente las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de sus programas (general, regionales y locales).⁴⁵⁵ Además, agrega que los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental.⁴⁵⁶

A continuación se presenta una síntesis de las principales leyes locales en materia urbana y ambiental en la capital del país.

⁴⁵³ *Ibidem*, artículo 23.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, artículo 45.

⁴⁵⁵ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1998; última reforma publicada el 24 de enero de 2017, artículo 19 *bis*.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, artículo 20 *bis* 4.



Cuadro III.2 Síntesis de leyes en materia de ordenamiento territorial y ambiental vigentes en la Ciudad de México

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	
Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial	<p>Objetivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fijar las normas básicas e instrumento de gestión de observancia general para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país con respeto a los derechos humanos. • Establecer la concurrencia de la federación, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos. • Fijar los criterios para la coordinación y participación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población. • Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población. • Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana. <hr/> <p>Coordinación metropolitana:</p> <p>Obligaciones de la federación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participar en coordinación con las entidades federativas y los municipios en la planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos. • Participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas. • Emitir los criterios y lineamientos normativos para la delimitación de zonas metropolitanas y conurbaciones. • Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centro de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas. • Fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano. • Integrar una red metropolitana de intercambio metodológico, buenas prácticas e información para el desarrollo urbano y metropolitano. <p>Obligaciones de las entidades federativas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificar la legislación local en materia de desarrollo urbano para contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y metropolitano. • Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones. • Participar en instancias de coordinación metropolitana. • Coordinar acciones con la federación y otras entidades federativas para el ordenamiento territorial de los asentamientos urbanos y la planeación del desarrollo urbano metropolitano. <p>Se establece la coordinación con los sectores sociales y privados para la realización de acciones e inversiones para el desarrollo regional y metropolitano.</p>
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	
Objeto	Establecer las bases de la política urbana de la Ciudad de México, mediante la regulación de su ordenamiento territorial y que contemple la protección de los derechos humanos, el crecimiento urbano controlado y la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.
Principios	<ul style="list-style-type: none"> • Planear el desarrollo urbano con base en proyecciones del crecimiento poblacional, con el fin de garantizar la sustentabilidad mediante el ejercicio de los derechos de las y los habitantes, al suelo urbano, a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte, a los servicios públicos, al patrimonio cultural urbano, al espacio público, al esparcimiento y a la imagen urbana y su compatibilidad con el Sistema de planificación urbana. • Establecer y actualizar el Sistema de planificación urbana. • Limitar la existencia de zonas unifuncionales a través del fomento del establecimiento de áreas geográficas con diferentes usos del suelo, que permita una mejor distribución poblacional, la disminución de traslados y el óptimo aprovechamiento de servicios públicos e infraestructura urbana y la compatibilidad de la expansión urbana con la sustentabilidad ambiental, social y económica. • Planear el desarrollo urbano considerando la instalación de sistemas de ahorro de energía y el aprovechamiento de energías renovables.
Entes obligados	Las personas físicas o morales, públicas o privadas, están obligadas a la exacta observancia de los programas y de las determinaciones de la administración pública.



Cuadro III.2 Síntesis de leyes en materia de ordenamiento territorial y ambiental vigentes en la Ciudad de México (continuación)

Congruencia entre programas	La planeación del desarrollo urbano será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, el Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Ecológico de la Ciudad de México y el Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México.
Ordenamiento territorial	Comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objetivo establecer la relación entre la zonificación y los usos, destinos y reservas del suelo de la Ciudad de México, los asentamientos humanos, las actividades de las y los habitantes y las normas de ordenación; y las disposiciones en materia de construcciones, de paisaje urbano y de equipamiento urbano.
Instrumentos de planeación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Programa General de Desarrollo Urbano</i>: Determina la política, estrategia y acciones del desarrollo urbano en el territorio de la Ciudad de México, así como las bases para expedir los programas de los subsecuentes ámbitos de aplicación. ▪ <i>Programas delegacionales de desarrollo urbano</i>: Establecen la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una delegación. ▪ <i>Programas parciales de desarrollo urbano</i>: Establecen la planeación del desarrollo urbano en áreas específicas con condiciones particulares. ▪ <i>Áreas de gestión estratégica</i>: Entre sus objetivos principales está incidir positivamente en la regeneración, recualificación y revitalización urbana y/o ambiental. ▪ <i>Normas de ordenación</i>: Regulan la intensidad, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano, así como las características de las edificaciones, las construcciones y la transferencia de potencialidades.
Ejecución de los instrumentos de planeación	<p><i>Polígonos de actuación, la áreas de actuación, entre otros instrumentos.</i></p> <p>La ejecución de los programas se podrá llevar a cabo mediante la constitución de polígonos de actuación. En los polígonos de actuación para la ejecución de proyectos específicos se podrá:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aplicar la relotificación y, en su caso, relocalizar los usos y destinos del suelo dentro del mismo polígono. ▪ Constituir servidumbres legales sobre el inmueble, conforme a las disposiciones de derecho común vigentes. <p>Los polígonos de actuación se pueden constituir por:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Un predio o dos o más predios colindantes, presentando una manifestación ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), por parte del o los propietarios del o los inmuebles ubicados en éste, así como por el perito en desarrollo urbano; y ii. Dos o más predios no colindantes, en cuyo caso deberán ser autorizados por la Seduvi, por medio de un dictamen.
Zonas y usos del suelo	<p><i>Suelo urbano:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zonas a las que el Programa General de Desarrollo Urbano clasifica como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios que no se encuentren clasificados como suelo de conservación. ▪ Tipos: habitacional; comercial; de servicios; industrial; espacio abierto; áreas verdes, y los demás que se establezcan en el reglamento. <p><i>Suelo de conservación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal y cuyas poligonales están determinadas por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. ▪ Tipos: turístico; recreación; forestal; piscícola; equipamiento rural, agrícola; pecuaria; agroindustrial; áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas y los demás que establezca el reglamento. <p><i>Poblados rurales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tipos: habitacional rural de baja densidad; habitacional rural; habitacional rural con comercio y servicios; equipamiento rural, y los demás que establezca el reglamento. <p>Las combinaciones que surjan de los anteriores deberán estar clasificadas en los programas correspondientes.</p>



Cuadro III.2 Síntesis de leyes en materia de ordenamiento territorial y ambiental vigentes en la Ciudad de México (continuación)

Tipos de certificados	<p>El Registro de Planes y Programas expedirá:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Certificados únicos de zonificación de uso del suelo.</i> Documento público en el que se hacen constar las disposiciones normativas que para un predio o inmueble determinado establecen los instrumentos de planeación del desarrollo urbano respecto del uso del suelo. ▪ <i>Certificados únicos de zonificación de uso del suelo digitales.</i> Documento público en el que se hacen constar las disposiciones específicas que para un predio o inmueble determinado establecen los instrumentos de planeación del desarrollo urbano. ▪ <i>Certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos.</i> Documento público que tiene por objeto reconocer los derechos de uso del suelo y superficie que por el aprovechamiento legítimo y continuo tienen las y los propietarios, poseedores o causahabientes de un bien inmueble, en su totalidad o en unidades identificables de éste, con anterioridad a la entrada en vigor del programa que los prohibió.
Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal	
Objeto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir los principios mediante los cuales se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los instrumentos y procedimientos para su protección, vigilancia y aplicación. ▪ Regular el ejercicio de las facultades de las autoridades de la administración pública del Distrito Federal en materia de conservación del ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico.
Principio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente está obligado a prevenir, minimizar o restaurar y, en su caso, reparar los daños que cause, de conformidad con las reglas que establece esta ley. ▪ Cualquier programa, proyecto o acción que se desarrolle en la Ciudad de México deberá garantizar el mantenimiento y la conservación de la biodiversidad, así como la continuidad e integridad de los ecosistemas.
Criterios para la elaboración de los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El cumplimiento y observancia del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. ▪ El cuidado de la proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a habitación, los servicios y en general otras actividades, siendo responsabilidad de las autoridades y de los habitantes de la Ciudad de México la forestación y reforestación. <ul style="list-style-type: none"> - La preservación de las áreas rurales, de uso agropecuario y forestal, y en general de áreas existentes en suelo de conservación, evitando su fraccionamiento para fines de desarrollo urbano. - La integración de inmuebles de alto valor histórico, arquitectónico y cultural con áreas verdes y áreas de valor ambiental. - La compatibilidad para crear zonas habitacionales entorno a centros industriales. - La preservación de las áreas verdes existentes, evitando ocuparlas con obras o instalaciones que se contrapongan a su función. - La obligatoriedad de la regulación ambiental derivada del ordenamiento ecológico tendrá prioridad sobre otros aprovechamientos que no sean compatibles con los principios del desarrollo sustentable. ▪ El ordenamiento ecológico incluido en los programas de desarrollo urbano será obligatorio en materia de usos y destinos en suelo de conservación, de criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los programas de desarrollo urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación, en el manejo de los recursos naturales y realización de actividades que afecten al ambiente.
Evaluaciones de impacto ambiental	<p>Procedimiento a través del cual la autoridad evalúa los efectos que sobre el ambiente y los recursos naturales pueden generar la realización de programas, obras y actividades de desarrollo dentro del territorio de la Ciudad de México, con el fin de evitar o reducir al mínimo efectos negativos sobre el ambiente, prevenir futuros daños al ambiente y propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.</p>
Modalidades de los estudios de impacto ambiental	<ol style="list-style-type: none"> i. Evaluación ambiental estratégica. ii. Manifestación de impacto ambiental específica. iii. Manifestación de impacto ambiental general. iv. Informe preventivo. v. Estudio de riesgo ambiental. vi. Declaratoria de cumplimiento ambiental.



Cuadro III.2 Síntesis de leyes en materia de ordenamiento territorial y ambiental vigentes en la Ciudad de México (continuación)

Obras y actividades que requieren autorización por implicar o porque puedan implicar afectación del medio ambiente o generación de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> iv. En suelo urbano: <ul style="list-style-type: none"> a) Las que colinden con áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas, suelos de conservación o con vegetación acuática; b) nuevas actividades u obras de infraestructura, servicios o comerciales o sus ampliaciones, cuyos procesos requieran de medidas, sistemas o equipos especiales para no afectar los recursos naturales o para cumplir con las normas ambientales para la Ciudad de México; y c) obras, actividades o cambios de uso de suelo que se pretendan realizar en predios con cobertura arbórea significativa o cuerpos de agua competencia de la Ciudad de México. [...] ix. Vías de comunicación de competencia de la Ciudad de México; x. Zonas y parques industriales y centrales de abasto y comerciales; xi. Conjuntos habitacionales; [...] xiv. Obras de más de 10 000 metros cuadrados de construcción u obras nuevas en predios de más de 5 000 metros cuadrados para uso distinto al habitacional, para obras distintas a las mencionadas anteriormente, para la relotificación de predios y ampliaciones de construcciones que en su conjunto rebasen los parámetros señalados. [...]
Informe preventivo	Obras que lo requieren: conjuntos habitacionales; conjuntos habitacionales mixtos; centros comerciales; oficinas y estacionamientos mayores a 10 000 metros cuadrados.
Declaratoria de cumplimiento ambiental	Documento firmado por la persona interesada bajo protesta de decir verdad, a través del cual se comunica a la Seduvi sobre la realización de las siguientes obras o actividades: demolición; rehabilitación; emergencia; modificación, ampliación, sustitución de infraestructura, conservación y mantenimiento; desazolve; conjuntos habitacionales, conjuntos habitacionales mixtos y oficinas de hasta 10 000 metros cuadrados totales de construcción; centros comerciales de hasta 10 000 metros cuadrados totales de construcción y estacionamientos.

Fuente: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 1º, fracciones I, II, III, IV y V; 8º, fracciones III, XI, XIX, XXI, XXII y XXV, y artículo 10, fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVI. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de julio de 2010, última reforma publicada el 6 de octubre de 2016, artículos 2º fracciones I, V, VI y VII; 3º, fracciones III, XXI, XXIV, XXV y XXVI; 28; 33; 43; 48; 76 y 92. Además, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de enero de 2000, última reforma publicada el 18 de noviembre de 2015, artículos 18, fracciones VI y VIII; 27 bis, fracciones I-VI; 29, fracción VIII; 44; 56 y 58 bis.

A partir del cuadro anterior, se identifica que en la planeación y el ordenamiento territorial local, al igual que en el nacional, existe una separación normativa y programática para la atención de lo urbano y lo ambiental a partir de la existencia de dos leyes y dos programas generales de los cuales se desprenden programas más específicos que regulan el actuar público y privado en la materia. A pesar de que ambas leyes establecen la congruencia entre lo urbano y lo ambiental, que deben seguir todos los programas generados, los datos presentados en el primer capítulo de este Informe especial —donde se refleja el avance de la urbanización sobre suelo de conservación— demuestran lo contrario.

Sobre este punto, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) ha profundizado en su estudio y ha encontrado problemáticas, como la discrepancia entre los instrumentos relativos a la planeación-gestión urbana y lo ambiental, que evidencia criterios divergentes y en algunos casos hasta contradictorios para regular los usos de suelo. Lo anterior genera que se presente incompatibilidad en la delimitación de los usos, específicamente en la zonificación de uso habitacional *versus* ambiental y entre los usos permitidos y prohibidos. Por lo anterior, la PAOT señala que el hecho de “tratar de regular desde dos diferentes perspectivas a los centros de población y los recursos naturales causa impactos sobre la vida de los segundos en perjuicio de la calidad de vida de los habitantes por la pérdida de los servicios ambientales que proporciona el suelo de conservación”.⁴⁵⁷ Además, considera que las actualizaciones de

⁴⁵⁷ PAOT, *Estudio sobre la zona de transición entre suelo urbano y suelo de conservación en el Distrito Federal, México*, PAOT, 2010.



estos instrumentos deben ajustarse con el fin de que sean realizados de manera paralela “para evitar desfases y sus consecuentes incongruencias”.⁴⁵⁸ Al respecto, algunas personas expertas señalan que se tiene que ir más allá, pues se debería tener un sólo instrumento que aborde lo territorial-ambiental, porque el territorio es uno solo y no hay razón para que se tengan ordenamientos distintos.⁴⁵⁹

Esta Procuraduría también ha identificado la existencia de problemas en la regulación e instrumentación de la normatividad, por ejemplo, en el control de los procesos de ocupación del suelo de conservación originada, entre otras cosas, por la falta de concurrencia de las autoridades ambientales y las responsables en materia de desarrollo urbano.⁴⁶⁰

En este mismo sentido, desde la CDHDF también se ha observado esta problemática, en particular la deficiencia en el actuar de las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de la normatividad urbana y ambiental, lo cual ha permitido la ocupación de suelos de conservación por parte de ciertos grupos de población e, incluso, desarrollos inmobiliarios; este problema se agrava cuando se tienen que ponderar derechos, como el de a un nivel de vida adecuado con el derecho a una vivienda. Sin embargo, en el abordaje de esta problemática debe tomarse en cuenta la motivación que diferencia a estos dos tipos de actores; por una parte se encuentra la población de escasos recursos que se ve obligada a ocupar este tipo de terrenos para tener un lugar en donde vivir y, por la otra están los desarrolladores inmobiliarios cuyo motivo es la obtención de ganancias económicas por encima del interés público. Estos últimos deben ser claramente sancionados; en el otro caso, si bien se tiene que impedir que estos grupos ocupen suelos de conservación, hay que darles opciones para que tengan un lugar donde habitar y garantizar su derecho a la vivienda y al no desalojo.⁴⁶¹

El reconocimiento del derecho a la ciudad en la Ley General de Asentamientos es un avance indudable, sin embargo, éste debe verse traducido en la elaboración y actualización de los programas para que su implementación no tenga efectos negativos en los derechos de la población. En términos generales, los programas y las normas de ordenamiento urbano deben ser capaces de asegurar el completo disfrute de la ciudad a sus habitantes,⁴⁶² deben incluir mecanismos sustentables que permitan que la ciudad empiece a crear sus propios recursos, ya que su ritmo de crecimiento y los limitados recursos naturales dificultarían y hasta podrían no permitir la garantía del disfrute del derecho a la ciudad.

En relación con lo establecido por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal sobre la congruencia entre la planeación del desarrollo urbano local con los instrumentos nacionales y metropolitanos, algunos especialistas resaltan la importancia de que se presente esta congruencia de manera particular entre el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, al ser esta última un instrumento que va más allá de la administración que lo emite, al tener una vigencia de 20 años e involucrar a todos los sectores; estas características permitirían que se tenga un mayor impacto en su implementación.

⁴⁵⁸ PAOT, *Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la Ciudad de México*, México, PAOT, 2010.

⁴⁵⁹ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.

⁴⁶⁰ PAOT, *Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la Ciudad de México*, op. cit., pp. 65 y 66.

⁴⁶¹ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.

⁴⁶² Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (eds.), *Ciudades para todos. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, op. cit., pp. 23 y 24.



Por otro lado, en relación con el ordenamiento territorial de la ciudad y su gestión, se cuenta con diversos instrumentos, los cuales se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro III.3 Instrumentos de planeación y gestión urbana existentes en la normatividad aplicable a la Ciudad de México

Instrumento	Características
Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Es un instrumento que contiene la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de la Ciudad de México y las bases para la implementación de subsecuentes programas (artículo 3º de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).
Programas delegacionales de desarrollo urbano	Son instrumentos que fijan la planeación del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial en cada una de las delegaciones (artículo 3º de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).
Programas parciales de desarrollo urbano	Es el instrumento que direcciona la planeación del desarrollo urbano en áreas específicas de acuerdo con las condiciones particulares del lugar (artículo 3º de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).
Normas de ordenación	Disposiciones jurídicas establecidas en los programas y el Reglamento del Desarrollo Urbano con la finalidad de regular los usos y aprovechamientos del suelo (la intensidad, ocupación, entre otros) y el espacio urbano, además de señalar las características de edificaciones, construcciones, transferencia de potencialidad, impacto urbano, etcétera (artículo 3º, fracción XXI, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal). Son especificaciones para el uso y aprovechamiento del suelo.
Polígono de actuación	Es un instrumento implementado en los programas de desarrollo urbano para la ejecución de éstos, por solicitud de la administración pública o de algún particular, que delimita el suelo integrado por uno o más predios con la finalidad de realizar proyectos urbanos. En la ejecución de los polígonos de actuación es posible aplicar una relotificación y relocalizar los usos y destinos de suelo dentro del mismo polígono. Se constituye por un predio o más predios colindantes mediante la presentación de manifestación de constitución del polígono ante la Seduvi; o bien por dos o más predios no colindantes (artículos 3º, fracción XXII, y 76 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).
Áreas de gestión estratégicas	Son un instrumento de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental para determinadas áreas de la ciudad, las cuales son definidas por el Comité de las Áreas de Gestión Estratégica (artículo 3º, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).
Reciclamiento	Proceso de desarrollo urbano para recualificar, regenerar y revitalizar determinadas zonas (artículo 3º de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).
Sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano	Instrumento de planeación y ordenamiento del desarrollo urbano en el que se busca el mayor aprovechamiento de los bienes y servicios que ofrece la ciudad (artículo 82 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal). A través de este sistema se ceden los derechos excedentes o totales de intensidad de construcción no edificados de un predio, a un tercero (artículo 3º de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal). Se busca generar recursos destinados al mejoramiento de la ciudad. Por tal motivo es aplicable a todo el territorio de la capital. <ul style="list-style-type: none"> Suelo urbano: Se transfieren los derechos de excedentes en intensidad o número de pisos permitidos en el área de construcción. Suelo de conservación: Lo que considere la Sedema. Es un mecanismo que implica beneficiar a una tercera a través de ceder los derechos excedentes o totales de intensidad de construcción no edificados en una construcción mediante un pago para el fomento del desarrollo de la ciudad.
Fusión	Unión de predios urbanos (artículo 61 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).
Subdivisión	División de un inmueble en dos o más fracciones (artículo 128 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).
Relotificación	Es la agrupación de varios inmuebles en un polígono de actuación para una nueva división o rectificación de los linderos de dos o más predios colindantes (artículo 130 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).



Cuadro III.3 Instrumentos de planeación y gestión urbana existentes en la normatividad aplicable a la Ciudad de México (continuación)

Dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental	<p>Diagnóstico que evalúa y dictamina las posibles influencias o alteraciones negativas causadas al entorno urbano o al medio ambiente por alguna obra pública o privada en el área donde se pretende realizar, con el fin de establecer las medidas adecuadas para la prevención, mitigación y/o compensación (artículo 76 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requieren ese dictamen aquellas construcciones con manifestaciones de construcción tipo c, es decir para usos no habitacionales o mixtos de más de 5 000 m² o más de 10 000 m² con usos habitacional, o construcciones que requieran de dictamen de impacto urbano-ambiental (artículo 51, fracción III, del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal). • Requieren dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental para la obtención de autorización, licencia o registro de manifestación, cuando se pretendan ejecutar alguno de los siguientes proyectos: <ol style="list-style-type: none"> I. De uso habitacional de más de 10 000 m² de construcción. II. De uso no habitacional de más de 5 000 metros de construcción. III. De usos mixtos de 5 000 o más m². IV. Estaciones de servicio de combustibles para carburación como gasolina, diésel, gas LP y gas natural para el servicio público y autoconsumo. V. Crematorios. VI. Se aplique la Norma de Ordenación General número 10. (artículo 77 del Reglamento de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).
Sistema de actuación privada	Instrumento que sirve para la gestión y ejecución de obras y proyectos específicos en polígonos de actuación por los propietarios de los predios que se encuentren en esa área, asumiendo los beneficios y cargas de manera solidaria (posibilidad de constituir un fideicomiso o asociación privada), bajo la vigilancia de la administración (artículo 116 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).
Sistema de actuación social	Instrumento que sirve para la gestión y ejecución de proyectos de mejoramiento urbano en polígonos de actuación por los propietarios de los predios que se encuentren en esa área, asumiendo los beneficios y cargas de manera solidaria (mediante un convenio de concertación), bajo la supervisión de la Administración (artículo 115 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).
Sistema de Actuación por Cooperación (SAC)	<p>Instrumento para la ejecución de proyectos que generen beneficios directos al entorno urbano, permitiéndose la celebración de convenios de concertación con dependencias de la administración y los propietarios de los inmuebles (artículo 117 de la Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).</p> <p>Los sistemas de actuación por cooperación se ejecutan por autorización de la Seduvi y son de asociación y participación social, privada o por polígono de actuación.</p> <p>Se constituyen por predios conjuntos de uno solo o de varios propietarios.</p>
Declaratoria de Cumplimiento Ambiental	Instrumento de evaluación ambiental por virtud del cual los interesados declaran bajo protesta de decir verdad, que sus proyectos, obras o actividades no requieren de la presentación de una manifestación de impacto ambiental (artículo 5º de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal).
Estudio de Riesgo	Documento en el que constan los riesgos que representan una obra o actividad para los ecosistemas, salud y el ambiente, además contiene las medidas técnicas preventivas, correctivas y de seguridad para mitigar, reducir o evitar los daños que se deriven (artículo 5º de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal).
Manifestación de Impacto Ambiental	Documento en el que consta el impacto ambiental que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo para la naturaleza (artículo 5º de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal).
Plan Rector de las Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal	Instrumento de planeación y normatividad que establece directrices para la administración y manejo de las áreas naturales protegidas (artículo 5º de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal).
Programa de Manejo	Instrumento rector de planeación y regulación que establece directrices para el manejo y la administración de las áreas de valor ambiental (artículo 5º de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal).
Factibilidad Técnica para la Dotación de los Servicios de Agua Potable y Drenaje	Opinión técnica vinculante que emite el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (Sacmex) relativa a la dotación de los servicios hidráulicos de agua potable, agua residual tratada y drenaje previo a la manifestación de construcción (artículo 4º, fracción xv, de la Ley de Aguas del Distrito Federal).



Cuadro III.3 Instrumentos de planeación y gestión urbana existentes en la normatividad aplicable a la Ciudad de México (continuación)

Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental	Análisis para determinar la procedencia de la regularización de los asentamientos humanos en uso de suelo no habitacional (asentamientos humanos irregulares) basado en estudio de riesgo y la factibilidad técnica para la dotación de los servicios de agua potable y drenaje, en el que se contiene la ubicación georreferenciada del asentamiento; un diagnóstico de aspectos urbanos y del medio ambiente; la delimitación física y superficie del polígono a ordenar; la descripción de impactos ambientales; medidas de mitigación, compensación y restauración del impacto ambiental, propuesta de abastecimiento de agua potable, tratamiento de residuos sólidos; y restricciones y afectaciones necesarias al ordenamiento territorial (artículo 24 <i>Quinquies</i> de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).
----------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración del CIADH con información proporcionada por la Tercera Visitaduría General y de la revisión de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículos 76, fracciones I y II, 77, 78, 79, 82, 83, 84 y 85, entre otros. El cuadro retoma el artículo 24 *quinquies*, fracción IV, que fue adicionado el 16 de marzo de 2017.

De acuerdo con información de la organización Suma Urbana, la aplicación de algunos de estos instrumentos genera consecuencias sociales negativas, ya que excluye del espacio público a la población residente. En particular, la organización alude a los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC), entre ellos los ubicados en colonias y zonas como Doctores, Tacubaya, Alameda-Reforma, La Mexicana y Distrito San Pablo, que suman 1 233 hectáreas; también hace referencia al SAC en Álvaro Obregón, donde 268.81 hectáreas serán intervenidas, incluyendo el área de valor ambiental del Bosque de Tarango. Suma Urbana asevera, por ejemplo, que la aplicación de este instrumento con dinero público da acceso a los desarrolladores a la zona de bosques para levantar viviendas y centros comerciales, y permite el cambio de la zonificación de área de valor ambiental por una zona mixta de densificación.⁴⁶³

Por otra parte, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ha tenido diversas modificaciones con impactos diferenciados en materia urbana. Por ejemplo, esta ley contemplaba en su artículo 33 que la planeación del desarrollo urbano se ejecutaría a través de cinco instrumentos (el Programa General de Desarrollo Urbano; los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano; las áreas de gestión estratégica, y las normas de ordenación). No obstante, a través de una reforma realizada a esta ley en mayo de 2017 se derogaron los dos últimos instrumentos sólo en el artículo antes mencionado, pero en el cuerpo de la ley siguen siendo considerados instrumentos de planeación.

Conforme al artículo 34 de la actual Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la o el titular de la Jefatura de Gobierno, diputados de la Asamblea Legislativa o cualquier ciudadana o ciudadano mayor de edad con domicilio en la ciudad pueden iniciar ante la ALDF decretos de reforma, adición o derogación de los programas generales de desarrollo urbano del Distrito Federal, los programas delegacionales de desarrollo urbano y los programas parciales de desarrollo urbano.⁴⁶⁴

Según la ley antes mencionada, los programas generales, delegacionales o parciales de desarrollo urbano deben contar con:

- Fundamento y motivos de la modificación o en su caso aprobar un nuevo programa, proyecto de ordenamiento o cambio de uso de suelo.

⁴⁶³ Josefina Mac Gregor y Teresa Ruíz, “Obras de alto y acceso a la justicia: experiencias y lecciones aprendidas”, ponencia presentada en el Foro Megaproyectos y acceso a la justicia, Suma Urbana, A. C.

⁴⁶⁴ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 34.



- Diagnóstico-pronóstico. Deberán celebrarse con base en el Atlas de Riesgo de la Ciudad de México y las condiciones de la infraestructura y población prevalecientes y prospectivas. Es importante resaltar que con respecto al Atlas de Riesgo, es el Sistema de Protección Civil de la Ciudad de México⁴⁶⁵ quien debe elaborarlo y publicarlo, haciéndolo accesible para todas las personas interesadas en conocerlo.
- La estrategia general y particular del impacto del proyecto en el desarrollo urbano y ordenamiento territorial de la ciudad.
- Información técnica como clasificación del uso de suelo, acciones para la ejecución de los instrumentos, información gráfica y estadística de las implicaciones del proyecto.⁴⁶⁶

Un aspecto particular de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente es el contenido en el artículo 95, relativo a la custodia del folio real del predio de manera fundada y motivada por parte de la Seduvi y las delegaciones. Este mecanismo es aplicado cuando se trata de un procedimiento administrativo de revocación relacionado con el desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de resoluciones del fondo del asunto. La custodia del folio del predio se puede utilizar como mecanismo de prevención frente a posibles violaciones a las normas de construcción.⁴⁶⁷

En relación con las sanciones, esta ley señala en su artículo 96 que la contravención a ella y a los demás ordenamientos en la materia “se considera una infracción e implica la aplicación de sanciones administrativas, independientemente de las de carácter penal, así como las de carácter civil de indemnizar a los afectados cuando proceda”. Sin embargo, el tema de las sanciones sigue siendo uno de los retos en la Ciudad de México para hacer frente a las inconformidades actuales que se reflejan en los reclamos por una ciudad más justa y equitativa.

Al mes de febrero de 2018 se estaba llevando a cabo la actualización del Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, tarea que ha generado desencuentros con la ciudadanía y la sociedad civil organizada, que no están de acuerdo con el proceso seguido y con algunos postulados de éste, aspectos que deben ser observados para la consolidación de un documento que ofrezca lineamientos claros que puedan aplicarse a la ciudad en un futuro cercano.

Así, habitantes de diversas delegaciones, representantes de pueblos y barrios originarios, integrantes de organizaciones ciudadanas y de la sociedad civil de la ciudad han rechazado el proyecto del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) 2016-2030, al considerarlo contrario a la legalidad, por haberse violado el derecho a la consulta en el proceso de aprobación, por traer consecuencias de difícil reparación en la sustentabilidad ambiental de la ciudad y en la calidad de vida de la población; e incluso han tramitado amparos contra diversas autoridades gubernamentales para solicitar la suspensión de dicho proyecto.

⁴⁶⁵ El Sistema de Protección Civil de la Ciudad de México está conformado por el titular de la Jefatura de Gobierno, el secretario de protección civil de la ciudad, jefas y jefes delegacionales, el consejo de protección civil y los consejos delegacionales, véase Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de noviembre de 2014, artículo 9º, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII.

⁴⁶⁶ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 37, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII.

⁴⁶⁷ *Ibidem*, artículo 47-*Octies* y artículo 95, fracción VII.



Sobre las implicaciones en torno a que diversas disposiciones tendrían en la sustentabilidad de la ciudad y la calidad de vida de la población, especialistas y organizaciones han externado que el proyecto de PGDU:

- Viola la normatividad general y local en la materia; invalida automáticamente cualquier otra normatividad actual como los programas delegacionales y los programas parciales de desarrollo urbano, al establecer diversas disposiciones en los artículos segundo y cuarto transitorios, los cuales instruyen a la Seduvi a homologar los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano.
- No aborda temas importantes en materia de movilidad, la conservación de áreas verdes y la preservación del agua, la propiedad social y el ejido.
- No establece la vinculación con la Ley General de Cambio Climático, la Estrategia Nacional en la materia y la Ley General de Asentamientos Humanos, tampoco existe congruencia con el Plan Nacional Hídrico.
- Se observa un incremento del suelo de transición urbano en decremento del suelo de conservación.
- Se pretenden crear áreas con potencial de desarrollo⁴⁶⁸ y utilizar los SAC. Las organizaciones de la sociedad civil manifiestan que esto plantea la re-densificación masiva de la ciudad y la generalización de los usos mixtos, e implicaría la modificación del uso de suelo de diversas colonias. Asimismo, señalan que en la práctica se ha observado que a pesar de que la normatividad indica que los SAC deben ubicarse en zonas en donde existe suficiente suministro de agua, en los dictámenes que han sido otorgados por el Sacmex esta información es considerada confidencial, por lo que se desconocen los criterios que son tomados en cuenta para otorgarlos, mientras que algunos han sido otorgados en lugares no permitidos. Además, indican que no hay algún control democrático ni rendición de cuentas sobre los convenios celebrados entre las empresas privadas y el gobierno local, ya que su creación se limita a un aviso publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.⁴⁶⁹

⁴⁶⁸ Las áreas con potencial de desarrollo han sido definidas en el proyecto de Decreto del PGDU 2016-2030 como “zonas consolidadas de la ciudad, que cuentan con una adecuada accesibilidad a los sistemas de transporte público estructurado (Sistema de Transporte Colectivo Metro, metrobús, tren ligero, trolebús, trenes suburbano e inter urbano), que no presentan problemas de riesgo naturales y han registrado pérdida de población dentro del tejido urbano; tienen posibilidades de intensificar el uso de suelo debido a que disponen de la factibilidad de servicio de agua potable”.

⁴⁶⁹ Proyecto de Decreto del Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México 2016-2030, disponible en <http://plancd.mx/assets/pdfs/PGDUCDMX_22nov2016.pdf>; Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2003, última reforma publicada el 1 de junio de 2017; Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de mayo de 2004, última reforma publicada el 17 de noviembre de 2016; Diana Flores, “Plan de desarrollo urbano viola leyes”, en *El Universal*, México, 24 de abril de 2017, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/04/24/plan-de-desarrollo-urbano-viola-leyes>>; “La ALDF deshonoró el espíritu de la Constitución de la Ciudad de México”, en *Regeneración*, México, 12 de julio de 2017, disponible en <<http://regeneracion.mx/la-aldf-deshonra-el-espiritu-de-la-constitucion-de-la-ciudad-de-mexico/>>; Maritere Ruiz, “Programa General de Desarrollo Urbano 2016-2030”, en *La Voz de Polanco, A. C.*, México, 11 de julio de 2017, disponible en <<https://lavozdepolanco.org/slide/programa-general-de-desarrollo-urbano-2016-2030/>>; Francisco Reynoso, “El Dr. Mancera y Mr. Hyde: parte II”, en *Nexos*, México, 1 de diciembre de 2016, disponible en <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1071>>; Alejandro Cruz Flores, “Crean 6 SAC en favor de inmobiliarias”, en *La Jornada*, México, 3 de enero de 2017, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/01/03/capital/027n3cap>>. Todas las páginas fueron consultadas el 22 de febrero de 2018.



Sobre el proceso que se ha llevado a cabo en su aprobación, se ha señalado la existencia de diversas irregularidades por parte de las autoridades gubernamentales, entre ellas:

- El Proyecto de PGDU presentado en los foros y talleres conducidos por el Consejo de Desarrollo Sustentable (Conduse), entre el 29 de septiembre y el 31 de octubre de 2016, no era el mismo proyecto que fue enviado por el jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera a la ALDF, el 23 de noviembre de 2016. Este no contempla las conclusiones de tales espacios, en donde se manifestaron las necesidades, preocupaciones y propuestas ciudadanas.
- La versión presentada ante la Asamblea Legislativa no fue publicada previamente ni sometida a consulta.
- Se realizaron diversas violaciones al derecho al acceso a la información y a la consulta, con ello se incumplió con el artículo 16, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos. Así, la información vinculada a la elaboración del proyecto, el contenido y la consulta pública fue declarada como reservada por parte de Seduvi.
- Los talleres realizados por Conduse no contemplaron la consulta previa de los pueblos y barrios originarios, esto en contra de lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT y las resoluciones de la Corte IDH.
- La Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana no dio respuesta a las peticiones de interés social y solicitudes de audiencia que presentaron agrupaciones ciudadanas entre febrero y abril de 2017.
- El formato de audiencias públicas estipulado por la ALDF no permitió realizar observaciones a todo el proyecto del PGDU.
- Se ha avanzado en la aprobación del PGDU sin haberse actualizado el Programa de Reordenamiento Ecológico.⁴⁷⁰

La actualización de los programas delegaciones de desarrollo urbano es otro de los grandes pendientes, el más antiguo data de 1997 (Cuajimalpa de Morelos), otros son de 2005, 2008 y 2010, y los más recientes fueron actualizados en 2011.

RESILIENCIA, PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS Y FENÓMENOS NATURALES

Un aspecto clave en materia de planeación urbana y ordenamiento territorial es la prevención y protección contra el riesgo y los desastres para el establecimiento de ciudades resilientes. Al respecto, el cuadro siguiente muestra algunas de las disposiciones más importantes en la materia que deben ser observadas en la Ciudad de México.

⁴⁷⁰ Redacción, “Juez admite amparo vecinal contra PGDU por falta de consulta pública”, en *Proceso*, México, 9 de agosto de 2017, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/498298/juez-admite-amparo-vecinal-contr-pgdu-falta-consul-ta-publica>>, página consultada el 22 de febrero de 2018; Guillermo Pimentel Balderas, “Rechazan vecinos proyecto de Desarrollo Urbano de Mancera y aseguran que es violatorio del derecho humano a la legalidad”, en *Revista Cardinalia*, México, 5 de julio de 2017, disponible en <<https://revistacardinalia.wordpress.com/2017/07/05/rechazan-vecinos-proyecto-de-desarrollo-urbano-de-mancera-y-aseguran-que-es-violatoria-del-derecho-humano-a-la-legalidad/>>, página consultada el 22 de febrero de 2018.



Cuadro III.4 Síntesis de la normatividad en materia de resiliencia, prevención y protección contra riesgos y fenómenos naturales

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	
Principios de política pública	La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial deben conducirse en apego al principio de resiliencia, seguridad urbana y riesgos, lo cual implica propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y resiliencia que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos; así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo.
Utilidad pública	<ul style="list-style-type: none"> La delimitación de zonas de riesgo es causa de utilidad pública.
Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	<p>Contendrá:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano originados por la fundación y crecimiento de los centros de población y para fomentar la gestión integral del riesgo y la resiliencia urbana en el marco de derechos humanos. Los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores en materia de resiliencia que deberán observar los tres órdenes de gobierno en la elaboración de sus programas o planes. <p>Las entidades federativas, al formular sus programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano correspondientes, deberán considerar la congruencia con el Atlas Nacional de Riesgos, entre otros.</p>
Atribuciones	<p>Federación a través de [la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano] Sedatu:</p> <ul style="list-style-type: none"> Promover, en coordinación con la [Secretaría de Gobernación] Segob, la elaboración de instrumentos que identifiquen las zonas de alto riesgo ante los fenómenos perturbadores de origen natural y antropogénicos. Expedir normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano en materia de prevención y atención de contingencias en los centros de población para el fortalecimiento de la resiliencia. Éstas deberán ser observadas por los tres órdenes de gobierno. <p>Entidades federativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable. <p>Municipios:</p> <ul style="list-style-type: none"> Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población del municipio. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo. Promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio. La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de desarrollo urbano, en la que se determinarán las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables localizadas, entre otros aspectos.
De la resiliencia urbana, prevención y reducción de riesgos en los asentamientos humanos	<p>La legislación local establecerá estrategias de gestión integral de riesgos, incluyendo acciones</p> <ul style="list-style-type: none"> de prevención; de reubicación de asentamientos humanos; reactivas tales como provisiones financieras y operativas para la recuperación, y promover medidas que permitan a las ciudades incrementar su resiliencia. <p>Las normas de resiliencia, prevención y reducción de riesgos son obligatorias para todas las personas, físicas y morales, públicas o privadas y tienen por objeto establecer las especificaciones a que estarán sujetos los procesos de ocupación del territorio, tales como aprovechamientos urbanos, edificación de obras de infraestructura, equipamiento urbano y viviendas, en zonas sujetas a riesgos geológicos e hidrometeorológicos, con el fin de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Prevenir riesgos a la población y evitar daños irreversibles en sus personas o sus bienes. Mitigar los impactos y costos económicos y sociales. <p>Tratándose de acciones, proyectos u obras que se encuentren ubicados en zonas de alto riesgo, las autoridades antes de otorgar licencias relativas a usos del suelo y edificaciones, construcciones, así como factibilidades y demás autorizaciones urbanísticas, deberán:</p>



Cuadro III.4 Síntesis de la normatividad en materia de resiliencia, prevención y protección contra riesgos y fenómenos naturales (continuación)

	<ul style="list-style-type: none"> Solicitar un estudio de prevención de riesgo que identifique que se realizaron las medidas de mitigación adecuadas, en los términos de las disposiciones de esta Ley, la Ley General de Protección Civil y las normas oficiales mexicanas que se expidan. <p>Las autorizaciones para el crecimiento urbano deberán ajustarse a estudios de prevención de riesgos geológicos e hidrometeorológicos y en ningún caso podrán asignarse usos o aprovechamientos urbanos o asentamientos humanos en zonas de alto riesgo que no hubieran tomado medidas de mitigación previas. En tales zonas estará estrictamente prohibido realizar cualquier obra o edificación de carácter permanente.</p>
<p>De la resiliencia urbana, prevención y reducción de riesgos en los asentamientos humanos</p>	<p>Las autoridades estatales y municipales competentes realizarán las modificaciones necesarias a los planes y programas de desarrollo urbano y ordenación territorial para que las zonas consideradas como de riesgo no mitigable se clasifiquen como no urbanizables o con usos compatibles con dicha condición.</p> <p>La legislación estatal contendrá las normas con el fin de garantizar la seguridad y protección de la población y sus bienes por contingencias y riesgos en los asentamientos humanos. Es obligación de las autoridades federales, estatales o municipales asegurar:</p> <ul style="list-style-type: none"> El cumplimiento de las leyes estatales y federales en materia de prevención de riesgos, previamente a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano o habitacional, cambio de uso del suelo o impactos ambientales. Que no se ocupen áreas de alto riesgo, sin que se tomen las medidas de prevención correspondientes, en todas las acciones que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o conjuntos habitacionales, para la subdivisión o parcelación de la tierra, para el cambio de usos del suelo o en autorizaciones de impacto ambiental. Que en las obras, acciones o inversiones en que intervengan o autoricen se cumplan las normas sobre prevención de riesgos en los asentamientos humanos que esta Ley y la Ley General de Protección Civil establecen. <p>Las leyes locales establecerán:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación. Que los predios que, con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano. <p>Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población.</p> <p>Quienes autoricen indebidamente el asentamiento humano o construcción en zonas de riesgo, en polígonos de protección, salvaguarda y amortiguamiento en torno a la infraestructura o equipamientos de seguridad nacional o de protección en derechos de vía o zonas federales, o que no respeten la definición de área urbanizable contenida en este ordenamiento se harán acreedores a las sanciones administrativas, civiles y penales aplicables.</p>
	<p style="text-align: center;">Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente</p> <p>Evitar asentamientos en zonas de riesgo</p> <p>Las autoridades de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.</p>
<p>Principios y lineamientos</p>	<p style="text-align: center;">Ley de Vivienda de la Ciudad de México</p> <p>La política de vivienda de la Ciudad de México se orientará por:</p> <ul style="list-style-type: none"> El estudio de riesgo, que es un análisis mediante el cual el promovente da a conocer, con base en la revisión de las acciones proyectadas para el desarrollo de una actividad considerada riesgosa, los riesgos probables que éstas representan para los ecosistemas, la salud o el ambiente, y que incluye las medidas técnicas preventivas, correctivas y de seguridad, tendientes a mitigar o evitar los efectos adversos que se causen en caso de un posible accidente, durante la realización u operación normal de la obra o actividad de que se trate.



Cuadro III.4 Síntesis de la normatividad en materia de resiliencia, prevención y protección contra riesgos y fenómenos naturales (continuación)

Ley de Obras Públicas del Distrito Federal	
Desastres	<p>Dentro de los trabajos de aprovechamiento del subsuelo y el mejoramiento del suelo que la ley considera obra pública, quedan comprendidos, entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obras para el mejoramiento del medio ambiente o el medio urbano, incluyendo aquéllas que tiendan a prevenir desastres.
Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal	
Sismos	<p>En el diseño de toda estructura deben tomarse en cuenta los efectos de las cargas muertas, de las cargas vivas, del sismo y del viento.</p> <p>En las normas se establecen las bases y requisitos generales mínimos de diseño para que las estructuras tengan seguridad adecuada ante los efectos de los sismos.</p>
Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México	
Fomentar la coordinación regional	<p>Objetivo: La estrategia de resiliencia para la Ciudad de México debe ser impulsada en múltiples niveles, desde el local hasta el regional.</p> <p>Metas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Crear resiliencia a través de la coordinación institucional y la comunicación estratégica regional. 2. Impulsar y apoyar proyectos regionales que contribuyan a la resiliencia. <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la construcción de resiliencia a través de programas e infraestructura regional para el fortalecimiento de proyectos y políticas. • Prevenir riesgos fortaleciendo la inclusión social. • Fortalecer proyectos que conserven, restauren y recuperen zonas naturales, áreas naturales protegidas y suelo de conservación. • Reducción de la contaminación del aire, agua y residuos mediante el Proaire y programas similares.
Impulsar la resiliencia hídrica como nuevo paradigma para el manejo del agua en la cuenca de México	<p>Objetivo: Asegurar la equidad en el acceso y garantizar la seguridad hídrica de los habitantes de la región.</p> <p>Meta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir la pobreza y la desigualdad hídrica. 2. Promover el uso sustentable del acuífero y contribuir a la planeación de la seguridad hídrica. 3. Fomentar una cultura cívica sobre la sostenibilidad del recurso hídrico. 4. Integrar infraestructura verde y azul en el diseño urbano. <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extender el abasto de agua potable a través de la expansión de la red primaria y ajustar la tarifa a la cantidad consumida y siendo accesible para todos. • Creación y consolidación del Fondo de Agua de la Ciudad de México. • Innovar en el mantenimiento y renovación de la red de agua y drenaje para su tratamiento y reúso para garantizar un servicio eficiente y de calidad a toda la población. • Mejorar la calidad y cantidad de agua en la zona de recarga a través de acciones de conservación como reforestación de bosques. • Incrementar la educación en materia de uso responsable del agua. • Regenerar y restaurar los cuerpos de agua naturales y recuperación de las cuencas de agua naturales para evitar inundaciones y fomentar la captación de agua para una filtración natural a los mantos acuíferos, mediante infraestructura verde y azul.
Planear para la resiliencia urbana y territorial	<p>Objetivo: Acceso equitativo a infraestructura urbana, espacios públicos y mejorar el entorno.</p> <p>Metas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar la equidad social a nivel espacial. 2. Proteger el suelo de conservación. 3. Reducir riesgos a través de la planeación urbana y territorial.



Cuadro III.4 Síntesis de la normatividad en materia de resiliencia, prevención y protección contra riesgos y fenómenos naturales (*continuación*)

	<p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Recuperar y expandir las áreas verdes mediante el Programa de Mejora de Imagen Urbana, el Programa de Manejo de Barrancas y el Programa de Manejo de las Áreas de Valor Ambiental. Mejorar el acceso a vivienda social y popular en zonas con servicio de movilidad y fuentes de empleo.
Planear para la resiliencia urbana y territorial	<ul style="list-style-type: none"> Llevar a cabo la iniciativa del Borde Activo para el control de la expansión del área urbana, recuperar servicios ambientales y delimitar una interface rural-urbana para delimitar el crecimiento urbano. Generar políticas urbanas que incorporen los principios de resiliencia. Identificar estrategias que promuevan la resiliencia a través de intervenciones a nivel urbano.
Mejorar la movilidad a través de un sistema integrado, seguro y sustentable	<p>Objetivo: Priorizar el transporte público y proveer un entorno urbano seguro para el peatón y el ciclista.</p> <p>Metas:</p> <ol style="list-style-type: none"> Impulsar un sistema integral de movilidad que conecte y revitalice a la Ciudad de México y a la zona metropolitana del valle de México. Desincentivar el uso del vehículo particular. Crear una ciudad segura y accesible a peatones y ciclistas. Preparar al sistema de movilidad frente a posibles riesgos e impactos del cambio climático. Promover el uso de datos para mejorar la toma de decisiones en movilidad. <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Impulsar el Sistema integrado de transporte, modernización, unificación, integración y fortalecimiento del transporte público. Promover y fortalecer programas para incentivar la movilidad peatonal, ciclista y en transporte público por encima de la movilidad del transporte privado. Implementar mecanismos de educación en seguridad vial, peatonal, infraestructura, justicia y creación de un sistema único de control de información vial. Adaptar el sistema de transporte público para que responda a impactos del cambio climático o desastres naturales, como inundaciones o sismos, mediante mitigación y protocolos de respuesta. Promover la colaboración público-privada para incentivar el intercambio de información de utilidad para mejorar la movilidad.
Desarrollar la innovación y la capacidad adaptativa	<p>Objetivo: Adaptar a la Ciudad de México a los impactos del cambio climático para responder de una manera innovadora y proactiva ante riesgos dinámicos de origen natural y social.</p> <p>Metas:</p> <ol style="list-style-type: none"> Integrar los principios de resiliencia en el equipamiento, las inversiones y los nuevos proyectos estratégicos con la participación del sector privado en la construcción de resiliencia. Impulsar la resiliencia comunitaria a través de la participación ciudadana y la educación. Revisar y ajustar el marco normativo para implementar medidas de adaptación. <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Incidir en proyectos de construcción, operación y mejora de infraestructura estratégica y equipamiento urbano, de tal manera que se puedan resaltar las cualidades resilientes de los sistemas. Fortalecer las capacidades técnicas de las y los funcionarios públicos para la construcción de resiliencia. Evaluar y reconocer las acciones de todas las instituciones de gobierno que contribuyen a la resiliencia de la ciudad, e impulsar programas y proyectos que la hagan más segura, incluyente y sustentable.

Fuente: Elaboración del CIADH con información de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2015; Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de diciembre de 1999, última reforma publicada el 10 de julio de 2009; Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2004, última reforma publicada el 17 de junio de 2016; y la Estrategia para la Construcción de Resiliencia para la Ciudad de México, disponible en <<http://www.data.sedema.cdmx.gob.mx/resiliencia/>>, página consultada el 31 de octubre de 2017.



Si bien es cierta la necesidad de evitar que la población se establezca en zonas de alto riesgo, hay que considerar que muchas veces las personas de escasos recursos económicos que no pueden acceder a vivienda en otras zonas llegan a asentarse en estas áreas por la falta de opciones. Para este grupo de personas se deben establecer medidas específicas que garanticen su derecho a la vivienda en zonas adecuadas.

En relación con las autorizaciones para el crecimiento urbano señaladas en la Ley General de Asentamientos Humanos y en las que se establece que deberán ajustarse a estudios de prevención de riesgos geológicos e hidrometeorológicos, el reto es que se cumpla esta atribución que está conferida de forma muy difusa tanto a las autoridades federales, estatales y municipales.

Si bien la Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México establece la seguridad hídrica como uno de sus objetivos, actualmente no existe una política pública o algún otro mecanismo que permita, de manera coordinada, garantizar el acceso a ésta. Las quejas que llegan a la CDHDF son muestra de ello, al observarse que existen colonias en donde el problema de desabasto no solamente se relaciona con la poca recaudación de agua en los pozos, sino con un sistema hidráulico de la ciudad mal planeado. Asimismo, dentro de la planeación hidráulica no se contemplan las zonas propensas a la generación de grietas o que se ubican en zonas sísmicas.

En la Ciudad de México no sólo se necesita la expansión de la red primaria –acción planteada en la estrategia–, también se debe avanzar hacia una planeación adecuada que tenga en cuenta las particularidades de las zonas, en la que la expansión no sea la única opción para extender el abasto de agua, sino que contemple la creación de nuevos mecanismos de recaudación y mejora de la infraestructura de tuberías para tener agua de calidad.

Algunas personas expertas remarcan que este problema grave de gestión del agua se relaciona con la demagogia; es decir, al cobrarse tarifas iguales para todas las personas, quienes consumen mucho pagan igual que quienes no lo hacen. La propuesta que plantean es que hay que subsidiar a las personas que no tienen suficientes recursos económicos, pero hay que aplicar una tarifa creciente a aquellas que consumen exageradamente este líquido.

En relación con el tema de movilidad, para algunos especialistas la estrategia local no aborda de manera adecuada uno de los aspectos más importantes relacionado con la problemática que se enfrenta en la ciudad: el uso del automóvil privado. Es decir, puntualizan que ninguna de las acciones contempladas en la estrategia servirá si no se toman las medidas necesarias para desalentar el uso del automóvil privado y si no se hace más eficiente el transporte público.⁴⁷¹

2. Marco institucional

En el contexto de la Ciudad de México, el cuadro siguiente sistematiza las atribuciones de las instituciones responsables de planear la política urbana en la ciudad o con alguna injerencia en la materia.

⁴⁷¹ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.



Cuadro III.5 Administración pública en materia urbana: planeación, ordenamiento territorial y medio ambiente

Instituciones	Atribuciones	Observaciones
Por instalarse con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México		
Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva	<ul style="list-style-type: none"> Formular el Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial. Integrar un sistema de información estadística y geográfica científico, público, accesible y transparente y elaborar los diagnósticos y estudios requeridos por los procesos de planeación y prospectiva. La información generada deberá estar disponible en formato abierto. Elaborar el sistema de indicadores de la Ciudad de México a utilizar en las diversas etapas del proceso de planeación. Este sistema dará prioridad a la definición y actualización de los indicadores para la fijación de metas y el cumplimiento progresivo en materia de derechos humanos. Elaborar los dictámenes técnicos para la actualización de los usos de suelo. Participar en la integración de los instrumentos de planeación para la zona metropolitana del valle de México y en los acuerdos regionales en los que participe la Ciudad de México. Promover, convocar y capacitar a la ciudadanía en todas las etapas de los procesos de planeación y transparentar y difundir el conocimiento sobre la ciudad, mediante observatorios ciudadanos y otros mecanismos de participación ciudadana. Verificar la congruencia y alineación entre la asignación presupuestal del gasto, las estrategias y acciones establecidas en el Plan General de Desarrollo. Definir los lineamientos de los instrumentos de planeación de las alcaldías, asesorarlas y apoyarlas técnicamente en su elaboración. 	<p>El Instituto, en el momento que comience a ejercer sus atribuciones como órgano descentralizado, elaborará el Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT) que se sujetará al Plan General de Desarrollo.</p>
Administración pública de la Ciudad de México actual		
Jefatura de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano de la Ciudad de México. 	<p>Cuenta con el Programa General de Desarrollo Urbano.</p> <p>Además cuenta con el Programa General de Desarrollo, documento rector que contiene las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico, del desarrollo sustentable, protección civil y el ordenamiento territorial, del respeto de los derechos humanos y la perspectiva de género de la entidad, así como de políticas en materia de desarrollo metropolitano, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años.</p> <p>A través del Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, organismo presidido por la jefatura e integrado por los titulares de las dependencias de la administración pública del Distrito Federal y de los órganos político-administrativos, se vigila el seguimiento y ejecución del Programa General de Desarrollo. Este Comité analiza las propuestas de coordinación con la federación, estados y municipios, formuladas por el Jefe de Gobierno en materia de planeación.</p>



Cuadro III.5 Administración pública en materia urbana: planeación, ordenamiento territorial y medio ambiente (continuación)

Instituciones	Atribuciones	Observaciones
Seduvi	<ul style="list-style-type: none"> Realizar y difundir los estudios diagnósticos para la elaboración de los proyectos de programas y sus modificaciones. Revisar y modificar los proyectos y programas urbanos delegacionales. Ejecutar los dictámenes y licencia de obras. Auxiliar a la Jefatura de Gobierno en sus facultades de planeación y ordenamiento urbano. Recibir solicitudes, registrar y autorizar las transferencias de potencialidades, polígonos de actuación, relotificaciones, cambios al uso de suelo, fusiones, licencias y manifestaciones de construcciones y sistemas de actuación por cooperación respetando las normas de los programas. Integrar y operar el sistema de información y evaluación del desarrollo urbano. Ejecutar los convenios celebrados por la Jefatura de Gobierno para incentivar el desarrollo urbano. Emitir opiniones técnicas o dictámenes referentes al ordenamiento territorial. Elaborar políticas y lineamientos para la preservación del paisaje urbano y ambiental. Emitir el certificado único de uso del suelo. Determinar en el uso de sus facultades la red, derechos y limitaciones de vías públicas. Custodia de folio del predio cuando se trate de un procedimiento de revocación. 	La Ley de Desarrollo Urbano local establece tanto a la Seduvi como a las delegaciones, en la esfera de su competencia, la facultad de expedir las constancias, certificados, permisos, dictámenes licencias, autorizaciones, registros de manifestaciones que se requieran en relación con: alineamiento y número oficial; zonificación; polígono de actuación; transferencia de potencialidad; impacto urbano; construcción; fusión; subdivisión; relotificación; explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos para la obtención de materiales para la construcción; anuncios, en todas sus modalidades; y mobiliario urbano.
Delegaciones/alcaldías de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> Proponer modificaciones a programas delegacionales, parciales y al Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México. Coordinar la planeación del desarrollo en su demarcación. Participar en la elaboración del Programa General de Desarrollo. Controlar y evaluar la ejecución del programa delegacional y, en su caso, de los programas parciales que de él se deriven. Informar al jefe de Gobierno los resultados de la ejecución del programa delegacional y, en su caso, de los programas parciales que de él se deriven, y difundirlos. Remitir al Comité de Planeación los resultados de las consultas públicas en la materia. 	
PAOT	<ul style="list-style-type: none"> Recibir, ejecutar y atender denuncias referentes a la violación o incumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial. Solicitar la revocación y cancelación de licencias de construcción cuando sean otorgadas en contra de las disposiciones ambientales y de ordenamiento territorial. Emitir recomendaciones para el cumplimiento de disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial. Representar el interés legítimo de las personas agraviadas en violaciones ambientales y de ordenamiento territorial ante el Tribunal de lo Contencioso. Custodia de folio del predio. 	Cuenta con la denuncia ciudadana en materia ambiental y del ordenamiento territorial.



Cuadro III.5 Administración pública en materia urbana: planeación, ordenamiento territorial y medio ambiente (continuación)

Instituciones	Atribuciones	Observaciones
Secretaría del Medio Ambiente (Sedema)	<ul style="list-style-type: none"> Formular, ejecutar y evaluar la política de la Ciudad de México en materia ambiental y de recursos naturales; el programa sectorial ambiental y los programas de ordenamiento ecológico. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal. Evaluar, rechazar y autorizar manifestaciones de impacto ambiental. Evaluar el impacto ambiental de una construcción y acreditar las evaluaciones de especialistas. 	Cuenta con programas como el de azoteas verdes y reforestación urbana.
Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (Invea)	<ul style="list-style-type: none"> Realizar la custodia de folio cuando el procedimiento sea relacionado al desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial. Ejecutar visitas de verificación para la administración central y para las delegaciones. 	
Instituto para Seguridad de Construcciones para el Distrito Federal (ISCDF)	Elaborar programas sectoriales derivados del Plan de Desarrollo Nacional.	Se encarga de evaluar el progreso de las metas sociales y de gestión pública en el daño a la infraestructura, por ejemplo, la ocasionada por sismos.
Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco)	<ul style="list-style-type: none"> Establecer las políticas de desarrollo y fomento económico. Formular, coordinar y evaluar los programas sectoriales y delegacionales. 	Cuenta con programas delegacionales que destacan las vocaciones económicas regionales, que expresen prioridades y acciones ligadas a los programas parciales de desarrollo urbano.
Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano	<ul style="list-style-type: none"> Dictaminar y decidir las modificaciones solicitadas a programas y reglamentos urbanos. Opinar acerca de los proyectos que inciden directa o indirectamente en el desarrollo urbano y ordenamiento territorial sustentables. Analizar las políticas públicas que incidan en el desarrollo urbano, ordenamiento territorial y desarrollo económico. 	
Comité Técnico de las Áreas Estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> Revisar, analizar y definir los proyectos de áreas de gestión estratégica. Opinar acerca de las políticas de desarrollo urbano-ambiental. 	
Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable del Distrito Federal	Opinar acerca de las modificaciones a los programas urbanos.	

Fuentes: Elaboración del CIADH a partir de: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de enero de 2000, última reforma publicada el 28 de junio de 2013, artículos 21 y 25; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 7º, fracciones IV, IX, XI, XII, XIV y XXI, artículo 47 Bis, fracción III, 57, fracciones I, II y III, 95, fracción VII; Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000, última reforma publicada el 11 de septiembre de 2017; Constitución Política de la Ciudad de México; Ley para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de abril de 2014; Reglamento del Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de febrero de 2011; Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de enero de 2010; Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de abril de 2001; Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de enero de 2000, artículos 44, 47, 49, 52 y 53; y Reglamento del Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de octubre de 2014. Además, con información de: Seduvi, Ventanilla única de transparencia del Gobierno del Distrito Federal, "Indicadores de gestión"; ISCDF, e Invea.



Este cuadro muestra un conjunto de instituciones que jurídicamente están obligadas a promover y consolidar que el ordenamiento territorial de la ciudad sea el adecuado en términos tanto de sustentabilidad ambiental como de respeto a los derechos humanos de las personas que la habitan. Algunas de ellas, por una parte, se encargan de dictaminar, coordinar y proponer proyectos, programas y políticas públicas que incidan en el desarrollo urbano y ordenamiento territorial; y por otra, hay instituciones responsables de recibir, ejecutar y atender las denuncias referentes a la violación o incumplimiento de las disposiciones en materia de ordenamiento territorial y de cuidado del medio ambiente. Sin embargo, es importante resaltar que la Seduvi es la encargada de planear la política urbana, al auxiliar a la Jefatura de Gobierno a acreditar y emitir licencias y manifestaciones de construcción, así como cambios de uso de suelo y construcciones de polígonos de actuación y zonas de actuación por cooperación.

En cuanto al tema ambiental, la Sedema es la institución responsable de dictaminar los proyectos que impacten en el equilibrio ambiental y recursos naturales de la Ciudad de México. De acuerdo con la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Secretaría del Medio Ambiente local tiene a su cargo las manifestaciones de impacto ambiental y, en su caso, autorizar condicionadamente o negar la realización de proyectos, obras y actividades.⁴⁷² En este sentido, la ley establece que las y los interesados en realizar cualquier obra o actividad, previamente al inicio de la misma, deben presentar ante la Sedema el estudio de impacto ambiental en la modalidad que corresponda (la evaluación ambiental estratégica, la manifestación de impacto ambiental específica o general, el informe preventivo, el estudio de riesgo ambiental y la declaratoria de cumplimiento ambiental) para obtener la autorización de impacto ambiental.

De entre las modalidades de estudios de impacto ambiental que establece esta ley en su artículo 44, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) constituye un instrumento de apoyo para la toma de decisiones al ser un procedimiento que incluye un conjunto de estudios e informes técnicos, los cuales permiten estimar los efectos de un plan o programa de gran trascendencia de desarrollo sectorial e institucional sobre el medio ambiente, con el fin de prevenirlos, compensarlos y mitigarlos.⁴⁷³

Al respecto, especialistas señalan que, a pesar de la relevancia de la EAE, este instrumento no opera para grandes programas y proyectos, es decir, la evaluación ambiental estratégica se suele solicitar en casos de particulares, más no cuando se trata de grandes desarrollos inmobiliarios de uso habitacional.⁴⁷⁴

Otro de los instrumentos de relevancia es el dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental establecido en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano local, el cual es instrumento de planeación urbana que se emite con el propósito de “evaluar y dictaminar las posibles influencias o alteraciones negativas causadas al entorno urbano o al medio ambiente por alguna obra pública o

⁴⁷² Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, artículo 9º, fracción v.

⁴⁷³ Víctor Lobos, “La evaluación ambiental estratégica (EAE) como instrumento de gestión ambiental: conceptos, evolución y práctica”, en María Carmona Lara y Acuña Ana Laura, *La Constitución y los derechos ambientales*, núm. 746, México, UNAM (serie Doctrina Jurídica), 2015, p. 165, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4089/12.pdf>>, página consultada el 27 de febrero de 2018. Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, artículos 5º y 44.

⁴⁷⁴ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.



privada en el área donde se pretenda realizar, con el fin de establecer las medidas adecuadas para la prevención, mitigación y/o compensación”⁴⁷⁵.

Este dictamen tiene vigencia de dos años y podrá extenderse una prórroga de un año más si el proyecto no hubiera sido modificado sustancialmente y no hubiera cambiado la situación del entorno urbano de la zona en donde se pretenda ubicar.⁴⁷⁶

Para la emisión de estos dictámenes, el o la promovente debe presentar un informe preliminar del proyecto ante la Seduvi,⁴⁷⁷ sin embargo, aunque la legislación local establece que ésta debe valorar algunos requisitos, no indica un procedimiento claro que deba seguirse para la concesión del dictamen, tampoco se señala la obligatoriedad de solicitar la opinión técnica de dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades o unidades administrativas, como parte del proceso de evaluación. Solamente se obliga a requerir la opinión de parte de la Dirección General de Protección Civil y de las instancias correspondientes de los órganos político-administrativos responsables del equipamiento urbano, de las obras y servicios compatibles con el proyecto que se presente.⁴⁷⁸ Todo lo anterior, entre otras cosas, deriva en deficiencias en la emisión de dictámenes, que conduce a la existencia de opiniones técnicas poco fundamentadas.⁴⁷⁹

Por otro lado, existen diversos casos por los que se puede considerar que un proyecto urbano es improcedente,⁴⁸⁰ sin embargo, la legislación no obliga a la realización de visitas de verificación al predio por parte de Seduvi, con el fin de constatar la información ingresada ni la revisión en cualquier momento del contenido de los dictámenes para verificar que cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones legales correspondientes.⁴⁸¹ Lo anterior se constituye en una deficiencia de la legislación que no coadyuva a la eficacia en las acciones de vigilancia del cumplimiento de la ley en la materia.

En otro sentido, en el marco de este entramado institucional y programático, autores como el abogado Víctor Ramírez Navarro precisan que en la actualidad las instituciones no han logrado llevar a cabo el objetivo de dar a conocer las diferentes problemáticas que trae consigo el crecimiento urbano, esto debido a que los mecanismos legales puestos en práctica por las instituciones no logran proteger y promover los derechos. Asimismo, señala que las decisiones tomadas en política urbana, vivienda, ambiente y ordenamiento territorial han generado grandes complicaciones provocando la desconfianza

⁴⁷⁵ Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2004; última reforma publicada el 14 de enero de 2016, artículo 76.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, artículo 84.

⁴⁷⁷ El informe preliminar deberá contener el certificado de zonificación de uso del suelo específico vigente o certificado de zonificación de uso del suelo por derechos adquiridos o certificado emitido a través del Sistema de Información Geográfica relativo al uso y factibilidades del predio; una memoria descriptiva; y los planos arquitectónicos, además de cubrir los requisitos que señalen los lineamientos técnicos correspondientes. Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 78.

⁴⁷⁸ Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 80.

⁴⁷⁹ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.

⁴⁸⁰ Por ejemplo, cuando los efectos no puedan ser minimizados a través de las medidas de mitigación y compensación propuestas y, por consecuencia, se genere afectación al espacio público o a la estructura urbana; el riesgo a la población en su salud o sus bienes no puede ser evitado por las medidas propuestas en el estudio o por la tecnología constructiva y de sus instalaciones; existe falsedad en la información presentada por los solicitantes o desarrolladores; el proyecto altera de forma significativa la estructura urbana. Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 83.

⁴⁸¹ *Ibidem*, artículo 78.



de la población frente a las instituciones, muchas veces a causa de la permisividad y la tolerancia ante el impacto negativo que ha tenido la construcción, por ejemplo, de megaproyectos en la ciudad.⁴⁸²

Por otro lado, diversos especialistas en el tema han señalado que a pesar de que la ciudad cuenta con este entramado institucional existe una desconexión institucional y falta de un trabajo coordinado entre todas ellas, situación de la que la CDHDF se ha percatado en la documentación de las violaciones a derechos humanos.

Al respecto, desde la Comisión, como se expondrá en el siguiente capítulo, se ha documentado que la inactividad de las instituciones, cuyo objetivo es atender las quejas de la ciudadanía frente a las construcciones, ha permitido la edificación de inmuebles que no cumplen la normatividad correspondiente al uso de suelo y ponen en riesgo tanto a sus habitantes como a las y los vecinos. En este sentido, lo que peticionarias y peticionarios que acuden a esta CDHDF solicitan es que se genere normatividad o mecanismos que permitan una supervisión adecuada de todas las construcciones, así como procedimientos más expeditos que posibiliten sancionar a las constructoras y a las y los servidores públicos que intervienen. La EAE serviría para controlar estos grandes proyectos.

En este sentido, de 2011 a 2015 la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CJSL) informa que tiene registradas 14 acciones jurídicas en materia de violación a las normas urbanas y territoriales en la Ciudad de México, de las cuales 11 están concluidas, una en revisión y dos en apelación.⁴⁸³

Por otra parte, con base en sus atribuciones, la Sedema recibe denuncias por posibles violaciones a la normatividad ambiental aplicable, teniendo en los últimos 10 años un total de 4 214 denuncias recibidas y atendidas en casos de suelo de conservación y 13 119 por casos en suelo urbano.

Cuadro III.6 Denuncias recibidas por la Sedema, 2007-2017

Denuncias recibidas en suelo de conservación		Denuncias recibidas en suelo urbano	
2007	176	2007	*
2008	218	2008	*
2009	355	2009	*
2010	513	2010	*
2011	581	2011	1558
2012	253	2012	1876
2013	234	2013	1642
2014	438	2014	2194
2015	599	2015	2381
2016	501	2016	2302
2017**	346	2017**	1166
Total	4 214	Total	13 119

* No se cuentan con datos de la administración pasada.

** No corresponde al año completo, la información fue proporcionada el 1 de septiembre de 2017.

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, Dirección Ejecutiva Jurídica, Oficio SEDEMA/DEJ/849/2017, 1 de septiembre de 2017.

⁴⁸² Víctor Ramírez Navarro, “Aplicación de la legislación urbana en el Distrito Federal: La deficiencia en los Marcos Normativos, los diseños institucionales y las prácticas administrativas”, en Miguel Ángel Cancino y Francisco Javier Dorantes, *Acceso a la justicia ambiental. Problemas actuales*, México, PAOT, 2015, p. 244.

⁴⁸³ Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, Oficio DGSL/DC/7432/2017, 30 de agosto de 2017.



En este mismo sentido, la Sedema ha realizado clausuras de obras por violar la normatividad en materia de usos de suelo. El motivo principal de las clausuras impuestas en suelo de conservación por esta Secretaría se debe a la ejecución de obras y/o actividades que no cuentan con autorización sobre impacto ambiental, ello con fundamento en la fracción IV de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

Cuadro III.7 Obras y/o actividades en suelo de conservación clausuradas de manera total (Sedema), 2007-2017

Delegación	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Álvaro Obregón	x	x	x	x	x	x	57	10	8	6	15	96
Cuajimalpa de Morelos	x	x	x	x	x	x	34	21	17	13	22	107
Gustavo A. Madero	x	x	x	x	x	x	5	0	1	1	3	10
Iztapalapa	x	x	x	x	x	x	45	7	1	0	6	59
La Magdalena Contreras	x	x	x	x	x	x	60	39	23	35	19	176
Milpa Alta	x	x	x	x	x	x	41	20	16	33	4	114
Tláhuac	x	x	x	x	x	x	121	114	48	26	13	322
Tlalpan	x	x	x	x	x	x	160	100	46	36	34	376
Xochimilco	x	x	x	x	x	x	272	140	73	104	71	660
Total	413	348	676	475	678	528	795	451	233	254	187	1920
Total general de clausuras con datos de 2007 a 2017												5038

* Del 2007 a 2012 no se tiene el desglose de clausuras por delegación debido a que corresponden a la anterior administración de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (Sedema), sólo se tiene el desglose a partir de 2013 a 2017, periodo que corresponde a la actual administración.

Fuente: Respuesta a la solicitud de información a la Sedema. Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, Dirección Ejecutiva Jurídica, Oficio SEDEMA/DEJ/849/2017, 1 de septiembre de 2017.

En el cuadro siguiente se presentan las principales problemáticas que la Sedema identifica en su actuar, con referencia al ordenamiento territorial y la defensa de un medio ambiente habitable y digno para quienes viven en la Ciudad de México.

Cuadro III.8 Principales problemáticas enfrentadas por la Sedema

En materia de:	Problemáticas y retos
Crecimiento urbano, ordenamiento territorial y ecológico	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de asentamientos humanos. • Con relación al crecimiento urbano, la interacción con las jefaturas delegacionales para el seguimiento de las normas de ordenamiento de los programas delegacionales de desarrollo urbano. • En cuanto al ordenamiento territorial, los procesos de fragmentación del suelo en las áreas con ecosistemas naturales y de uso agrícola para fines de uso habitacional.
Cumplimiento de la normatividad ambiental tanto en el suelo de conservación como suelo urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de eficacia en el ejercicio de los recursos presupuestales asignados por las delegaciones. • Las modificaciones de instrumentos normativos indispensables para la evaluación de políticas de ordenamientos territorial. • La desarticulación de los programas delegacionales de desarrollo urbano con el Programa General de Ordenamiento Ecológico. • En cuanto a normatividad en el suelo urbano, la falta de atención en lo que compete a las delegaciones políticas, por ejemplo, la poda y derribo de arbolado en contra de las normas ambientales y la disposición inadecuada de residuos sólidos.
Visitas de verificación en asentamientos humanos irregulares	<ul style="list-style-type: none"> • La confrontación con grupos sociales que apoyan y realizan la ocupación de espacios de suelos de conservación que evitan que se cumpla la normatividad vigente en materia de asentamientos humanos irregulares.
Coordinación con otras autoridades	<ul style="list-style-type: none"> • Las autorizaciones que las delegaciones emiten pronunciamientos aun a sabiendas de su incompetencia en la materia ambiental.

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, Dirección Ejecutiva Jurídica, Oficio SEDEMA/DEJ/849/2017, 1 de septiembre de 2017.



En relación con la supervisión por parte del Estado de las construcciones públicas y privadas en la Ciudad de México ésta se encuentra en elementos como: los directores responsables de obras (DRO), mecanismo independiente que pretende dar certeza técnica respecto de las condiciones estructurales de las obras; el Sacmex, la Semovi y la Sedema evalúan la factibilidad de varios servicios; la delegación supervisa el Programa de Protección Civil, resguarda la información documental y avala los asuntos relacionados con la construcción.

Aunque el DRO no es un servidor público, sí es un profesional auxiliar de la administración pública que cuenta con autorización y registro ante el Instituto para la Seguridad de las Construcciones (ISCDF) y la Seduvi⁴⁸⁴ para formular, supervisar y ejecutar proyectos de construcción. La Seduvi en colaboración con el ISCDF, son los responsables de llevar y mantener actualizados los padrones y expedientes de los DRO y corresponsables en materia de seguridad estructural.⁴⁸⁵

El DRO cuenta con una responsiva en el ámbito de intervención de su actividad profesional⁴⁸⁶ y por ende, es el encargado de hacer cumplir la observancia de la norma en las construcciones.⁴⁸⁷ En caso de que los DRO desplieguen conductas irregulares, la Seduvi, las delegaciones⁴⁸⁸ y el ISCDF cuentan con facultades para iniciar los procedimientos respectivos.⁴⁸⁹

Como puede apreciarse, existe una corresponsabilidad de autoridades encargadas de la supervisión del desempeño de los DRO. A pesar de ello, resulta común que existan DRO que sobrepasan su capacidad de supervisión y aceptan demasiadas obras, lo que vuelve imposible realizar una correcta verificación del cumplimiento de la normatividad; e incluso, en los casos en que se ha causado un detrimento al patrimonio de las personas vecinas, las autoridades son omisas en iniciar los procedimientos de responsabilidad respectivos. Estas situaciones han puesto en peligro la integridad de colindantes, transeúntes y personas trabajadoras, lo anterior ha sido identificado por la Tercera Visitaduría de la CDHDF.

Sin embargo, se tiene que reflexionar por qué existen quejas sobre la falta o mala supervisión que argumentan grupos sociales y población habitante de la Ciudad de México. La reforma al Reglamento de Construcciones del 10 de noviembre de 2016, realizada por el jefe de gobierno, eliminó la obligación de la Seduvi y del ISCDF para sancionar a los DRO. Si con anterioridad a esta reforma ya se tenían quejas sobre la falta o mala supervisión por parte de grupos sociales y población habitante de la Ciudad de México, ante el nuevo contexto de reconstrucción, las quejas sobre violaciones a derechos humanos posiblemente aumentarán.⁴⁹⁰

⁴⁸⁴ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 54; Ley para la Seguridad de las Construcciones del Distrito Federal, artículo 2º, y Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, artículo 32.

⁴⁸⁵ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 7º; y Ley para la Seguridad de las Construcciones del Distrito Federal, artículo 5º, fracción v.

⁴⁸⁶ Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, artículo 34.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, artículo 59.

⁴⁸⁸ La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su artículo 8º, establece que son atribuciones de los jefes delegacionales: “VIII. Informar a la Secretaría sobre acciones u omisiones de los Directores Responsables de Obra, corresponsables o peritos, que puedan constituir infracciones a la Ley y demás disposiciones aplicables”.

⁴⁸⁹ Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, artículo 42: “La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda o el Instituto, en su caso, son la autoridad competente para conocer y resolver las infracciones en que incurran los directores responsables de obra y/o corresponsables, considerando el dictamen que formule la Comisión Dictaminadora señalada en el artículo 45, la fracción v, de este Reglamento”.

⁴⁹⁰ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.



3. El escenario para 2018: la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México

Con la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, el 5 de febrero de 2017, se consolidó un avance histórico en la capital del país, el cual da certeza jurídica y fortalece el andamiaje institucional y jurídico, además de que integra elementos que suman a la progresividad de los derechos humanos de quienes habitan y transitan la ciudad.

En materia de planeación y desarrollo urbano, el texto constitucional local integra diversas disposiciones que se describen en el siguiente cuadro.

Cuadro III.9 Artículos que rigen los ejes de la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en la Ciudad de México

Artículo	Contenido
Artículo 15, apartado A, numeral 1.	Esta Constitución garantiza el derecho a la ciudad a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad.
Artículo 15, apartado A, numeral 4.	La planeación del desarrollo tendrá como instrumentos el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas de gobierno de las alcaldías; y los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Sus características y contenidos serán precisados en la ley correspondiente, los cuales deberán armonizarse y elaborarse con la participación ciudadana en todas las etapas de consulta del proceso de planeación.
Artículo 15, apartado B, numerales 1 y 3.	El Plan General de Desarrollo de la Ciudad es el instrumento al que se sujetarán los planes, programas, políticas y proyectos públicos; la programación y ejecución presupuestal incorporará sus objetivos, estrategias y metas. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público y regulatorio e indicativo para los demás sectores. Se contempla una vigencia de 20 años y podrá ser modificado conforme a los procedimientos previstos para su aprobación.
Artículo 15, apartado C.	Programa General de Ordenamiento Territorial: Regulará la transformación de la ciudad y fortalecerá la función social de la misma para su desarrollo sustentable. Tendrá una vigencia de 15 años y deberá evaluarse y actualizarse cada cinco o cuando ocurran cambios significativos. Será elaborado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva.
Artículo 16, primer párrafo.	El <i>ordenamiento territorial</i> se entiende como la utilización racional del territorio y los recursos de la Ciudad de México, [cuyo] propósito es crear y preservar un hábitat adecuado para las personas y todos los seres vivos.
Artículo 16, apartado A, numeral 9.	La Ciudad de México promueve y protege los conocimientos y prácticas tradicionales que los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes realizan para la preservación de su medio ambiente.
Artículo 16, apartado C, numeral 1.	Reconoce la función social del suelo y de la propiedad pública, privada y social, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Gobierno de la Ciudad [de México] es responsable de administrar y gestionar el suelo para garantizar la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, el desarrollo incluyente y equilibrado, así como el ordenamiento sustentable del territorio de la ciudad y, en forma concurrente, del entorno regional, considerando la eficiencia territorial y la minimización de la huella ecológica.
Artículo 16, apartado C, numeral 2.	El Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México y el Programa General de Ordenamiento Territorial determinarán las áreas no urbanizables por razones de preservación ecológica, áreas de valor ambiental, recarga y captación de acuíferos, productividad rural, vulnerabilidad ante fenómenos naturales y protección del patrimonio natural, cultural y rural.
Artículo 16, apartado C, numeral 7.	La regulación del uso de suelo consistirá: d) La ley regulará la obligación de los propietarios de desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto urbano y ambiental, a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, la infraestructura vial e hidráulica y el espacio público. La ley establecerá las fórmulas y criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o de afectación, en condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas.



Cuadro III.9 Artículos que rigen los ejes de la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en la Ciudad de México (continuación)

Artículo	Contenido
Artículo 47, numeral 3.	El Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, con base en la ley de la materia, determinará mediante acuerdos generales el número de comités encargados de evaluar respectivamente las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo urbano y rural, seguridad ciudadana y medio ambiente. Las recomendaciones que emitan los comités serán vinculantes para orientar el mejoramiento de las políticas, programas y acciones.
Artículo 53, numeral 12, fracción II.	Las alcaldías tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las siguientes materias: [...] Obra pública y desarrollo urbano.
Artículo 59, apartado B, numeral 8, fracción VI.	Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes tienen derecho a diseñar, gestionar y ejecutar los programas de restauración, preservación, uso, aprovechamiento de los bosques, lagos, acuíferos, ríos, cañadas de su ámbito territorial; así como de reproducción de la flora y fauna silvestre, y de sus recursos y conocimientos biológicos.
Artículo 59, apartado J, numeral 1, 2..	Reconoce y garantiza la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión de los pueblos y barrios originarios sobre sus territorios legalmente reconocidos a través de las resoluciones presidenciales de reconocimiento y titulación de bienes comunales y dotaciones ejidales. Asimismo, garantiza el derecho de los pueblos y comunidades originarias a ejercer sus sistemas normativos en la regulación de sus territorios y en la solución de sus conflictos. Este derecho se ejercerá observando en todo tiempo lo dispuesto en esta Constitución y en las leyes, planes y programas que de ella emanen.
Artículo 59, apartado J, numeral 4.	Los pueblos y barrios originarios tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar, controlar y gestionar las tierras, territorios y recursos existentes en sus tierras que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma, en el marco normativo de los derechos de propiedad.

Fuente: Constitución Política de la Ciudad de México.

En relación con el tema de resiliencia, prevención y protección contra riesgos y fenómenos naturales, la Constitución local establece lo siguiente:

Cuadro III.10 Artículos que rigen los temas de resiliencia, prevención y protección contra riesgos y fenómenos naturales de la Ciudad de México

Artículo	Contenido
Artículo 16, apartado A, numeral 1.	Derivado del escenario geográfico, hidrológico y biofísico en que se localiza la Ciudad de México, se requerirán políticas especiales que sean eficaces en materia de gestión hidrológica, protección ambiental, adaptación a fenómenos climáticos, prevención y protección civil.
Artículo 16, apartado A, numeral 3.	Las autoridades adoptarán medidas para garantizar la recarga de los acuíferos, la conservación de los bienes naturales, el incremento de áreas verdes, la protección de la atmósfera, la recuperación del suelo y la resiliencia ante fenómenos naturales; las medidas respetarán los derechos humanos.
Artículo 16, apartado I, numeral 1.	[El Gobierno de la Ciudad de México] garantizará la seguridad de las personas, estableciendo medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos que reduzcan la vulnerabilidad ante eventos originados por fenómenos naturales y por la actividad humana.
Artículo 16, apartado I, numeral 1, inciso a.	[El gobierno] deberá informar y prevenir a la población, en formatos accesibles para todos, ante los riesgos que amenacen su existencia mediante la elaboración de diagnósticos y atlas de riesgos, instrumentos de monitoreo, pronósticos, alerta temprana y los demás que establezca la ley.
Artículo 16, apartado I, numeral 1, inciso b.	[El gobierno capitalino] implantará la coordinación interinstitucional para la prevención, mitigación, auxilio, atención, recuperación y reconstrucción ante la ocurrencia de una emergencia, siniestro o desastre, privilegiando la integridad de las personas, su patrimonio y la protección de los animales en su calidad de seres sintientes.



Cuadro III.10 Artículos que rigen los temas de resiliencia, prevención y protección contra riesgos y fenómenos naturales de la Ciudad de México (*continuación*)

Artículo	Contenido
Artículo 16, apartado I, numeral 1, inciso c.	[El gobierno] realizará programas participativos de reubicación de las personas y familias de escasos recursos que habiten en zonas y edificaciones de riesgo.
Artículo 16, apartado I, numeral 1, inciso d.	En situaciones de emergencia o desastre, garantizará la seguridad ciudadana, implementando medidas que tomen en cuenta todas las características de la población, brindará atención médica prehospitalaria y hospitalaria, y garantizará la infraestructura disponible.
Artículo 16, apartado I, numeral 1, inciso f.	[El gobierno] desarrollará la cultura de la seguridad y la resiliencia, promoviendo la participación ciudadana, el voluntariado, la autoprotección, la corresponsabilidad, la ayuda mutua y el auxilio a la población.

Fuente: Constitución Política de la Ciudad de México.

Los aspectos anteriores presentan cambios sustanciales con respecto a la legislación actual y se deberá poner atención a los ajustes de las leyes reglamentarias y demás normatividad, para que traduzcan la Constitución en lineamientos concretos a seguir por las autoridades de la ciudad. Ante las diversas impugnaciones que se dieron en los meses posteriores a su promulgación, queda un camino por recorrer en la defensa del texto constitucional de la Ciudad de México.

B. Desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y vivienda

1. Marco normativo y programático

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora.⁴⁹¹ En este sentido, la Ley de Vivienda —que regula el tema a nivel nacional— señala que la programación del sector público en la materia se establecerá a nivel local en los programas de las entidades federativas y municipios.⁴⁹²

La Ley de Vivienda también indica que el gobierno federal promoverá e impulsará proyectos inmobiliarios en los que se transfieran tierras de uso común o parcelas a sociedades mercantiles o civiles en las que participen personas ejidatarias o comuneras, dando prioridad de acceso a los productores sociales de vivienda, de conformidad con esta ley, la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables.⁴⁹³ Sobre la adquisición de suelo o la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales, también señala que se deberán observar las disposiciones legales en materia de asentamientos humanos, agraria y ambiental aplicables. Esta disposición se aplicará a todo tipo de operaciones inmobiliarias.⁴⁹⁴

En el ámbito de la Ciudad de México, el siguiente cuadro muestra algunos puntos destacados de la normatividad local con respecto a desarrollos inmobiliarios y vivienda.

⁴⁹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 122, apartado A, fracción v, párrafo quinto.

⁴⁹² Ley de Vivienda, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2006; última reforma publicada el 23 de junio de 2017, artículo 7º.

⁴⁹³ *Ibidem*, artículo 70.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, artículo 68.



Cuadro III.11 Síntesis de leyes en materia de vivienda, vigentes en la Ciudad de México

Ley de Vivienda para la Ciudad de México	
Objeto	<p>Garantizar el derecho a la vivienda como un derecho humano universal y establecer los lineamientos generales de la política y los programas de vivienda en la entidad.</p> <p>En el diseño y la ejecución de la política de vivienda se prevé la participación de los sectores público, privado, social, colegios, académico, entre otros.</p>
Financiamiento	<p>El Gobierno de la Ciudad de México deberá adoptar las acciones necesarias para garantizar el derecho a la vivienda; para lograr este propósito podrá valerse del financiamiento público, la aplicación de medidas de carácter fiscal, la promoción en la aplicación de recursos de los organismos nacionales de vivienda, de los órganos políticos administrativos y del gobierno federal, así como de la participación de empresas y entidades financieras del sector privado.</p>
Uso de suelo	<p>En ningún caso las facilidades administrativas que se establezcan podrán implicar la exención de las autorizaciones o permisos en materia de impacto urbano, ambiental, riesgo, derribo de árboles o de cualquier otra acción que pueda implicar afectaciones al medio ambiente, al ordenamiento del territorio o al patrimonio histórico, cultural, artístico y urbano de la Ciudad de México.</p> <p>El Gobierno de la Ciudad y el órgano legislativo, en el ámbito de sus atribuciones, impulsarán medidas de orden administrativo y/o de carácter legal que propicien o induzcan el aprovechamiento o un mejor aprovechamiento del suelo. Estas medidas se llevarán a cabo en las zonas y predios, en las que los programas de desarrollo urbano, aprobados por el órgano legislativo, permitan la edificación de vivienda, así como las condiciones de uso y aprovechamiento del suelo.</p>
Sistema de información de la vivienda	<p>La Secretaría y el Instituto incluirán en el Sistema de información de la vivienda, la información de los servidores públicos, profesionales inmobiliarios, directores responsables de obra, empresas desarrolladoras de vivienda, supervisores, organizaciones sociales de vivienda sancionadas igualmente, remitirán dicha información a las Cámaras de Comercio, conforme a las leyes aplicables en la materia.</p>
Ley Ambiental y Protección a la Tierra del Distrito Federal	
Obras sujetas a evaluación de impacto ambiental	<p>Las obras y actividades en suelo urbano que estarán sujetas a la evaluación de impacto ambiental a través de la presentación de un informe preventivo ante la Secretaría, además de las que se señalen en el reglamento correspondiente a la materia, son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Conjuntos habitacionales, b) conjuntos habitacionales mixtos, c) centros comerciales, d) oficinas y e) estacionamientos mayores a 10 000 metros cuadrados. <p>Entre los requisitos que el informe preventivo deberá contener destacan las medidas contempladas para la prevención o mitigación de impactos ambientales que pudieran ocasionarse con la realización de la obra o actividad.</p>
Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo	
Del procedimiento para la evaluación de impacto ambiental y riesgo, y de las modalidades	<p>En los casos de obras relacionadas con la construcción de conjuntos habitacionales y edificios de oficinas, que además de la autorización de impacto ambiental requieran el dictamen de impacto urbano, las personas interesadas podrán realizar un único estudio de impacto urbano-ambiental, de conformidad con las guías que para tal efecto publiquen la Sedema y la Seduvi.</p>
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	
Sistema de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano	<p>Mecanismo que permite ceder los derechos excedentes o totales de intensidad de construcción no edificados, que le correspondan a un predio, según la normatividad vigente aplicable, en favor de una tercera parte.</p>



Cuadro III.11. Síntesis de leyes en materia de vivienda, vigentes en la Ciudad de México (continuación)

Objetivos de este mecanismo	<ul style="list-style-type: none"> Lograr el máximo aprovechamiento de los bienes y servicios que ofrece la ciudad. Generar recursos que sean destinados al mejoramiento, rescate y protección del patrimonio cultural urbano, principalmente del Centro Histórico, así como de suelo de conservación.
Norma General de Ordenación núm. 12	
Sistema de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano	<p>A través del Sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano se podrá autorizar el incremento del número de niveles y la reducción del área libre, cuando el proyecto lo requiera.</p> <p>Las áreas receptoras de la transferencia pueden ser las definidas con potencial de desarrollo, las de integración metropolitana y donde aplica la Norma de Ordenación General núm. 10. El cálculo para determinar el potencial de transferencia se basa en los coeficientes de ocupación y utilización del suelo.</p> <p>Las áreas emisoras serán exclusivamente las áreas de Conservación Patrimonial y las áreas de Actuación en Suelo de Conservación.</p> <p>Las áreas donde aplica esta norma serán determinadas en los programas de desarrollo urbano correspondientes, conforme al proceso de planeación respectivo, en el marco de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su reglamento.</p> <p>Los procedimientos para la emisión y recepción del potencial de desarrollo urbano se establecen en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, su reglamento y los lineamientos correspondientes.</p>

Fuente: Ley de Vivienda para la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 15 de diciembre de 2016; Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal; Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de marzo de 2004, última reforma publicada el 24 de marzo de 2017; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; y Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Norma General de Ordenación 12: Sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano.

En particular, los artículos 41 y 42 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal norman el uso y modificación del suelo en la capital. El artículo 41 dicta el procedimiento para modificar el uso de suelo de cualquier predio por solicitud de una persona distinta de la ALDF. El procedimiento establece que las solicitudes de cambio de uso de suelo se presentan ante la Seduvi, institución que remite la propuesta al Comité Técnico para su dictaminación; si este último no emite su dictamen en máximo un plazo de 10 días, la Seduvi aprobará el dictamen. Es importante resaltar que ante la modificación del uso de suelo se debe avisar a la comunidad vecina para que en un plazo de 15 días pueda objetar la solicitud.⁴⁹⁵

Por otro lado, el artículo 42 sustenta el procedimiento para realizar la modificación de uso de suelo en un predio particular para comercio, servicios de bajo impacto urbano o a la micro y pequeña industria.⁴⁹⁶ Algunas organizaciones civiles han expresado que la población se ha visto afectada por estas disposiciones y por la implementación discrecional de cambios de usos de suelo, lo que violenta los derechos a la seguridad jurídica, a la vivienda digna y a un ambiente sano.

De acuerdo con Suma Urbana, A. C., el cambio de uso de suelo implica desalojar a poblaciones completas debido a que, al cambiar el uso de suelo de zonas en donde se construyen desarrollos inmobiliarios, emerge un fenómeno de expulsión y desalojo de los habitantes más desprotegidos por causa del aumento de algunos impuestos de la zona.⁴⁹⁷

El crecimiento urbano de las últimas décadas —que se identifica por la edificación de desarrollos inmobiliarios nuevos y altos, así como por el aumento en el precio de las viviendas— no puede entenderse sin el análisis a un marco normativo que ha sido modificado y adecuado para permitir estas nuevas edificaciones con características ajenas a las establecidas en los programas de desarrollo de

⁴⁹⁵ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 41.

⁴⁹⁶ *Ibidem*, artículo 42.

⁴⁹⁷ Véase Josefina Macgregor Anciola, “Cómo vivimos el acceso a la justicia en la Ciudad de México”, ponencia presentada en el Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos: desafíos para la política urbana en la Ciudad de México, *loc. cit.*



finales de los años noventa, y sobre todo tan diferentes de las construcciones materiales y visibles que forman parte de los barrios y las colonias de la Ciudad de México. Existen múltiples ejemplos de ello en las colonias Nápoles, Condesa, Granjas México, Portales, Granadas y Juárez. La transformación de la Ley o la publicación de normas, bandos y permisos no suelen considerar la búsqueda de consensos sociales, por lo menos estos cambios durante los primeros años del siglo XXI transcurrieron sin que los habitantes de la ciudad capital tuvieran conciencia de las implicaciones que conllevarían: tala de árboles urbanos, escasez de agua, problemas de movilidad, pérdida de suelo de conservación, por mencionar algunos.⁴⁹⁸

En este contexto, diversas organizaciones, entre ellas Suma Urbana, A. C., denunciaron el 22 de septiembre de 2016 que se pretendía aprobar un dictamen a la Ley de Vivienda del Distrito Federal que no definía y obstaculizaba la vivienda de interés social y popular; en efecto, se centralizó la decisión de nombrar beneficiario de los programas de vivienda al Invi, lo que a consideración de las asociaciones civiles generaría actos discrecionales y clientelares en el otorgamiento de vivienda, ya que no se contemplaba la participación social en el Consejo de Vivienda, sino sólo la de funcionarios y especialistas en el tema.⁴⁹⁹

Suma Urbana, A. C., denunció que, de acuerdo con el artículo 65 del dictamen de la Ley de Vivienda de la fecha antes referida, el gobierno local, la Seduvi y el Invi instrumentarían mecanismos para crear fondos para la inversión inmobiliaria y otorgarían beneficios fiscales a desarrolladores inmobiliarios que construyeran vivienda de interés social y popular;⁵⁰⁰ es decir, la construcción de vivienda y el precio de la misma, destinada a la población con menor poder adquisitivo, sería fijado por las constructoras. Ante este panorama, contrario al derecho de acceso a la vivienda, asambleístas y sociedad civil organizada realizaron diversas acciones para demandar que la Comisión de Vivienda de la ALDF modificara la iniciativa de este dictamen de ley, lo que se logró en alrededor de cinco veces en tres meses.⁵⁰¹

Algunas críticas más al marco legal en materia urbana señalan la presencia de grandes asimetrías de acción y ejecución que han privilegiado el interés privado sobre el público.⁵⁰² Organizaciones civiles han denunciado que se siguen observando abusos por parte de las constructoras, las cuales obtienen beneficios fiscales y atentan en contra del desarrollo urbano de la ciudad, tal como se revisó en el capítulo primero de este informe especial.

Otra crítica que se hace a este marco normativo es que el segundo objetivo de la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano implica que quienes pretendan ser beneficiarias o beneficiarios de las potencialidades de otros edificios deberán hacer un pago, lo que algunas desarrolladoras inmobiliarias podrían interpretar que les es posible sobrepasar el número máximo de pisos establecido para un área, si le entregan una cantidad de dinero a la autoridad.

⁴⁹⁸ Tercera Visitaduría General de la CDHDF.

⁴⁹⁹ Suma Urbana, A. C., *Análisis de Suma Urbana sobre el dictamen de la Ley de Vivienda para la Ciudad de México que la ALDF busca a probar el 22 de septiembre del 2016*, documento de trabajo proporcionado por Suma Urbana, A. C., México, febrero de 2018.

⁵⁰⁰ Suma Urbana, A. C., *Resumen de la Ley de Vivienda, beneficios a desarrolladoras*, documento de trabajo proporcionado por Suma Urbana, A. C., México, febrero de 2018.

⁵⁰¹ Suma Urbana A. C., *Análisis en redes sociales de la Ley de vivienda*, documento de trabajo proporcionado por Suma Urbana, A. C., México, febrero de 2018.

⁵⁰² Pablo Aguilar González, "El rumbo legal hacia Hábitat III", en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 6, núm. 10, Argentina, septiembre de 2016, p. 348.



En el cuadro siguiente se muestran las autorizaciones brindadas por la Sedema a proyectos después de la evaluación de impacto ambiental en los últimos cuatro años, en las que se observa un total de 2 695 obras autorizadas.

Cuadro III.12 Número de proyectos autorizados por la Dirección General de Regulación Ambiental (Sedema), 2014-2017

Tipo	2014	2015	2016	2017	Total
Habitacional	369	465	594	435	1 863
Mixto	21	9	11	18	59
Comercio	121	143	168	76	508
Obra pública	62	62	72	69	265
Total	573	679	845	598	2 695

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, Dirección Ejecutiva Jurídica, Oficio SEDEMA/DEJ/849/2017, 1 de septiembre de 2017.

La Sedema señala que la regulación y el control de las actividades de obras públicas y desarrollos inmobiliarios que requieren compensar y mitigar riesgos ambientales son algunos de los desafíos que enfrenta, por una parte debido al desconocimiento de las autoridades delegacionales sobre los efectos jurídicos de los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, lo que se traduce en el otorgamiento de manifestaciones de construcción, y por la otra, a que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México (TCACM) desestima el contenido y alcance de las condiciones de impacto ambiental, por lo que en la mayoría de los casos no se atiende el carácter multidisciplinario de la evaluación de dicho impacto.

Sobre el tema de las desarrolladoras inmobiliarias, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano reconoce que “el marco jurídico [...] no ofrece claridad sobre los derechos y deberes”⁵⁰³ de las dependencias encargadas del desarrollo inmobiliario y habitacional.

De acuerdo con lo planteado por la investigadora Lisett Márquez, en los últimos 20 años se ha desencadenado un proceso de inversión inmobiliaria en el territorio de la Ciudad de México, en donde la especulación inmobiliaria, el incremento de las rentas del suelo, la monopolización del espacio por constructoras, los procesos de expulsión de residentes y de re-habitación de población de mayor poder adquisitivo son parte de las acciones del proceso de modernización urbana mediante las cuales se ha consolidado el desarrollo urbano excluyente y privado que, en suma, estratifica a la población habitante y usuaria de la ciudad.⁵⁰⁴

En este mismo sentido, el profesor-investigador Víctor Delgadillo señala que a partir del desarrollo inmobiliario en la Ciudad de México, el esquema de modernización urbana se tradujo en una política de vivienda para la población de ingresos medios y altos, lo que ha ido expulsando de la zona central a la población originaria y de menores recursos.⁵⁰⁵

Tal como se ha señalado, se debe hacer frente a las violaciones sistemáticas a los usos de suelo que se presentan en la capital del país, y avanzar en la supervisión y sanción de las personas servidoras públicas y de los capitales privados que las realicen.

⁵⁰³ Programa Nacional de Desarrollo Urbano, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014.

⁵⁰⁴ Lisett Márquez, “Acumulación del capital inmobiliario y apropiación social del espacio público en el Paseo de la Reforma, Ciudad de México”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XVI, núm. 50, México, 2016, p. 81.

⁵⁰⁵ Víctor Delgadillo, “Ciudad de México, quince años de desarrollo urbano intensivo: la gentrificación percibida”, en *Revista Invi*, vol. 31, núm. 88, México, noviembre de 2016, p. 126.



2. Marco institucional

En el siguiente cuadro se presentan algunas de las instituciones públicas de la Ciudad de México que tienen atribuciones relacionadas con el tema de vivienda y desarrollo inmobiliario.

Cuadro III.13 Administración pública en materia urbana: desarrollo inmobiliario y vivienda

Instituciones	Atribuciones	Observaciones
Administración pública de la Ciudad de México		
Seduvi	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar, proponer y coadyuvar a la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda con el fin de reducir el rezago en materia de vivienda. Autorizar la construcción de vivienda de interés social y popular promovida por la administración pública. Garantizar en condiciones de igualdad y equidad el derecho a la vivienda; facilitando el acceso a la vivienda a las personas jóvenes y otros grupos de atención prioritaria. Crear la reserva territorial para la producción de vivienda social. Expedición de normas de ordenación para promover la construcción de vivienda para las y los trabajadores. Definir el precio de la vivienda para las y los trabajadores. Ordenar, en términos de sanción, la demolición de los inmuebles que sobrepasen las especificaciones de construcción de acuerdo con los programas. Promover y celebrar convenios para la vivienda en arrendamiento mediante programas dirigidos a grupos de atención prioritaria. Fomentar y apoyar la producción social de vivienda. Publicar y llevar el registro de beneficiarios a los programas de vivienda en el Sistema de Información de Vivienda. 	Cuenta con programas como los de consolidación de áreas habitacionales y de construcción, sustitución y mejoramiento de vivienda.
Invea	Realizar visitas de verificación administrativa en materia de mobiliario urbano y desarrollo urbano y uso de suelo.	
Invi	<ul style="list-style-type: none"> Proponer y coadyuvar en la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda del Distrito Federal. Fomentar la creación, uso, mejoramiento y modificación de los espacios urbanos requeridos para el Programa de Vivienda. Promover la creación de una bolsa de suelo urbano con viabilidad técnica y jurídica para desarrollos habitacionales. Ejecutar programas de adquisición de suelo urbano. Financiar la construcción de vivienda, solo o con instituciones financieras, con créditos para la vivienda. Proporcionar asistencia técnica y administrativa para el desarrollo de los programas de vivienda. Ejecutar los fondos habitacionales del gobierno de la ciudad. 	<p>Entre los programas con los que cuenta están:</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Vivienda en conjunto</i>: optimiza el suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible. <i>Mejoramiento de vivienda</i>: se aplica en inmuebles ubicados en suelo urbano y en suelo habitacional rural de baja densidad; regularizados o en proceso de regularización, que acrediten propiedad o posesión; en vecindades que no se redensifiquen y en departamentos de interés social y popular. <i>Autoproducción de vivienda</i>: se desarrolla progresivamente bajo el control directo de los acreditados y sin fines de lucro, a través de la participación de sus beneficiarios.



Cuadro III.13 Administración pública en materia urbana: desarrollo inmobiliario y vivienda (continuación)

Instituciones	Atribuciones	Observaciones
Invi	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar las normas de vivienda relativas a diseño, equipamiento y mantenimiento. Mejorar la producción social de viviendas de la población indígena. Contemplar en los programas de vivienda las particularidades culturales y respeto al hábitat de los pueblos originarios y comunidad indígena de la ciudad. Edificar y construir vivienda específica para la población indígena. 	
Consejo Asesor de Vivienda	Formular las recomendaciones sobre las políticas y programas relacionadas con el fomento y promoción de la vivienda.	El Consejo Asesor de Vivienda no tiene información acerca de las acciones que realiza.
Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal (Fidere)	Coordinar la distribución y entrega de créditos de vivienda según lo marque la Secretaría de Finanzas.	El Fidere no tiene información acerca de las acciones que ha realizado o que esté llevando a cabo.
Comisión para el Mejoramiento de Infraestructura y el Equipamiento	Prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y recursos naturales ocasionados por la construcción de desarrollos habitacionales.	

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de: Ley de Vivienda; Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales; Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de abril de 1972, última reforma publicada el 24 de enero de 2017; Ley de Vivienda del Distrito Federal, artículos 12, 18, 54, 55, 56, fracciones I, II, III y IV, 57, 59, 61, 68 y 80, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de diciembre de 2016; Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal; Sociedad Hipotecaria Federal; Acuerdo por el que se autoriza la creación del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares; Reglas de Operación del Programa Apoyo a la Vivienda; Reglamento Orgánico del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículos 79, fracción xxxvi, 47, 47 Bis, 47 Ter, 47 Quater, fracción xiv, 47 Quinquis, 47 Sexies, 47 Octies, fracción II, última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de mayo de 2017; Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal; Invea; Invi; Acuerdo mediante el cual se crea el Consejo Asesor de Vivienda en el Distrito Federal, y Manual Administrativo de Organización del Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal.

Para contrarrestar el déficit de vivienda en la Ciudad de México, el Invi cuenta con el Programa de Suelo, mecanismo para generar y consolidar una bolsa de suelo urbano e inmuebles habitacionales para vivienda a sectores populares, lo que logra mediante los mecanismos de expropiación y desincorporación establecidos en la fracción IX de su decreto de creación,⁵⁰⁶ el cual señala que dicho Instituto tendrá como propósito permanente la adquisición por vía de derecho, público o privado, de inmuebles con viabilidad técnica, jurídica y financiera para el desarrollo habitacional, con la finalidad de aprovecharlos conforme a prioridades sociales, dentro del marco del desarrollo social, económico y urbano, de la certeza jurídica y de la sustentabilidad económica.⁵⁰⁷

Con base en el Programa de Suelo, el Invi instrumenta jurídicamente, y mediante la constitución de fideicomisos traslativos de dominio, la asignación de las y los beneficiarios de las acciones de vivienda tanto de forma individual como colectiva. En el acto administrativo de desincorporación, el gobierno capitalino cede inmuebles al Invi para que éste los destine al desarrollo y fortalecimiento de programas de vivienda de interés social y popular. Por otro lado, en procesos de expropiación a favor de dicho Instituto, el Gobierno de la Ciudad de México, por vía de derecho público, ejecuta la adqui-

⁵⁰⁶ Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de septiembre de 1998.

⁵⁰⁷ Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios, oficio DEAJI/DAI/SCI/001019/2017, 30 de agosto de 2017.



sición del inmueble, vecindad o de alto riesgo, y lo destina a satisfacer la demanda de vivienda digna y decorosa para habitantes de la ciudad. Con base en el artículo 3º, fracción IX, se esclarece que el Invi no expropia, sino que sólo es coadyuvante del proceso a la autoridad competente que es la Seduvi.⁵⁰⁸

Es de suma importancia resaltar que la Ley de Vivienda para el Distrito Federal señala en el artículo 56 que el Invi y la Seduvi, al ejecutar los programas de vivienda deben reconocer las particularidades de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas de la Ciudad de México y el derecho que tienen a una vivienda digna, pero sin afectar su hábitat o modo de vida; además de respetar el acceso a las herramientas y programas en su lengua materna y facilitarles capacitación y asesoría técnica. Por otro lado, la Seduvi es la encargada de delinear la política de vivienda en la ciudad en conjunto con la institución ejecutora que es el Invi.

Cuadro III.14 Solicitudes y predios desincorporados y expropiados, 2007-2017

Delegación	Número de solicitudes de desincorporación	Número de predios desincorporados	Número de solicitudes de expropiación	Número de predios expropiados
Álvaro Obregón	5	0	19	1
Azcapotzalco	3	4	43	4
Benito Juárez	3	1	44	1
Coyoacán	5	1	4	1
Cuajimalpa de Morelos	2	0	1	0
Cuauhtémoc	12	7	390	32
Gustavo A. Madero	9	11	130	9
Iztacalco	3	1	24	4
Iztapalapa	14	4	26	0
La Magdalena Contreras	0	0	0	0
Miguel Hidalgo	4	1	182	19
Milpa Alta	0	0	0	0
Tláhuac	4	0	1	0
Tlalpan	5	1	5	1
Venustiano Carranza	11	1	178	13
Xochimilco	1	0	0	0
No especificado	0	0	27	0
Total	81	32	1074	85

Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios, oficio DEAJ/DAI/SCI/001019/2017, 30 de agosto de 2017.

El cuadro anterior muestra que la delegación Cuauhtémoc es la que presenta la mayor cantidad de solicitudes de expropiación con 390, seguida de Miguel Hidalgo con 182 y Venustiano Carranza con 178. En cuanto a solicitudes de desincorporaciones, la delegación Iztapalapa es la que tiene un mayor número, con 14, seguida de Cuauhtémoc con 12.

De esta manera, con base en la expropiación de vecindades e inmuebles de alto riesgo, así como en la desincorporación y enajenación de las reservas territoriales del gobierno de la ciudad, se pretende solventar la demanda de vivienda mediante la construcción de vivienda de interés social. Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por el Invi, las dificultades que enfrenta no es por falta

⁵⁰⁸ *Idem.*



de suelo territorial para edificar vivienda sino por la carencia de medios financieros y apoyos gubernamentales que posibiliten cubrir la demanda para habitantes con menor poder adquisitivo y de estratos socioeconómicos populares, porque la vivienda como bien social ha quedado en segundo plano, y ha dejado en su lugar al desarrollo inmobiliario de vivienda para estratos sociales de mayor poder adquisitivo, lo que ha generado, a través de la construcción de torres departamentales, especulación del suelo y la expulsión de la zona habitacional de la población popular.

Cuadro III.15 Desafíos identificados por el Invi para llevar a cabo sus atribuciones

En materia de:	Desafíos identificados
Implementar programas de vivienda	Prevalece un creciente déficit de vivienda para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad y [...] no cuentan con ninguna posibilidad de acceder a financiamientos o apoyos habitacionales, producto de la actual condición económica del país, los insuficientes recursos percibidos por la población, el costo del suelo, [las] cuestiones sociodemográficas (edad, sexo, estado civil) y socio-culturales (etnia y raza).
Garantizar el acceso de la población a información relacionada con los programas de vivienda	Implica que el Invi y las y los funcionarios de otras instituciones adopten la transparencia como práctica institucional y [se] compromet[an] a expedir información confiable y de calidad al alcance de la población en general. El Invi tiene la tarea de poner a disposición [de las y los ciudadanos] la información de servicios subsidios y del proceso de contratación de créditos. La ciudadanía tiene que adoptar, reconocer y exigir el derecho al acceso a la información y demandar que se respeten y cumplan los mecanismos necesarios para acceder a información de calidad, oportuna y confiable.
Ejecución de fondos habitacionales	El Invi concentra el financiamiento en 49.12% del nivel socioeconómico popular que percibe cinco salarios mínimos diarios. El Infonavit, Fovissste, Isfam-Banjercito, Pemex, CFE, Banca-Sofol, cubren la demanda de la población que percibe menos de cinco salarios mínimos; sin embargo, sólo cubre 57.24% de este estrato socioeconómico. Los programas de financiamiento de vivienda social y popular dejan fuera aproximadamente a 70% de la población de bajos recursos, ya que el Invi sólo tiene cobertura para 32.4% de este estrato socioeconómico. No existen los medios financieros para cubrir en su totalidad la demanda de vivienda para familias con menos recursos y de estratos socioeconómicos populares.
Aplicación y cumplimiento de normas de accesibilidad universal	Todos los proyectos ejecutivos financiados con crédito otorgado por el Invi deben de cumplir con la normatividad vigente establecida por el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. La supervisión de las obras financiadas por el Invi se encuentra a cargo de prestadores de servicios que cuentan con los recursos financieros, jurídicos y técnicos especializados para disponer en las construcciones el acceso universal a las edificaciones.

Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento da Programas de Vivienda, Oficio DEFPV/DISDV/006974/2017, 28 de agosto de 2017.

El Invi estaba diseñado inicialmente para funcionar y atender a la población que percibía menos de tres salarios mínimos, pero por las características y requisitos de los créditos, en la actualidad está atendiendo a población de más recursos (hasta cinco salarios mínimos). Lo anterior, también está vinculado a la tendencia de los constructores de ofrecer vivienda a mayor precio, orientada principalmente a la clase media; debido a lo anterior, se reduce la oferta y atención de la población de bajos recursos.⁵⁰⁹

Con respecto al cuadro anterior, y como se describe con mayor detalle en el siguiente capítulo, la CDHDF a través de la documentación de las quejas ha identificado otros desafíos, entre ellos: la transparencia respecto a la asignación y entrega de las viviendas, por ejemplo, en las quejas documentadas la Comisión ha observado que existe irregularidad en la entrega de viviendas; que el procedimiento para desocupar los predios es tardado; y que en diversos casos los predios destinados para vivienda son

⁵⁰⁹ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.



ocupados por agrupaciones que se apoderan de dichos terrenos, lo que atrasa el proyecto y la entrega de viviendas.

Por otra parte, el siguiente cuadro muestra las sentencias que en los últimos años ha emitido el TCADF y que se encuentran relacionadas con los desarrollos inmobiliarios. Es posible observar que, tan sólo en cuatro años y medio, dicho tribunal ha dictado 2 418 sentencias que tienen que ver con desarrollos inmobiliarios y obras públicas realizadas en la Ciudad de México, de las cuales 69.5% han sido declaradas como nulas. En particular, se identifican 82 casos de *acción pública*, y que constituye

el instrumento jurídico por medio del cual el Tribunal, conoce de manera directa las situaciones fácticas o jurídicas contra los que se inconformen las personas físicas o morales que acrediten tener interés legítimo o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados en su patrimonio o en su esfera jurídica, que incida directamente en la armonía de la comunidad del accionante, por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su reglamento, en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y en los programas ambientales y de desarrollo urbano vigentes.⁵¹⁰

Asimismo, se destaca la cantidad de sentencias relacionadas con las visitas de verificación, multas, clausuras y demolición de construcciones al representar 69.7% de los casos atendidos por el Tribunal en la materia.

Cuadro III.16 Sentencias pronunciadas por el TCADF de la Ciudad de México concentradas de 2013 a julio de 2017

Sentencias pronunciadas	Nulos	Válidos	Sobreseídos	Total
Acción pública	42	11	29	82
Certificado de zonificación de uso de suelo	170	51	33	254
Lesividad	67	37	42	146
Licencia de construcción	42	7	6	55
Manifestación de construcción	85	11	6	102
Orden y acta de visita de verificación, multas, clausuras y demolición de construcción	1202	217	267	1686
Uso de suelo	72	20	1	93
Total	1680	354	384	2418

Fuente: Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México, Oficio SGCD-262/2017, 23 de agosto de 2017.

En relación con el acceso a la justicia, de acuerdo con un estudio realizado por el doctor Antonio Azuela en el que revisó 250 casos presentados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF), ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, destaca que sólo 11% tuvo una resolución a favor de la persona demandante que había sido afectada por el impacto urbano del desarrollo inmobiliario. Al respecto, se asevera que la administración pública local incurre en actos violatorios de la normatividad, o que de forma intencionada interpreta las resoluciones en favor del desarrollador.⁵¹¹

⁵¹⁰ Decreto que contiene las observaciones al diverso por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de marzo de 2017, artículo 162.

⁵¹¹ Antonio Azuela (coord.), *El acceso a la justicia en materia ambiental y urbana en el Distrito Federal, reporte final*, op. cit., pp. 12, 13 y 30.



En la investigación mencionada se identificó que las principales violaciones al uso de suelo son las perpetradas por los proyectos de desarrollo inmobiliario comercial y habitacional. Ante estos hechos, la delegación que más litigios presenta a causa de la violación sistemática a las normas urbanas es la delegación Miguel Hidalgo, a diferencia de la delegación Iztapalapa, donde no hay ningún litigio al respecto. En este sentido, la concentración de litigios y, por lo tanto, de violaciones a la normativa urbana se concentran en *las áreas más afluentes de la ciudad*, donde el cambio de uso de suelo es la causa de los conflictos dados entre desarrolladores, instituciones y sociedad civil.⁵¹²

Ante este panorama, Azuela expone casos que ejemplifican el uso e interpretación normativa por parte de las instituciones en favor de los intereses de los desarrolladores. En el estudio se exhibe el otorgamiento de certificados que violan el uso del suelo en los casos El Cedral y Amparo Multiusos, donde Seduvi otorgó licencias de construcción sin restricción alguna; también se muestra el fallo a favor de la construcción de la Supervía poniente por parte del TCADEF, al negar el reconocimiento del interés difuso que presentaba la coalición de vecinos.⁵¹³

Azuela concluye que el acceso a la justicia urbana ante el escenario inmobiliario capitalino tiene dos respuestas: la primera, es que la población tiene poca injerencia en la aprobación o cancelación de una obra que afecta en lo inmediato el uso y disfrute de los recursos urbanos de que dispone; y la segunda, es que los canales que ha abierto la ciudadanía para ganar los pocos casos de violación en materia urbana no han sido resultado del ensanchamiento y apertura democrática de las instituciones y marcos normativos urbanos, sino son el resultado de la movilización e involucramiento de la población en la gestión del territorio capitalino.⁵¹⁴

Por otro lado, el especialista Alejandro Velázquez evidencia cómo el acceso a la información de los estudios de impacto urbano por parte del Sacmex es deficiente; por ejemplo, al solicitar el acceso a los dictámenes de factibilidad hidráulica de los desarrollos inmobiliarios –documento administrativo que acredita la factibilidad del desarrollo de acuerdo con las recursos naturales disponibles en el área de construcción–, sistemáticamente se obtiene una respuesta negativa por parte de la autoridad.⁵¹⁵

Tal como lo señala el arquitecto Enrique Ortiz Flores, bajo este contexto se producen fenómenos específicos del actual hábitat urbano de la Ciudad de México, plagados de segregación urbana y de presiones especulativas por la privatización del espacio y la vivienda,⁵¹⁶ que a raíz del desarrollo e impulso inmobiliario han dejado fuera a la vivienda social popular y al goce del derecho a la ciudad, a partir de la relación existente entre vivienda y comunidad.

⁵¹² *Ibidem*, p. 26.

⁵¹³ *Ibidem*, pp. 152-153.

⁵¹⁴ *Ibidem*, pp. 154 y 155.

⁵¹⁵ Véase Alejandro Velázquez Zúñiga, “Experiencias en litigios de pueblos originarios y comunidades indígenas por problemáticas causadas por desarrollos inmobiliarios”, ponencia presentada en el Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos: desafíos para la política urbana en la Ciudad de México, *loc. cit.*

⁵¹⁶ Enrique Ortiz, “El proceso de construcción por el derecho a la ciudad: avances y desafíos”, en Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (eds.), *Ciudades para todos*, *op. cit.*, p. 122.



3. El escenario para 2018: la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México

En materia de vivienda, la Constitución Política de la Ciudad de México establece que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada para sí y su familia, adaptada a sus necesidades; por lo que las autoridades tomarán medidas para que las viviendas reúnan condiciones de accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, adaptación cultural, tamaño suficiente, diseño y ubicación seguros que cuenten con infraestructura y servicios básicos de agua potable, saneamiento, energía y servicios de protección civil.⁵¹⁷

Este ordenamiento establece que se promoverá el uso equitativo y eficiente del suelo urbano, privilegiando la vivienda, la densificación sujeta a las capacidades de equipamiento e infraestructura, de acuerdo con las características de la imagen urbana y la utilización de predios baldíos, con estricta observancia al Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial.⁵¹⁸ La ley regulará la obligación de las y los propietarios de desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto urbano y ambiental, con el fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, la infraestructura vial e hidráulica y el espacio público. Asimismo, establecerá las fórmulas y los criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o de afectación, en condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas.⁵¹⁹ Por su parte, los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas tienen derecho a concurrir con el Ejecutivo de la Ciudad de México en la elaboración y determinación de los planes de vivienda, así como en la ejecución y vigilancia colectiva de su cumplimiento.⁵²⁰

C. Obras públicas y proyectos urbanos en la Ciudad de México

1. Marco normativo y programático

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que los municipios tendrán a su cargo las funciones y los servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública; y los demás que las legislaturas locales determinen.⁵²¹ En lo que corresponde a la regulación de obras públicas y servicios, expresa en su artículo 134:

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

⁵¹⁷ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 9º, apartado E, numerales 1 y 2.

⁵¹⁸ *Ibidem*, artículo 16, apartado C, numeral 5, inciso b.

⁵¹⁹ *Ibidem*, artículo 16, apartado C, numeral 7, inciso d.

⁵²⁰ *Ibidem*, artículo 59, apartado B, numeral 8, fracción x.

⁵²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción III.



Cuando las licitaciones a que hace referencia [...] no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.⁵²²

Al respecto, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas reglamenta las contrataciones de obras públicas (trabajos que tengan por objetivo construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles) y los servicios relacionados que realicen (trabajos que tengan por objetivo concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objetivo rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones) las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos de unas y otros, con recursos federales a través de convenios con el Ejecutivo federal.⁵²³

Tal ley señala que las dependencias y entidades estarán obligadas a considerar los efectos sobre el medio ambiente que pueda causar la ejecución de las obras públicas con sustento en la evaluación de impacto ambiental prevista por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Por lo anterior, los proyectos deberán incluir las obras necesarias para que en forma equivalente se preserven o restituyan las condiciones ambientales cuando éstas pudieren deteriorarse. Asimismo, intervendrán las dependencias y entidades que tengan atribuciones en la materia.⁵²⁴

Los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con éstas se adjudican, por regla general, a través de licitaciones y mediante convocatoria pública para que, de forma libre, se presenten proposiciones solventes en un sobre cerrado que será abierto públicamente.⁵²⁵

El tema de las concesiones ha sido muy cuestionado, así como las denominadas *asociaciones público-privadas*; algunos autores han llegado a señalar que con la autorización de este tipo de asociaciones se ha llevado a la ciudad a adoptar una política de desarrollo urbano concesionado, en donde la lógica del desarrollo es el negocio urbano,⁵²⁶ reflejo de ello son los megaproyectos en la Ciudad de México.

En cuanto a las obras públicas y la prestación de servicios que se realizan con recursos locales, a continuación se presentan las principales normas y las características que las regulan en la capital del país.

Cuadro III.17 Principales normas que regulan las obras públicas y los servicios que se realizan con recursos locales

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	
Objeto	Normar las acciones referentes a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de la obra pública y de los servicios relacionados con ésta, que realicen las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la administración pública del Distrito Federal.
Planeación de la obra pública	Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán sujetarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo; el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, y otros planes y programas.
Adjudicación de obras públicas	Se realizará a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones que cumplan legal, técnica, económica, financiera y administrativamente de acuerdo con lo solicitado por las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la administración pública del Distrito Federal, en sobre cerrado, que serán abiertos públicamente a fin de asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a calidad, financiamiento, oportunidad, precio y demás circunstancias pertinentes.

⁵²² *Ibidem*, artículo 134.

⁵²³ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 2000; última reforma publicada el 13 de enero de 2016, artículos 1º, 3º y 4º.

⁵²⁴ *Ibidem*, artículo 20.

⁵²⁵ *Ibidem*, artículo 27.

⁵²⁶ “Megaproyectos, sin interlocución ciudadana y con planeación caduca”, en *La Jornada*, México, 3 de enero de 2016, p. 22.



Cuadro III.17 Principales normas que regulan las obras públicas y los servicios que se realizan con recursos locales (continuación)

Evaluación de las propuestas	Se elegirá como ganadora aquélla que reúna las condiciones legales, técnicas, económicas, financieras y administrativas requeridas por la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.
Licitación pública y contratos	Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo obra pública, solamente cuando cuenten con recursos disponibles dentro de su presupuesto aprobado. En casos excepcionales y previa autorización de la Secretaría de Finanzas, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades podrán convocar, adjudicar y formalizar contratos sin contar con los recursos disponibles en su presupuesto del ejercicio en curso, así como también contratos cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente de aquél en el que se formalizan.
Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal	
Modalidades de manifestación de construcciones	<p>Construcción tipo A:</p> <p>a) Construcción de no más de una vivienda unifamiliar de hasta 120 m² construidos, en un predio con frente mínimo de 6 m, dos niveles, altura máxima de 5.5 m y claros libres no mayores de 4 m, la cual deben contar con la dotación de servicios y condiciones básicas de habitabilidad, seguridad e higiene que señala este reglamento, el porcentaje del área libre, el número de cajones de estacionamiento y cumplir en general lo establecido en los programas de desarrollo urbano. Cuando el predio esté ubicado en zona de riesgo se requerirá de manifestación de construcción tipo B.</p> <p>b) Ampliación de una vivienda unifamiliar, cuya edificación original cuente con licencia de construcción, registro de obra ejecutada o registro de manifestación de construcción, siempre y cuando no se rebasen: el área total de 120 m² de construcción, incluyendo la ampliación, dos niveles, 5.5 m de altura y claros libres de 4 m.</p> <p>c) Reparación o modificación de una vivienda, así como cambio de techos o entrepisos, siempre que los claros libres no sean mayores de 4 m ni se afecten elementos estructurales.</p> <p>d) Construcción de bardas con altura máxima de 2.50 m.</p> <p>e) Apertura de claros de 1.5 m como máximo en construcciones hasta de dos niveles, si no se afectan elementos estructurales y no se cambia total o parcialmente el uso o destino del inmueble.</p> <p>f) Instalación o construcción de cisternas, fosas sépticas o albañales.</p> <p>Construcción tipo B: Para usos no habitacionales o mixtos de hasta 5 000 m² o hasta 10 000 m² con uso habitacional, salvo lo señalado anteriormente.</p> <p>Construcción tipo C: Para usos no habitacionales o mixtos de más de 5 000 m² o más de 10 000 m² con uso habitacional, o construcciones que requieran de dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental.</p>
Requisitos	<p>La manifestación de construcción tipo A se presentará en la delegación donde se localice la obra en el formato que establezca la Administración suscrita por la o el propietario o poseedor, con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aviso de intervención registrado por la Seduvi, cuando el inmueble se encuentre en área de conservación patrimonial del Distrito Federal. • Autorización emitida por autoridad competente, cuando la obra se realice en inmuebles afectos al patrimonio cultural urbano o que esté ubicada en áreas de conservación patrimonial incluyendo las zonas de monumentos declaradas por la federación. <p>Para las manifestaciones de construcción tipos B y C:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constancia de alineamiento y número oficial vigente y certificado único de zonificación de uso de suelo o certificado único de zonificación del suelo digital o certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, los cuales deberán ser verificados y firmados por el director responsable de obra y/o corresponsable en diseño urbano y arquitectónico, en su caso. • Dos tantos del proyecto arquitectónico de la obra en planos a escala, debidamente acotados y con las especificaciones de los materiales, acabados y equipos a utilizar, en los que se debe incluir, como mínimo: croquis de localización del predio, levantamiento del estado actual, indicando las construcciones y árboles existentes; planta de conjunto, mostrando los límites del predio y la localización y uso de las diferentes partes edificadas y áreas exteriores; plantas arquitectónicas, indicando el uso de los distintos locales y las circulaciones, con el mobiliario fijo que se requiera.
Licencia de construcción especial	Documento que expide la Administración para poder construir, ampliar, modificar, reparar, instalar, demoler, desmantelar una obra o instalación, colocar tapial, excavar cuando no sea parte del proceso de construcción de un edificio, así como para realizar estas actividades en suelo de conservación.
Director responsable de obra	Persona física auxiliar de la Administración, con autorización y registro otorgado por la Seduvi, quien tiene la atribución en todas aquellas actividades vinculadas con su responsiva, de ordenar y hacer valer en la obra, la observancia de la Ley, de este reglamento y demás disposiciones aplicables, incluyendo las ambientales.

Fuente: Elaboración del CIADH con base en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, artículos 1º, 16, 23, 24, y 41, párrafo segundo. Asimismo, con base en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, artículos 32; 51; 52, fracciones v y vi; 53, incisos b y c, y 55.



Un aspecto que se debe considerar en materia de concesión de obra pública y prestación de servicios es que si la autoridad contrata a alguna empresa para su realización o prestación, tiene la responsabilidad de supervisar y vigilar de forma continua la construcción de proyectos con el propósito de que éstos reúnan los requisitos de seguridad y no pongan en situación de riesgo innecesario a las personas, aspecto que se ha constituido en una problemática latente en la Ciudad de México, como se verá en el capítulo iv.

El anterior tema es de suma preocupación y se agrava, tal como lo puntualizan especialistas, cuando por disposición oficial se pretende eximir de responsabilidades por violaciones a la normatividad. Así, el 10 de noviembre de 2016 se publicó en la *Gaceta Oficial* la suspensión de diversos artículos del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal al integrarse e instalarse la Comisión para el Estudio y Propuestas de Reformas al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.⁵²⁷ En particular es relevante destacar la suspensión del artículo 42, que se refiere a la facultad de la Seduvi y del ISCDF de sancionar a los DRO por faltas administrativas a través de amonestaciones, suspensiones o cancelación del registro.

En el marco de la construcción de vivienda y obras públicas es importante resaltar el hecho de las reformas al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal ocurridas en 2016; de acuerdo con la Sociedad Mexicana de Ingeniería Estructural, A. C. (SMIE), en el año antes mencionado se publicó un decreto con reformas, adiciones y derogaciones de varios artículos, párrafos y fracciones del Reglamento de Construcciones publicado en 2004. El siguiente cuadro sintetiza las reformas y derogaciones a artículos y fracciones de dicho Reglamento, relativas a la seguridad y emisiones de licencias y manifestaciones de construcciones.

Cuadro III.18 Suspensiones, derogaciones y adiciones al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal 2016

Artículo 40: se suspende la fracción I relativa a la suspensión de la construcción a falta o renuncia del director responsable de obra y corresponsable.

Artículo 42: se suspende este artículo, relativo a resolver las infracciones, amonestaciones, suspensiones y cancelación de licencia de los directores responsable de obra y corresponsables que tengan inconsistencias en los procedimientos u otorgación de las manifestaciones de construcciones.

Artículo 46-Bis: se suspende este artículo, relativo a las obligaciones del propietario o poseedor de la licencia de director responsable de obra o corresponsable.

Artículo 46-Ter: se adiciona la responsabilidad del constructor en caso de que existan daños en la obra o a terceros por el incumplimiento de los estándares de construcción de acuerdo con el Programa Interno de Protección Civil.

Artículo 48: se adicionan los incisos a y b, relativos al pago correspondiente de la manifestación de construcción por parte del constructor.

Artículo 53: se derogan los incisos g y j relativos a la firma de acreditación de las manifestaciones de construcción tipo B y C emitidas por el director responsable de obra y corresponsable y de la presentación de la póliza vigente del seguro de responsabilidad civil por daños a terceros en las obras clasificadas tipo A y B1.*

⁵²⁷ Acuerdo por el que se integra e instala la Comisión para el estudio y propuestas de reformas al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* número 198, el 10 de noviembre de 2016. Este acuerdo estipula que la suspensión permanecerá hasta en tanto sean revisados los artículos por la Comisión; a más de un año después de este acuerdo la suspensión del artículo 42 continúa, véase Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* número 220 bis, el 15 de diciembre de 2017. Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.



Cuadro III.18 Suspensiones, derogaciones y adiciones al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal 2016 (continuación)

Artículo 58: se suspenden los incisos *i*, *l* y *m*, relativos a presentar el acuse de ingreso de la orden de revisión del proyecto estructural emitido por el Instituto para las edificaciones tipo A y B1, dictamen favorable del estudio de impacto ambiental y póliza vigente del seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, respectivamente para obtener la licencia de construcción.

Artículo 82: se suspende la fracción *vi*, relativa a la instalación por parte del constructor del sistema de calentamiento de agua de energía solar.

Artículo 82-Bis: se suspende este artículo, relativo a la provisión de un mecanismo que cumpla con el porcentaje anual energético requerido para una edificación multifamiliar.

Artículo 124: se suspende este artículo, relativo a la satisfacción de la demanda de agua para edificaciones nuevas.

- * Las manifestaciones de construcción, el subgrupo A1 son construcciones que requieren mayores niveles de seguridad y son edificios que es necesario mantener en operación ante sismos, junto con construcciones depósito de sustancias tóxicas. Por su parte, las construcciones del Grupo B que son edificaciones destinadas a viviendas, oficinas, locales comerciales, hoteles y construcciones comerciales e industriales no incluidas en el grupo A, el subgrupo B1 refiere a edificaciones de más de 30 m de altura con 6 000 m² de área total construida, ubicadas en zonificación I y II y construcciones de más de 15 m de altura o más de 3 000 m² de área construida, ubicada en zonificación III; y edificaciones anexas a hospitales, aeropuertos, o terminales de transporte.

Fuente: Sociedad Mexicana de Ingeniería Estructural, A. C., *Compendio del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Recopilación de los artículos del reglamento publicado el 29 de enero de 2004 y las reformas, adiciones, derogaciones y suspensiones publicada el 10 de noviembre de 2016*, México, junio de 2017, disponible en <<http://www.smie.org.mx/layout/reglamentos-construccion/ciudad-de-mexico-reglamento-construcciones-2016-compilado.pdf>>, página consultada el 26 de febrero de 2018.

Las diferentes derogaciones, suspensiones y reformas al Reglamento de Construcciones son, en suma, alarmantes. Es pertinente resaltar la suspensión del artículo 42 del Reglamento relativo a la facultad de la Seduvi y del Instituto para la Seguridad de las Construcciones de sancionar a los DRO y corresponsables por faltas administrativas o de inconsistencia al emitir dictámenes de aprobación de las obras; las sanciones suspendidas van desde amonestaciones y suspensiones, hasta la cancelación del registro. También es pertinente resaltar la suspensión del artículo 46-Bis, relativo a las obligaciones del propietario o poseedor del inmueble. Otro artículo que es de suma importancia es el 53, que también fue suspendido, ya que deroga la firma de manifestación de construcción del DRO y corresponsable, además de que las construcciones ya no necesitan una póliza de seguro por daños a terceros resultado de imperfectos en la construcción.

De acuerdo con la asociación civil Suma Urbana, otro tema controversial de la actual administración de la Ciudad de México en la gestión urbana en materia de vivienda, remite a considerar la condonación de 100% del pago de contribuciones para la regularización de los predios con manifestaciones de construcciones tipo A, B y C.⁵²⁸ Las construcciones que acceden al beneficio fiscal son aquellas que hayan sido construidas, en su totalidad o parte de ellas, con financiamiento público. El objetivo del acuerdo publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el 18 de abril de 2017, va encaminado a conformar el Régimen de Propiedad en Condominio de Vivienda; sin embargo, para la asociación civil antes referida, la intención es condonar a las constructoras los pagos prediales y pagos por concepto de trámites para la regularización del predio, además de otorgarles facilidades en dere-

⁵²⁸ Véase Acuerdo por el que se otorgan facilidades administrativas para la regularización de viviendas construidas o financiadas por instituciones públicas locales o federales mediante la constitución del régimen de propiedad en condominio y la individualización de las unidades privativas resultantes y se emite resolución de carácter general para la condonación del pago de diversas contribuciones y aprovechamientos, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de abril de 2017, disponible en <https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/GOCDMX_18042017_Viviendas_Publicas_Locales_Federales.pdf>, página consultada el 1 de marzo de 2018.



chos de vía, tomas de agua, derechos por servicios hidráulicos y condonación de multas por la falta de licencias de las construcciones existentes de financiamiento privado.⁵²⁹

Por otro lado, el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México destacan que la infraestructura existente, los servicios públicos y la respuesta de las instituciones encargadas de impulsar y ejecutar la política urbana han quedado rebasadas por la expansión del área urbana y el crecimiento de la población, asimismo establecen los objetivos a seguirse para enfrentar la problemática del desabasto de infraestructura, vivienda y servicios públicos, en particular para la población de bajos recursos, al ser la que ha sido afectada mayormente por la actual política urbana. Si bien, se reconoce la existencia de un patrón, también se deben abordar las causas.

Cuadro III.19 Problemática y objetivos en habitabilidad, servicios y espacio público identificados en el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Problemática identificada	Objetivos	Instituciones
El territorio de la Ciudad de México presenta un patrón de ocupación ineficiente, desarticulado e inequitativo que provoca un consumo de recursos excesivo, una distribución desigual de los equipamientos, infraestructura y servicios urbanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Orientar el desarrollo urbano hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, de mejor infraestructura, movilidad y empleo. • Regenerar y redensificar zonas en áreas centrales; fomentando la sustentabilidad y rentabilidad. • Impulsar una visión interinstitucional y metropolitana. 	Administración pública centralizada y desconcentrada de la Ciudad de México.

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Diagnóstico y Programa de Derechos de la Ciudad de México*, t. III, México, 2016, p. 309.

2. Marco institucional

Si bien la Sobse y las delegaciones, con el apoyo técnico y científico de la Agencia de Promoción de Inversiones y Desarrollo para la Ciudad de México (Procdmx), son las instituciones encargadas de ejecutar las construcciones, instalaciones, mantenimiento y dotación de infraestructura y servicios públicos a nivel estatal y delegacional, existen algunas otras instancias con incidencia en la materia que deben ser observadas.

⁵²⁹ Véase Josefina Mac Gregor y Teresa Ruíz, “Obras de alto y acceso a la justicia: experiencias y lecciones aprendidas”, ponencia presentada en el Foro Megaproyectos y acceso a la justicia, Suma Urbana, A. C.; Josefina Mac Gregor Anciola, “Cómo vivimos el acceso a la justicia en la Ciudad de México”, ponencia presentada en el Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos: desafíos para la política urbana en la Ciudad de México, *loc. cit.*



Cuadro III.20 Administración pública en materia urbana: Obras públicas

Instituciones	Atribuciones	Observaciones
Administración pública de la Ciudad de México		
Seduvi	<ul style="list-style-type: none"> Ejecutar la excavación, construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles. Autorizar la construcción de obras inmobiliarias o viales. Elaborar las políticas, lineamientos y proyectos de normas para la protección conservación y consolidación del paisaje urbano. Ordenar y verificar las obras que requieran dictamen de impacto urbano. Evaluar, integrar y actualizar el padrón de directores responsables de obras y corresponsables. Coordinarse con las secretarías responsables para la prevención de riesgos y vulnerabilidad de las construcciones para su prevención y mitigación. Formular, emitir y especificar las normas de ordenación para legislar la edificación de construcciones. Registrar y autorizar la construcción de los polígonos de actuación, reotificaciones, cambios al uso de suelo, fusiones, licencias y manifestaciones de construcciones y sistemas de actuación por cooperación respetando las normas de los Programas. 	<p>Entre los proyectos con los que cuenta están:</p> <ul style="list-style-type: none"> Circuito interior-desnivel Mixcoac-Insurgentes. Línea 7 del Metrobús. Ampliación de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo (STC Metro). Tren Interurbano México-Toluca (tramo Ciudad de México). Museo Interactivo Infantil Iztapalapa.
Delegaciones/ alcaldías de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> Prestar y otorgar los servicios públicos dentro de la demarcación delegacional. Ejecutar las obras de construcción, ampliación, reparación o demolición. 	
Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> Planear y gestionar las obras de construcción. 	
ISCDF	<ul style="list-style-type: none"> Establecer el Sistema para la seguridad de las construcciones de la Ciudad de México. Llevar a cabo el proceso de admisión, evaluación y seguimiento de los directores responsables de obra y corresponsables. Ordenar la evaluación de seguridad estructural de las construcciones consideradas de alto riesgo. Ordenar la revisión de las edificaciones donde se presenten proyectos de cambio de uso de suelo. 	<p>Por ejemplo, esta instancia se encarga de evaluar el progreso de las metas sociales y de gestión pública en el daño a la infraestructura ocasionada por sismos.</p>
Seduvi	<ul style="list-style-type: none"> Ejecutar los dictámenes y licencia de obras, prestación de servicios públicos y realización de actos de ordenación y servicios territoriales. 	
Comisión Mixta de Mobiliario Urbano	<ul style="list-style-type: none"> Dictaminar el diseño, distribución, emplazamiento, instalación, operación y mantenimiento del mobiliario urbano de la vía pública en el Distrito Federal. Proponer programas de reubicación o redistribución de mobiliario urbano. Dictaminar los diseños y tipos de mobiliario urbano. 	
Comisión para el Mejoramiento de Infraestructura y el Equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> Prevenir y mitigar los efectos de impacto vial ocasionado por la construcción de obras. 	
Procdmx	<ul style="list-style-type: none"> Ejecutar proyectos que fomenten el desarrollo en la Ciudad de México. Participar en la modernización de infraestructura vial, transporte público, desarrollo urbano y servicios públicos. Desarrollar, impulsar y fomentar la infraestructura tecnológica. Apoyar las acciones de reordenación, desarrollo urbano y promoción inmobiliaria. Elaborar proyectos ejecutivos, estructurales, arquitectónicos y de cualquier otro orden para la realización de toda clase de obras y construcciones. 	<p>Entre los proyectos que cuenta están:</p> <ul style="list-style-type: none"> Centro de Transferencia Modal (Cetram). Estacionamiento Plaza de la República.



Cuadro III.20 Administración pública en materia urbana: Obras públicas (*continuación*)

Instituciones	Atribuciones	Observaciones
Contraloría General de la Ciudad de México (CGCDM)	<ul style="list-style-type: none"> Inspeccionar y vigilar que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales cumplan con las normas y disposiciones en materia de: contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino y afectación. Intervenir en los procesos de licitación de adquisiciones de bienes y servicios y de obra pública. 	Da seguimiento a las denuncias de actos de corrupción, ingresa al registro de servidores públicos sancionados e inhabilitados, la consulta de auditorías, los incumplimientos contractuales, entre otros.
Comisión de Evaluación de Peritos en Desarrollo Urbano y Peritos Responsables de la Explotación de Yacimientos	<ul style="list-style-type: none"> Vigilar la realización de los estudios de impacto urbano. Notificar a la Seduvi cuando el desarrollador no atiende sus instrucciones. Realizar visitas de supervisión periódicamente a las obras de construcción. Elaborar y suscribir el proyecto de estudio de impacto urbano o impacto urbano-ambiental que generan las obras de desarrollo urbano y obra pública en la Ciudad de México. 	
Comisión de Admisión de Directores Responsables de Obra y Corresponsales (CADROC)	<ul style="list-style-type: none"> Expedir certificados de acreditación de uso de suelo. Emitir opiniones sobre la actuación de los directores responsables de obra y corresponsales. Realizar visitas a las obras de construcción. Registrar manifestaciones de construcción de obra. 	

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 7°, fracciones IV, IX, XI, XV, XXI, XXII, XXVI y XXXIII; Ley de Instituto para la Seguridad de las Construcciones del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de noviembre de 2010; Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; Ley de Prestación de Servicios Inmobiliarios del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de agosto de 2012, última reforma publicada el 14 de marzo de 2014; Ley de Aguas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2003, última reforma publicada el 23 de marzo de 2015; Reglamento de Mobiliario Urbano para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de agosto de 2000; Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal; Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; Acuerdo por el que se constituye la Comisión para el Mejoramiento de Infraestructura y Equipamiento del Distrito Federal; Sobse; Seduvi; Secretaría de Protección Civil de la Ciudad de México; ISCDF; CGCDM; ventanilla única de transparencia del Gobierno del Distrito Federal; Procdmx; y Manual Administrativo Procdmx, S. A. de C. V.

Al respecto del cuadro, la Seduvi es la institución encargada de acreditar las construcciones y de normar los reglamentos de construcciones en la Ciudad de México; también acredita el ejercicio de la CADROC, además de que emite las licencias de construcción que ejecuta la Sobse. La CADROC, órgano colegiado integrado por la Sobse, la Seduvi y por los colegios de profesionales y cámaras, es la responsable de emitir opiniones sobre la actuación de los DRO y corresponsables, actores claves en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad en la materia. Hasta el 31 de junio de 2017, el número de los DRO con carnet vigente era de 719 y el número de corresponsables, 357, de los cuales 48 son corresponsables en instalaciones, 99 en estructuras y 210 en desarrollo urbano.

El siguiente cuadro muestra los tipos de obra pública realizados por la Sobse en los últimos 10 años, según tipo de inversión.



Cuadro III.21 Tipos de proyecto de obra pública de 2007 a 2017

Tipo de obra	Total de tipo inversión		
	Pública	Privada	Mixta
Rehabilitación de calles	44	0	0
Edificaciones	16	0	2
Infraestructura para el transporte	15	0	0
Infraestructura vial	26	7	12
Infraestructura para la salud	41	0	0
Infraestructura educativa	12	0	0
Planta de asfalto	1	0	0
Movilidad	5	0	0
Total	160	7	14

Nota: Algunas de las obras comprendidas en esta tabla están integradas en programas que abarcan más de una delegación.

Fuente: Respuesta a la solicitud de información remitida a la Sobse. Secretaría de Obras y Servicios, Dirección General de Servicios Técnicos, Oficio CDMX/SOBSE/DGST/666/2017, 31 de agosto de 2017.

Esta Secretaría señala como las principales problemáticas para el cumplimiento de sus atribuciones las siguientes:

Cuadro III.22 Principales problemáticas identificadas por la Sobse en el cumplimiento de sus atribuciones

Principales temas			
Sociodemográficos	Ingeniería	Inversión	Gobierno
<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento del área urbana superior al crecimiento de infraestructura en servicios. - Bono demográfico alto con población económicamente activa en edad de trabajar, que implica mayor demanda de infraestructura y servicios de salud, educación, vivienda, energía, esparcimiento y movilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Suelos inestables que requieren mayor inversión para el desarrollo de infraestructura. - Hundimientos diferenciales que deterioran de manera constante la infraestructura de la ciudad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Déficit presupuestal para la plena operación y mantenimiento de la infraestructura de la ciudad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Demanda de servicios mayor a la capacidad instalada con la que cuenta el gobierno de la ciudad. - Falta de coordinación entre el gobierno central y las delegaciones en atención a las problemáticas comunes. - Cambios al interior del gobierno central que han demorado en la implementación de programas. - Ineficiente cambio horizontal de información entre las distintas entidades del Gobierno de la Ciudad que limita el trabajo coordinado y dificulta el logro de resultados óptimos. - Pendiente la profesionalización del servidor público; resistencia a la modernización de los procesos y del avance tecnológico, entre otros. - Limitaciones para implementar herramientas tecnológicas de la información.

Fuente: Secretaría de Obras y Servicios, Dirección General de Servicios Técnicos, Oficio CDMX/SOBSE/DGST/666/2017, 31 de agosto de 2017.

En cuanto a la agencia Procdmx, de los proyectos que ha formulado todos tienen inversión privada a partir de fideicomisos, es decir, la concesión de los proyectos construidos se efectúa con base en el financiamiento de la construcción.



Cuadro III.23 Acción y actores involucrados en la financiación de los proyectos de Procdmx

Acción/proyecto	Inversión
Cetram El Rosario	Fiduciario MONEX
Estacionamiento Plaza de la República	SAPI de C. V.
Cetram Chapultepec	Fiduciario MONEX
Parque innovación CDMX	Fiduciario CI Banco
Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa	Fiduciario Deutsche Bank

Fuente: Agencia para la Promoción de Inversiones y Desarrollo para la Ciudad de México, Dirección General, Oficio PROCDMX/DG/0000022/2017, 25 de agosto de 2017.

Ante proyectos como el del corredor mencionado en el cuadro y otras obras públicas de alto impacto –que son considerados como megaproyectos–, la población habitante y organizaciones de la sociedad civil cuestionan que, además de afectar la dinámica socioeconómica, éstos pueden generar saturación de los servicios. En este sentido, señalan que no hay una distribución equitativa de los beneficios económicos, sin embargo, las cargas sociales en uso y desabasto de servicios públicos las padecen la propia población que habitan alrededor de ellos durante su construcción y funcionamiento. Otro aspecto que resaltan es que gran parte de las denuncias que se han levantado por estas obras no ha tenido la debida atención de las instituciones responsables, como la Seduvi, el Invea, entre otras.⁵³⁰

3. El escenario para 2018: la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México

En relación con las obras públicas, el texto constitucional local establece que en el desarrollo de obras y proyectos urbanos, públicos o privados, privilegiará el interés público; en este sentido, las autoridades competentes establecerán en sus programas y políticas, mecanismos para mitigar sus impactos, así como para minimizar las afectaciones sociales y económicas sobre las y los residentes, y las actividades urbanas, ambientales, de movilidad, del patrimonio natural y cultural, y de los bienes comunes y públicos.⁵³¹

El Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial contendrán previsiones de largo plazo para la construcción, instalación, mantenimiento, reposición, ampliación o actualización de la infraestructura física y tecnológica, y de equipamiento y mobiliario urbanos de la Ciudad de México. La inversión que se realice para tal efecto se sujetará a los lineamientos de dicho Plan y será responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México y de las alcaldías, en el ámbito de sus respectivas competencias.⁵³²

Asimismo, las autoridades de la Ciudad de México en coordinación con los pueblos y barrios originarios, protegerán los territorios respecto a las obras urbanas, públicas o privadas, proyectos y megaproyectos, que generen un impacto ambiental, urbano y social;⁵³³ las autoridades de la Ciudad de México no podrán autorizar ninguna obra que afecte el suelo de conservación y que contravenga

⁵³⁰ Suma Urbana, “Análisis del documento entregado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda con propuestas para elaborar la Constitución, el Programa General de Desarrollo Urbano y Reformar la Ley de Desarrollo Urbano”, fracción xiv, documento resultado de la reunión de Suma Urbana.

⁵³¹ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 16, apartado C, numeral 4.

⁵³² *Ibidem*, artículo 16, apartado F, numeral 1.

⁵³³ *Ibidem*, artículo 59, apartado J, numeral 5.



las disposiciones contenidas en la Constitución local y las leyes en la materia.⁵³⁴ Esto constituye un avance muy importante en la protección de los derechos humanos de este grupo de población frente al desarrollo de proyectos urbanos.

Por su parte, las alcaldías deberán destinar de manera gradual por lo menos 22% del presupuesto autorizado por el Congreso de la Ciudad a proyectos de inversión en infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos en todas las colonias, pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas de la demarcación territorial.⁵³⁵ De la misma manera, se reconoce que los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas tienen derecho a salvaguardar los espacios públicos y de convivencia comunitaria, edificios e instalaciones, así como la imagen urbana de sus pueblos y barrios originarios;⁵³⁶ administrar y formular planes para preservar, controlar, reconstituir y desarrollar su patrimonio cultural, arquitectónico, biológico y natural.⁵³⁷ Las autoridades gubernamentales tienen también que asegurarles el pleno acceso a las instalaciones, los bienes y los servicios relacionados con la salud, el agua potable, el saneamiento, el derecho a la alimentación y el deporte.⁵³⁸ Con ello, se contribuye a garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado de este grupo poblacional.

D. Participación ciudadana y consulta en materia urbana

Tal como se ha observado en este informe, la participación activa, libre y significativa de las y los habitantes de la Ciudad de México es un derecho y uno de los principios transversales que debe ser garantizado para contar con una política y gestión urbana con enfoque de derechos. Para conocer el avance de la Ciudad de México en este tema, a continuación se revisan algunos de los espacios y mecanismos de articulación existentes en la normatividad local, que están dirigidos a facilitar la intervención de las personas y grupos sociales en las actividades públicas, así como las atribuciones y el grado de cumplimiento identificado por parte de las instituciones de la administración pública con responsabilidades directas en el ámbito urbano.

1. Marco normativo y programático

En torno a la planeación para el desarrollo nacional, el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que se recogerán *las aspiraciones y demandas de la sociedad* y se incorporarán al plan y los programas de desarrollo; para ello faculta al Poder Ejecutivo a establecer “procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo”.⁵³⁹ Además, reconoce a las y los ciudadanos mexicanos el derecho a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, cuyos resultados serán vinculatorios para

⁵³⁴ *Ibidem*, artículo 59, apartado J, numeral 6.

⁵³⁵ *Ibidem*, artículo 21, apartado D, fracción III, numeral 2.

⁵³⁶ *Ibidem*, artículo 59, apartado B, numeral 8, fracción VIII.

⁵³⁷ *Ibidem*, artículo 59, apartado B, numeral 8, fracción IX.

⁵³⁸ *Ibidem*, artículo 59, apartado L, numeral 5.

⁵³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 26, apartado A.



los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes al alcanzar 40% de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.⁵⁴⁰

En este sentido, prevé que los estados y la Ciudad de México contarán con mecanismos de participación ciudadana en su legislación local, cuya organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados estarán a cargo de los organismos públicos locales electorales.⁵⁴¹ También determina que los municipios/ayuntamientos deberán asegurar la participación ciudadana y vecinal.⁵⁴² Todos los postulados establecidos por la Carta Magna deben ser acatados en el ámbito estatal y municipal.

Por su parte, el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que para abatir las carencias y los rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, la federación, los estados y los municipios tienen la obligación de consultarles para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.⁵⁴³ Para ello, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y los procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y la vigilancia de las mismas.

Actualmente, la Ciudad de México cuenta con algunos mecanismos de participación ciudadana que deben ser observados por las autoridades responsables de los asuntos urbano-ambientales. En el siguiente cuadro se describe la normatividad que aborda el tema:

Cuadro III.24 Instrumentos normativos vigentes en la Ciudad de México que regulan la participación ciudadana en materia urbana

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	
De la participación social	Corresponde a las entidades federativas establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada; la supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos; el financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos; la ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas; la protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población; la preservación del ambiente en los centros de población; la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población, y la participación en los procesos de los observatorios ciudadanos.
De los Mecanismos de Consulta	Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural: los consejos estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; las comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y los consejos municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda de ser necesarios.

⁵⁴⁰ *Ibidem*, artículo 35, párr. 2.

⁵⁴¹ *Ibidem*, artículo 41, fracción v, apartado C, numeral 9.

⁵⁴² *Ibidem*, artículo 115, numeral 2.

⁵⁴³ *Ibidem*, artículo 2, apartado B, fracción ix.



Cuadro III.24 Instrumentos normativos vigentes en la Ciudad de México que regulan la participación ciudadana en materia urbana (*continuación*)

	<p>Los gobiernos federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones Territoriales, promoverán la creación y funcionamiento de observatorios urbanos, con la asociación o participación plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública.</p> <p>Los observatorios tendrán a su cargo las tareas de analizar la evolución de los fenómenos socio-espaciales, en la escala, ámbito, sector o fenómeno que corresponda según sus objetivos, las políticas públicas en la materia, la difusión sistemática y periódica, a través de indicadores y sistemas de información geográfica de sus resultados e impactos.</p>
Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal	
Objeto	Establecer las bases y mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana en el proceso de planeación.
Eje rector	El ordenamiento territorial/derechos humanos y la perspectiva de género.
Principio	Impulso de un Sistema de planeación del desarrollo de carácter democrático que fortalezca la participación ciudadana en las acciones de gobierno y en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. El fomento de políticas con perspectiva de género y de respeto, promoción y garantía de los derechos humanos.
Características del Sistema de planeación del desarrollo del Distrito Federal	<p><i>Integración:</i> Autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación.</p> <p>El Sistema promoverá la participación organizada, consciente y responsable de la ciudadanía a través de los comités vecinales y consejos de pueblos y barrios, así como de grupos sociales que contribuyan a la solución de problemas de interés general y coadyuven con las autoridades en el proceso de planeación del desarrollo.</p>
Órganos encargados de la participación social y ciudadana	<p>El Consejo de Planeación es la instancia permanente para la participación social en materia de planeación del desarrollo, por medio del cual los comités vecinales, consejos de pueblos y barrios y los ciudadanos en general (a través de los consejos delegacionales) conocerán y analizarán las políticas de desarrollo y presentarán sus propuestas. Esta función se realizará en las demarcaciones territoriales a través de los comités mixtos de planeación.</p> <p><i>Integración:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cinco ciudadanos que cuenten con experiencia en materia de planeación, gocen de buena reputación social como personas respetables de estudio o de trabajo y no ejerzan alguna función pública. Nombrados por el jefe de gobierno previa ratificación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). • Representantes de las distintas organizaciones sociales y de ciudadanos. <p><i>Facultades:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Participar en las diversas etapas del proceso de planeación, coadyuvar en la realización de los foros de consulta pública; y en la vigilancia y evaluación del Programa General y los programas. • Recoger las opiniones y demandas de los ciudadanos que sustentarán las propuestas para elaborar, actualizar, ejecutar y evaluar el Programa General y los programas de desarrollo. • Promover la participación de la comunidad, grupos sociales y ciudadanas y ciudadanos en la planeación.
Mecanismos de participación social y ciudadana en el Programa General/delegaciones y los programas	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas públicas para recabar propuestas ciudadanas sobre diversos aspectos de la planeación para incorporar las que sean procedentes. • Vigilancia permanente sobre su cumplimiento, así como su evaluación, a través de observaciones que formulen por escrito los grupos sociales y ciudadanos. • Realización de acciones conjuntas entre la administración pública local y grupos sociales o los particulares interesados para su ejecución. • Entrega de información en materia de planeación a quien lo solicite.
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	
Definición de la participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Es el derecho de las y los ciudadanos y habitantes a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, y en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.



Cuadro III.24 Instrumentos normativos vigentes en la Ciudad de México que regulan la participación ciudadana en materia urbana (*continuación*)

	<ul style="list-style-type: none"> Contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la ciudad capital.
Objeto	Instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal; con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana.
Derechos de las y los habitantes	<ul style="list-style-type: none"> Recibir la prestación de servicios públicos. Presentar quejas y denuncias por la incorrecta prestación de servicios públicos o por irregularidad en la actuación de las y los servidores públicos. Emitir opinión y formular propuestas para la solución de los problemas de interés público o general y para el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, mediante los instrumentos de participación ciudadana previstos. Ser informadas/os respecto de las materias relativas a la Ciudad de México sobre leyes, decretos y toda acción de gobierno de interés público. Ser informadas e informados y tener acceso a toda la información relacionada con la realización de obras y servicios de la administración pública de la Ciudad de México, la cual será publicada en los sitios de internet de cada delegación, y proporcionada a través de los mecanismos de información pública establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
Instrumentos de participación ciudadana	Plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, consulta popular, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del jefe delegacional, organizaciones ciudadanas y asamblea ciudadana.
Órganos de representación ciudadana en las colonias	<p><i>Comité Ciudadano:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Órgano de representación ciudadana de la colonia con nueve integrantes electos en jornada electiva y por votación universal, libre, directa y secreta cada tres años. Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la asamblea ciudadana para la colonia. <p><i>Consejo Ciudadano Delegacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Instancia de carácter consultivo y de coordinación de los comités ciudadanos y las organizaciones ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Actúan como órganos de representación ciudadana para el fomento de la participación ciudadana, atendiendo y canalizando las necesidades colectivas y los intereses comunitarios en las colonias que integran cada demarcación territorial. <p><i>Consejo del pueblo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Encargado de representar los intereses colectivos de las y los habitantes de los pueblos originarios, así como promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos en su comunidad; proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario integral, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal; así como, conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la administración pública del Distrito Federal. <p><i>Representante de manzana:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Coadyuvarán con el Comité Ciudadano o, en su caso, con el Consejo del Pueblo para supervisar el desarrollo, ejecución de obras sociales, servicios o actividades proporcionadas por el gobierno en sus diferentes niveles.



Cuadro III.24 Instrumentos normativos vigentes en la Ciudad de México que regulan la participación ciudadana en materia urbana (continuación)

Presupuesto participativo	<ul style="list-style-type: none"> Es aquel sobre el cual las y los ciudadanos deciden respecto a la forma en la que se aplican los recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios de la Ciudad de México. Asciende en forma anual a 3% de los presupuestos de egresos totales anuales de las delegaciones que apruebe la Asamblea Legislativa. Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos en las colonias o pueblos originarios del Distrito Federal serán los de: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, deportivas y culturales. El IEDF (hoy Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM) hará una consulta ciudadana en la que se determinarán los rubros en que se aplica en cada colonia.
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	
Principios generales	<ul style="list-style-type: none"> Alentar la participación y concertación con los sectores público, social y privado en acciones de reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, prestación de servicios públicos, conservación, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural urbano, recuperación y preservación de la imagen urbana y de crecimiento urbano controlado. Sustentar las acciones en las materias de esta ley en la gestión que realicen las y los habitantes en lo individual y/o a través de la representación de las organizaciones sociales de las colonias, barrios y pueblos de la Ciudad de México.
Formulación y aprobación de los programas	<ul style="list-style-type: none"> Son atribuciones del jefe de Gobierno, promover y facilitar la participación ciudadana en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los Programas. Son atribuciones de la Seduvi promover con el apoyo de las delegaciones la participación ciudadana, mediante consulta pública en la elaboración y modificación de los Programas, así como recibir, evaluar y atender las propuestas que en la materia les sean presentadas por interesados de los sectores privado y social. En la formulación y aprobación de los programas, las audiencias que conforman la consulta pública serán presididas por la Seduvi y podrán participar las dependencias, órganos, entidades locales y el órgano de representación ciudadana que corresponda según la ley de la materia y cualquier otro ciudadano que solicite formalmente su participación. Por cada consulta pública la Seduvi elaborará una memoria que deberá contener, entre otros apartados, uno de conclusiones. La Seduvi integrará al proyecto de programa las conclusiones de la consulta pública que estime pertinentes, y en su caso, emitirá una resolución fundada y motivada que especifique las razones por las que desestima cualquier conclusión de la consulta pública.
Sistemas de actuación	<ul style="list-style-type: none"> La administración pública promoverá y apoyará equitativamente la participación social y privada en los proyectos estratégicos urbanos; en proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos; en el reciclamiento y rehabilitación de vivienda, especialmente la de interés social y popular; en la determinación de espacios públicos, del paisaje urbano, del patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural; en la regeneración y conservación de los elementos naturales del Distrito Federal; en la prevención, control y atención de riesgos, contingencias naturales y urbanas. Respetará y apoyará las diversas formas de organización, tradicionales y propias de las comunidades, en los pueblos, barrios y colonias de la ciudad, para que participen en el desarrollo urbano bajo cualquier forma de asociación prevista por la ley.
Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	
De la participación social y la participación privada	<ul style="list-style-type: none"> Forman parte de los instrumentos de planeación y concertación con los diferentes agentes, para impulsar las políticas y estrategias del desarrollo urbano en el Distrito Federal en los términos establecidos en la ley. Se llevará a cabo a través de las instancias de representación vecinal, los diferentes mecanismos de la consulta pública y el Consejo Asesor. Las instancias de representación vecinal que señala la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal podrán realizar planteamientos y observaciones relacionados con la problemática urbana de la unidad territorial a la que pertenezcan, mediante la consulta pública.
Características	<ul style="list-style-type: none"> Establece el procedimiento que seguirán la consulta pública y las audiencias que la integran (plazos, características, etc.) en la elaboración, aprobación, publicación e inscripción, así como en la revisión y modificación de los programas publicados. Además, señala que la Seduvi evaluará las observaciones y planteamientos resultantes de la consulta pública y de resultar procedentes, las tomará en consideración para, entre otras cosas, los cambios de uso de suelo, así como en todos aquellos casos que expresamente señale la ley y este reglamento.



Cuadro III.24 Instrumentos normativos vigentes en la Ciudad de México que regulan la participación ciudadana en materia urbana (continuación)

Ley de Obras Públicas del Distrito Federal	
Planeación de obra pública, incluyendo las concesionadas	Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán escuchar y evaluar la opinión de órganos de participación ciudadana a través de sus representantes, dentro del contexto correspondiente.
Mecanismo	Las entidades establecerán comités de obras públicas, por aprobación expresa de sus órganos de gobierno, cuya integración y funcionamiento quedarán sujetos a lo dispuesto en esta ley y su reglamento, debiendo considerar en su integración a dos ciudadanos designados por el jefe de gobierno.
Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal	
Comité Central de Obras, los comités de las entidades de obras	<ul style="list-style-type: none"> Tienen por objetivo promover que las obras públicas se realicen de manera racional, óptima, eficiente y transparente, y que cumplan con lo establecido en la ley, el reglamento y demás disposiciones aplicables. Entre sus integrantes se contará con dos ciudadanos, que serán acreditados y designados en términos de la Ley de Participación Ciudadana, quienes tendrán el carácter de contralores ciudadanos.
Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal	
Disposiciones generales	<ul style="list-style-type: none"> La Ley tiene por objeto, entre otros, establecer el ámbito de participación de la sociedad en el desarrollo y la gestión ambiental; así como, promover y establecer el ámbito de participación ciudadana individual, colectiva o a través de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana en los términos de la ley, en el desarrollo sustentable y de gestión ambiental. Esta participación será promovida por el jefe de Gobierno, la Seduvi y las delegaciones de la Ciudad de México. Se considera de utilidad pública, la participación social encaminada al desarrollo sustentable del Distrito Federal. La participación ciudadana podrá ser individual, colectiva o a través del órgano de representación ciudadana electo en cada colonia o pueblo, así como de las organizaciones sociales, civiles y empresariales e instituciones académicas, en los términos del artículo 171, fracción IV, de la Ley de Participación Ciudadana, y serán los medios para promover y fomentar los derechos en materia ambiental y la utilización de los instrumentos de participación ciudadana, que garantizarán la participación corresponsable de la ciudadanía con el fin de que se conozca e informe de la elaboración en los programas de protección ambiental, desarrollo sustentable y educación en materia ambiental a la sociedad. En la elaboración, aprobación e inscripción de los programas de ordenamiento ecológico, así como, en sus modificaciones se celebrarán audiencias. Una vez que termine el plazo de la consulta pública, la Sedema incorporará al proyecto las observaciones que considere procedentes. Para obtener autorización en materia de impacto ambiental, la autoridad competente deberá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las bases de la Ley de Participación Ciudadana y al Reglamento de esta ley. La Sedema ponderará las observaciones y comentarios que realicen en la consulta pública. La Sedema, al momento de emitir la resolución correspondiente de manera fundada y motivada, indicará a los interesados las razones por las cuales los comentarios fueron o no tomados en consideración, pudiendo los afectados interponer el recurso de inconformidad en contra de la resolución por la cual la Sedema ponga fin al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.
Ley de Interculturalidad	
Principios rectores	<ul style="list-style-type: none"> Las políticas, programas y acciones que establezcan la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sedec) deberá considerar y propiciar la consulta pública y participación inclusiva aptas para diversas comunidades.

Fuente: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016; Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal; Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de mayo de 2004, última reforma publicada el 17 de noviembre de 2016; Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal; Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de enero de 2000, última reforma publicada el 18 de noviembre de 2015 y Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Urbana en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de abril de 2011.



Como se observa en el cuadro anterior, a pesar de que la Ley de Obras Públicas establece que se escuchará y evaluará la opinión de los órganos de participación ciudadana a través de sus representantes, el único mecanismo de participación que refiere es el de la Contraloría ciudadana al interior de los comités de obras. Las opiniones y observaciones de contralores ciudadanos pueden tener un papel importante al vigilar que el gasto público en materia de obra pública se ejecute con la máxima eficacia y eficiencia con apego a la ley.⁵⁴⁴

Otro aspecto que resalta del cuadro es lo relacionado con los comités ciudadanos que establece la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, ya que señala que éstos pueden integrar coordinaciones de trabajo en distintas materias particulares, tales como: el desarrollo, la movilidad y los servicios urbanos o el desarrollo sustentable y medio ambiente, los cuales tendrán atribuciones para conocer y opinar en relación con los planes, programas, proyectos y acciones a cargo de la administración pública, entre otras.⁵⁴⁵

Asimismo, como lo señalaron especialistas en la Reunión de Trabajo realizada por la CDHDF, ni la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ni la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal contemplan que los resultados obtenidos en los mecanismos de consulta pública sean vinculantes, sino que sólo obliga a las autoridades a que integren los que se consideren pertinentes.

Uno de los instrumentos de participación más utilizado en la Ciudad de México es la *consulta ciudadana*, a través de la cual la o el jefe de gobierno, las y los jefes delegacionales, las asambleas ciudadanas, los comités ciudadanos, la autoridad tradicional en coordinación con el Consejo del Pueblo y los consejos ciudadanos –de manera individual o colectiva–, someten a consideración de la ciudadanía algún tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la ciudad, ya sea por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta.⁵⁴⁶ Sus resultados no son vinculantes, pues se estipuló que sólo son elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad, por lo que no es obligación de ésta acatarlos, aunque sí está obligada a informar acerca del modo en que el ejercicio de sus funciones fue afectado por los resultados y expresar con claridad la motivación y fundamentación de sus decisiones.⁵⁴⁷ Es por esto que el Estado debe cumplir su obligación de promover y garantizar la participación social sustantiva y libre; precisa alentar la participación, con información, con capacitación, con difusión, ofreciendo elementos para empoderar a la sociedad para que la participación se dé. Asimismo, debe insistirse en la aplicación de sanciones cuando se presenten proyectos sin el proceso de participación ciudadana adecuado.

Al respecto, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) orienta a que, antes de la realización de este ejercicio, se genere un diálogo entre las autoridades y la ciudadanía para reconocer el alcance y la modalidad a implementar, asimismo manifiesta que

el hecho de que los resultados de la consulta ciudadana no sean vinculantes para la autoridad es otro elemento que no garantiza del todo el respeto de la voluntad ciudadana manifestada, sin embargo, se ha orientado a la ciudadanía para que, previo al desarrollo de dicho ejercicio, se acuerde con la autoridad involucrada a que se respete y atienda el resultado, aunque el mismo sea contrario a su postura, pues finalmente es la voluntad popular la que se está atendiendo y con ello se abona a la legitimidad de los actos de autoridad.⁵⁴⁸

⁵⁴⁴ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículo 61.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, artículo 171, fracciones IV y VI.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, artículo 47.

⁵⁴⁷ *Ibidem*, artículo 50.

⁵⁴⁸ Instituto Electoral de la Ciudad de México, Secretaría Ejecutiva, Oficio SECG-IECM/0662/2017, 29 de agosto de 2017.



Otra problemática identificada por el IECM es el hecho de establecer que un tema se someterá a consulta cuando *tenga impacto trascendental*, lo que constituye un elemento o requisito ambiguo que puede conducir a la discrecionalidad, debido a que la ley no define o aclara qué es lo que se entiende por *trascendental*.⁵⁴⁹

De acuerdo con el Instituto Electoral local, de 2011 a 2017 se han realizado 17 consultas ciudadanas, de las cuales 14 han sido en materia de presupuesto participativo, dos relacionadas con la delimitación geográfica e identidad, y otra sobre el proyecto Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa, que fue convocada por el Consejo Ciudadano Delegacional en Cuauhtémoc y los comités ciudadanos de las colonias Condesa, Roma Norte I, II y III.⁵⁵⁰

En particular, la Sobse destaca dos ejercicios de implementación de este instrumento de participación, una en 2008, cuando sometió a consulta ciudadana la ubicación del sitio de salida que definiría la construcción del patio de maniobras de la Línea 12 del STC Metro; el resultado de la consulta definió que sería en la delegación Tláhuac. La otra experiencia fue con la construcción de un doble túnel en el cruce de las avenidas Insurgentes y Mixcoac –la cual incluía un parque Lineal a nivel de superficie–; y frente a las inconformidades de la obra se sometió el proyecto a consulta con las y los vecinos, implementándose para ello 183 mesas de trabajo donde se escucharía y analizarían las propuestas y los requerimientos, además de la realización de 40 recorridos con población vecina, especialistas en urbanismo e integrantes de la sociedad civil. Como resultado, el proyecto original tuvo 18 modificaciones derivadas de peticiones y propuestas ciudadanas para mejorar la movilidad peatonal y el entorno urbano. La Secretaría de Obras y Servicios considera que el nuevo reto de la obra pública es la socialización de los proyectos.⁵⁵¹

Si bien las experiencias compartidas por la Sobse son relevantes, uno de los principales temas a analizar en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y su reglamento es la ausencia de mayores instrumentos de participación ciudadana y la definición de procedimientos mínimos a seguir, ya que en obras de alto impacto la garantía del derecho a la participación libre, previa, informada y significativa debe ser uno de los principales ejes a considerarse en la planeación e implementación de obras públicas y público-privadas. Tal como se observa en el capítulo IV de este informe, la ausencia de información y de mecanismos de participación y consulta son un tema recurrente, lo cual acrecienta el descontento de la población. Frente a esto, el Estado tiene la obligación de prevenir que se presenten este tipo de situaciones.

Por otra parte, desde que a finales de la década de 1980, en Porto Alegre, Brasil, se implementó por primera vez el presupuesto participativo como una política pública que permite que las y los ciudadanos diseñen con las autoridades la manera en que se implementará el presupuesto público, esta forma de democracia participativa ha cobrado un gran auge para llegar a ser una de las más utilizadas y debatidas.⁵⁵² Con respecto a los ejercicios de presupuesto participativo que se han tenido en la Ciudad de México, es preciso señalar que el IECM convoca anualmente, en la primera semana de abril, a la consulta ciudadana cuya jornada consultiva se realiza el primer domingo de septiembre del mismo

⁵⁴⁹ *Idem.*

⁵⁵⁰ *Idem.* Para conocer más información sobre las Consultas Ciudadanas desde 2011 a la fecha, véase Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Consultas ciudadanas”, disponible en <<http://www.iecm.mx/participacion/consultas-ciudadanas/>>, página consultada el 15 de enero de 2018.

⁵⁵¹ Instituto Electoral de la Ciudad de México, Secretaría Ejecutiva, Oficio SECG-IECM/0662/2017, 29 de agosto de 2017.

⁵⁵² Alfonso Ayala Sánchez y José Hernández Polanco, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, op. cit., pp. 35-50.



año. De acuerdo con datos del Instituto Electoral local, el porcentaje de participación en las consultas en materia de presupuesto participativo ha sido bajo.

Cuadro III.25 Participación ciudadana en consultas sobre presupuesto participativo

Año	Colonias y pueblos	Lista nominal	Opiniones		Total	% de participación
			MRO	MOI		
2015	1793	7 134 194	151 719	37 045	188 764	2.64%
2016	1793	7 134 194	178 047	98 238	276 285	3.82%
2017*	1812	7 016 046	688 023	58 198	746 221	10.63%*

* Se realizó de manera simultánea la Consulta sobre Presupuesto Participativo y la elección de Comités Ciudadanos, por lo que la participación aumenta en dichos procesos. MRO: Mesas Receptoras de Opinión. MOI: Módulos de Opinión por internet.

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México, Secretaría Ejecutiva, Oficio SECG-IECM/0662/2017, 29 de agosto de 2017.

Con respecto a las problemáticas identificadas por el IECM sobre presupuesto participativo, se destacan las siguientes.

Cuadro III.26 Problemáticas y propuestas identificadas por el IECM en materia de presupuesto participativo

Problemática	Propuestas
<p>Vacíos legales: En relación con la consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo, la Ley de Participación Ciudadana sólo ocupa 10 artículos, por lo que la Convocatoria se convierte en el documento normativo del proceso que intenta atender las etapas que lo conforman.</p> <p>Registro de proyectos: En esta etapa las propuestas ciudadanas se enfrentan a proyectos generados desde el auspicio de las autoridades delegacionales y de grupos corporativos; por lo tanto, se requiere orientar a la ciudadanía a presentar propuestas novedosas que busquen tener un beneficio palpable en cada una de las colonias o pueblos originarios.</p> <p>Asimismo, debido a la regulación de uso de suelo, que limita el ejercicio del presupuesto participativo en zonas de reserva ecológica o denominadas "irregulares", se requiere orientar a la ciudadanía a presentar propuestas específicas que no sean la realización de obras públicas.</p> <p>Generación de dictámenes delegacionales: Existen problemáticas durante el proceso de dictaminación de las propuestas de proyectos específicos, pues esta actividad está a cargo de las jefaturas delegacionales y, con la adición del 203 Bis a la Ley de Participación Ciudadana, con el apoyo de un órgano técnico colegiado. En este rubro hubo jefaturas delegacionales que no integraron el órgano técnico según marca la ley, no obstante, los exhortos y hasta propuestas de lineamientos que el IECM realizó para su funcionamiento e integración. Sin embargo, la creación de este órgano no ha aportado mayor transparencia [a] la forma de decidir la viabilidad de los proyectos, donde cada demarcación territorial tiene sus propias particularidades y criterios para hacerlo.</p> <p>Difusión de la consulta y participación: Aunque está establecida la difusión o promoción de la consulta por parte de diversas instituciones, la mayor responsabilidad de esta tarea recae en el IECM.</p> <p>Ejecución de proyectos ganadores: Normalmente es pasado el segundo trimestre del año de aplicación del recurso cuando empieza, en el mejor de los casos, a cumplirse con el mandato derivado de la consulta ciudadana. Su retraso -o, incluso, cambio de proyecto- genera mucho malestar en las vecinas y vecinos, empero, el Instituto no puede atender denuncias en tal sentido debido a que carece de facultades legales por lo que sólo asesora y orienta la queja ciudadana.</p>	<p>Se faculte en la Ley de Participación Ciudadana al Instituto Electoral local a no sólo dar seguimiento a la ejecución de los recursos del presupuesto participativo sino que se dote de las atribuciones para presionar a las jefaturas delegacionales a emitir los dictámenes de los proyectos específicos en el tiempo establecido y dar inicio a algún procedimiento administrativo si se detecta una aplicación nula o defectuosa de los recursos del presupuesto participativo.</p> <p>Se debe repartir de manera equitativa, no igualitaria, el presupuesto participativo. La Ley de Participación Ciudadana debería prever que se repartan los recursos en atención a la densidad poblacional de las delegaciones, colonias y pueblos, pues hay distorsiones administrativas tales que en alguna delegación se destinan cerca de 250 000 pesos por colonia y pueblo, mientras que en otras hasta 2 500 000; la cantidad asciende porque son menos las colonias o pueblos entre los que se reparte de manera igualitaria 3% del presupuesto.</p> <p>Se deben incorporar mayores herramientas tecnológicas durante la realización de los procedimientos de participación ciudadana que optimicen su realización y brinden mayor accesibilidad e información a la ciudadanía.</p>

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México, Secretaría Ejecutiva, Oficio SECG-IECM/0662/2017, 29 de agosto de 2017.



Con respecto a las propuestas de modificación a la Ley de Participación Ciudadana señaladas por el IECM para encarar las problemáticas, en particular sobre el reparto de los recursos en atención a la densidad poblacional de las delegaciones, colonias y pueblos, algunos expertos señalan que los problemas urbanos no surgen con base en la densidad poblacional, la prioridad en su atención es independiente de ésta, hay ocasiones en las que la asignación de recursos no puede alcanzar para todos lugares, pero con una sola acción se pueden abarcar diferentes lugares y beneficiar a un gran número de personas.⁵⁵³

En este sentido, la baja participación ciudadana es un asunto que va más allá de disponer de estos instrumentos, están relacionados con la cultura política,⁵⁵⁴ por lo cual se requiere incentivar la participación de la ciudadanía en todos sus niveles y componentes, desde el acceso a la información, la incidencia en el diseño y la supervisión, hasta la evaluación de la política pública en todos los grados de toma de decisiones (megaproyectos y proyectos privados como los inmobiliarios, entre otros). Así también, el especialista Alejandro Velázquez comentó en una reunión de trabajo realizada por la CDHDF que en las delegaciones administrativas de la Ciudad de México no existen criterios homogéneos acerca de la entrega de la información relacionada con proyectos urbanos, de esta manera cuando una persona acude a solicitarla, se tiene que enfrentar a las desventajas de la consulta directa del expediente, lo cual dificulta el ejercicio del derecho al acceso a la información.

De acuerdo con el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, el proceso institucional para la inclusión de la participación ciudadana debe seguir el siguiente proceso:

Cuadro III.27 Fortalecimiento y ampliación de la participación ciudadana

Estrategia	Metas	Entes responsables
Consolidar mecanismos de participación de la ciudadanía, sociedad civil y academia para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y [que] la participación sea vinculante.	Participación ciudadana en el proceso de adecuación del marco normativo de la Ciudad de México. Al menos 60% de las iniciativas aprobadas y 30% de los proyectos y políticas son consultados y generados con participación ciudadana.	ALDF Gobierno de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (Sedeso)
Reformar la Ley de Participación Ciudadana de Distrito Federal para garantizar el ejercicio pleno de sus mecanismos.	Procesos de consulta ciudadana sobre la reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.	Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México (SGCM)
Impulsar la incorporación de ciudadanos a los órganos consultivo y de decisión de las instituciones.	Diseño y aplicación de medidas compensatorias para garantizar a todas las personas el ejercicio pleno de su derecho a la participación ciudadana.	IECM

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de información de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Diagnóstico y Programa de Derechos de la Ciudad de México*, t. II, México, 2016, pp. 221-235.

2. Marco institucional

En el cuadro se sistematiza el aparato institucional y las atribuciones que obligan a las dependencias a respetar y vincular, en la mayoría de los casos, a la población civil organizada en materia urbana.

⁵⁵³ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.

⁵⁵⁴ Néstor Vargas Solano y Manuel Galván Gómez, “La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, doc. cit., pp. 433-464.



Cuadro III.28 Administración pública de la Ciudad de México en materia urbana: participación ciudadana

Institución	Atribuciones	Observaciones
Por crearse a partir de la Constitución Política de la Ciudad de México que entrará en vigor en 2018		
Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva	Promover, convocar y capacitar a la ciudadanía y organizaciones sociales para participar en todas las etapas de los procesos de planeación.	El Instituto, en el momento que comience a ejercer sus atribuciones como órgano descentralizado, elaborará el Programa General de Ordenamiento Territorial.
Vigentes		
Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> Convocar a plebiscito la modificación y aprobación de normas, planes y proyectos que se implementarán en el Distrito Federal. Promover y facilitar la participación ciudadana en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los programas (Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano). 	Cuenta con el Programa General de Desarrollo y el Programa General de Desarrollo Urbano, los cuales deben ser elaborados a partir de un proceso participativo y de consulta.
Seduvi	<ul style="list-style-type: none"> Promover y fomentar la participación ciudadana mediante consulta pública en la elaboración y modificación de los programas de desarrollo urbano. Recibir, evaluar y atender las propuestas que en esta materia les sean presentadas por interesados de los sectores privado y social. Promover la creación de talleres de participación ciudadana para incentivar la participación social. Informar en la <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> y medios de información masiva el inicio de las consultas públicas referentes a audiencias públicas. 	--
SGCM	<ul style="list-style-type: none"> Coordinar e implementar, en los términos que establece el Estatuto de Gobierno, las acciones necesarias para la celebración de plebiscitos, cuando así lo determine el jefe de gobierno. A través de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento al Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal, garantiza, regula y promueve la implantación de modelos de participación política y social acordes a las formas y sistemas normativos de los pueblos y barrios originarios; así como, de coordinar los procesos de consulta. A través del Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal, se encarga de elaborar, el Atlas y el Padrón de los Pueblos y Barrios Originarios. 	<p>En su Programa Institucional la estrategia de recuperación de espacios es un elemento clave para mejorar la interacción entre sociedad y gobierno, donde destaca la interlocución con grupos sociales y atención ciudadana.</p> <p>El Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal es un órgano de coordinación de la administración pública del Distrito Federal y participación ciudadana, enfocado al fomento, preservación y difusión de la cultura originaria y tradicional de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México. Está integrado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, y los titulares de la sgcm, Sedema, Sedeso, Secretaría de Salud, Secretaría de Turismo, Secretaría de Cultura, Secretaría de Protección Civil, Secretaría de Educación, Sedec, los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial; así como representantes de los diversos pueblos y barrios originarios del Distrito Federal y de las organizaciones sociales y civiles interesadas en la materia.</p>
Invi	<ul style="list-style-type: none"> Propiciar y concertar la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda. Promover la participación civil en los procesos de planeación, programación y evaluación habitacionales. 	Cuenta con el Programa de Autoproducción de Vivienda, que se desarrolla progresivamente bajo el control directo de las y los acreditados de forma individual o colectiva, a través de la participación de las personas beneficiarias.



Cuadro III.28 Administración pública de la Ciudad de México en materia urbana: participación ciudadana (continuación)

Sederec	Establecer y ejecutar políticas públicas y programas en materia de desarrollo rural; atención a pueblos indígenas y comunidades étnicas, huérfanos, migrantes y sus familias.	Las políticas, programas y acciones que establezca deberá considerar los criterios de propiciar la consulta pública y participación inclusiva aptas para diversas comunidades.
Procdmx	Fomentar la constitución de sociedades, asociaciones cuya finalidad sea la participación pública y privada.	Ha realizado proyecto como el Cetram, el estacionamiento Plaza de la República, etcétera.
Contraloría General de la Ciudad de México (CGCDMX)	<ul style="list-style-type: none"> Coordinar y supervisar la red de contralorías ciudadanas. Convocar a la ciudadanía a formar comités ciudadanos. 	Ofrece servicios relacionados a la denuncia de actos de corrupción, ingreso al registro de servidoras y servidores públicos sancionados e inhabilitados, consulta de auditorías, incumplimientos contractuales.
Comité Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> Espacio en donde los pueblos indígenas pueden manifestar o emitir sus opiniones y propuestas sobre acciones y programas que se implementan a su favor. 	El Comité Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas está integrado por representantes de distintas comunidades indígenas, quienes fueron electos a través de una asamblea comunitaria.
Consejo Asesor de Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Proponer mecanismos de participación ciudadana. Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos, privados y sociales de desarrollo de vivienda. 	Es un órgano meramente consultivo. Es presidido y formado por el jefe de gobierno, quien nombra un suplente; la o el titular de la Seduvi es la o el suplente.
Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable	Asesorar con estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis en materia de desarrollo urbano sustentable.	Órgano permanente de participación de los sectores público, social, académico, gremial, empresarial, entre otros. Cuenta con al menos dos miembros del movimiento social y dos miembros de las organizaciones no gubernamentales con conocimientos en el tema. Personas expertas critican la falta de representatividad social en este consejo.
Comisión Mixta de Mobiliario Urbano	Proponer políticas, estrategias y líneas de acción en materia de mobiliario urbano, así como para dictaminar sobre el diseño, la operación y el mantenimiento del mobiliario urbano en la vía y espacios públicos del Distrito Federal, a petición del jefe de gobierno y de la Secretaría.	Órgano integrado por representantes de la administración pública y de los sectores social y privado.
Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica	Dar seguimiento a la dinámica urbana sustentándose en el Sistema de información y evaluación del desarrollo urbano, para definir la visión estratégica y el modelo territorial de las áreas de gestión estratégica y las acciones a implementar con la participación de los sectores público, social y privado.	--

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de los datos de la Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 15, apartado D, numeral 5, fracciones i, v, vi y vii, y apartado C, numerales 1, 2, 3, 4 y 5; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 67º, fracción xvi; Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículos 6º; 7º, fracciones ii, iii, iv, v, vi, vii, xiii, xiv y xvi; 17, 18 y 24; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, "Programas", disponible en <<http://www.seduvi.cdmx.gob.mx/programas>>; Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 23, fracciones xxv, xxvi bis y xix, y artículo 34, fracciones xii, xxxix y xlv; Programa Institucional de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México 2013-2018, objetivo estratégico, inciso b, meta 1 y 2; Ley de Vivienda del Distrito Federal, artículo 3º, fracciones i, iii, iv, v, vi, vii, viii y xvi, artículo 8, fracción v, artículo 41 fracciones v, vii, viii, xi, xii, xiv; Instituto de Vivienda del Distrito Federal, "Avance global de metas, informes y resultados", disponible en <<http://www.invi.df.gob.mx/portal/12016Metas.aspx>>; Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, artículos 5º y 22; Manual Administrativo Procdmx, S. A. de C. V., publicado en diciembre de 2016, capítulo ii, incisos a, b, c, j, k y t; Agencia de Promoción de Inversiones y Desarrollo para la Ciudad de México, "Procdmx en cifras", disponible en <<http://procdmx.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de/procdmx-en-cifras>>; Contraloría General de la Ciudad de México, "Denuncia actos de corrupción", disponible en <<http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/pservicios/indexServicios.php>>; Acuerdo mediante el cual se crea el Consejo Asesor de Vivienda en el Distrito Federal, artículo 2º, fracciones i, ii y iii; Ley de Interculturalidad; Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, "Acerca de", disponible en <<http://www.sederec.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>>, página consultada el 15 de agosto de 2017.



Actualmente, uno de los casos representativos en torno a la participación ciudadana fue el proyecto Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa. De acuerdo con la información facilitada por la Procdmx, en 2015 puso a consulta ciudadana la construcción de dicho corredor cultural a través del IECM; los resultados de este ejercicio de participación ciudadana arrojaron que, de las 22 370 personas participantes, 7 893 aprobaban la construcción y 14 201 no lo hacía.⁵⁵⁵ Tal consulta fue el resultado de una fuerte presión social que estuvo en contra de ese tipo de proyectos. Si bien el corredor cultural propuesto fue cancelado, el espacio que requería de intervención pública bajo un enfoque que incluyera las necesidades sociales no se consolidó, por lo que se puede señalar que hace falta trascender la participación social para no sólo detener proyectos que pueden ir en contra del bien común y de la función social de la ciudad, sino para avanzar hacia la incidencia en las políticas y acciones públicas para la toma de decisiones en materia urbana.

Como puede observarse en el cuadro anterior, en muchas ocasiones la participación ciudadana ha quedado en la toma de medidas preventivas de educación ambiental. El arquitecto Alfonso Iracheta plantea que “la participación popular [...] requiere un permanente flujo de información y de aportar elementos que pasen de la petición a la reivindicación de un auténtico diálogo”⁵⁵⁶ entre autoridades y sociedad civil organizada. Sin embargo, para muchas organizaciones en la Ciudad de México la participación ciudadana está desestimada y desvinculada en la planeación, gestión y ejecución de la política urbana, y en la política pública en general.

La participación ciudadana es una posibilidad para legitimar la acción pública y, por ende, desactivar el conflicto social; sin embargo, la participación debe ser informada y con las herramientas legales y vinculantes para asegurar la integridad de las personas demandantes y la respuesta a sus demandas.⁵⁵⁷

En este sentido, el derecho al acceso a la información y a la transparencia con respecto a los proyectos urbanos son piezas clave para la participación ciudadana, por lo que deben ser respetados, promovidos y garantizados. En particular, se debe tener en cuenta que existen grupos que no tienen las mismas posibilidades para conocer y, por ende, para tener acceso a la información pública, como es el caso de las comunidades de bajos recursos, los cuales ven afectado su nivel de vida por los megaproyectos. Por lo tanto, existe una obligación reforzada para garantizar que estos grupos accedan y ejerzan tales derechos con el fin de poder oponerse y participar en la toma de decisiones respecto de las obras que puedan afectarlos.

Es importante que las autoridades se apeguen a los criterios de consulta respecto de los cuales se ha pronunciado la SCJN, como lo hizo para determinar que se consultará a pueblos y comunidades indígenas cuando se trate sobre: 1) la pérdida de sus territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.⁵⁵⁸

⁵⁵⁵ Agencia para la Promoción de Inversiones y Desarrollo para la Ciudad de México, Dirección General, Oficio PROCDMX/DG/0000022/2017, 25 de agosto de 2017.

⁵⁵⁶ Alfonso Iracheta, “Metropolización y política urbana en la Ciudad de México”, en *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 3, núm. 1, México, enero-abril de 1988, p. 158.

⁵⁵⁷ Martín Nájera, “Impulso a la competitividad mundial de la Ciudad de México. Una gentrificación liderada por el Estado frente a la resistencia ciudadana”, en *Contested Cities, Working Paper Series, op. cit.*, pp. 9 y 10.

⁵⁵⁸ Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en las instalaciones de la CDHDF.



3. El escenario para 2018: la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México

La Constitución Política local establece que el derecho a la ciudad se garantizará a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad.⁵⁵⁹ Con respecto al sistema de planeación, menciona que será un proceso articulado, perdurable, con prospectiva, orientado al cumplimiento y al ejercicio progresivo de todos los derechos, así como a la prosperidad y funcionalidad de la Ciudad de México. Señala que sus etapas y escalas serán establecidas en las leyes correspondientes.⁵⁶⁰

Agrega que las autoridades garantizarán el derecho de acceso a la información pública sobre el medio ambiente y establecerán mecanismos de participación y consulta ciudadana en las regulaciones y los programas ambientales.⁵⁶¹ En este sentido, la Constitución local establece que se realizarán consultas a la ciudadanía cuando se prevea la suscripción de acuerdos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos susceptibles de afectarles directamente.⁵⁶²

La Constitución de la capital del país establece seis mecanismos de participación ciudadana directa para la vida social y política de la Ciudad de México: la iniciativa ciudadana, la consulta popular, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana y la revocación de mandato, y refiere la vinculatoriedad de los últimos cuatro mencionados al alcanzar ciertos porcentajes de participación.

Asimismo, señala que las y los integrantes de las alcaldías deberán promover la participación de las y los ciudadanos en: los programas –generales y específicos– de desarrollo de la demarcación; la ejecución de programas y acciones públicas territoriales; el presupuesto participativo; el uso del suelo; las obras públicas y la realización de todo proyecto de impacto territorial, social y ambiental en la demarcación territorial.⁵⁶³

Con respecto al consentimiento y el derecho a la consulta de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México, la Constitución reconoce su derecho a la participación en la toma de decisiones públicas a través de su integración en los órganos consultivos y de gobierno;⁵⁶⁴ así como de la consulta previa, libre, informada, de buena fe,⁵⁶⁵ la cual es obligada de realizarse por parte de las autoridades gubernamentales,⁵⁶⁶ con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado;⁵⁶⁷ y a la cual el Congreso podrá convocar, a solicitud del equivalente a 10% de este grupo.⁵⁶⁸ Así, se le reconoce a este grupo la facultad de organizar las consultas en torno a las medidas legislativas, administrativas o de cualquier otro tipo susceptibles de afectarles,⁵⁶⁹ así como de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de la Ciudad de México.⁵⁷⁰

⁵⁵⁹ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 15, apartado A, numeral 1.

⁵⁶⁰ *Ibidem*, artículo 15, apartado A, numeral 3.

⁵⁶¹ *Ibidem*, artículo 16, apartado A, numeral 8.

⁵⁶² *Ibidem*, artículo 19, numeral 7, segundo párrafo.

⁵⁶³ *Ibidem*, artículo 56, numeral 2, fracción II.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, artículo 26, apartado A, numeral 1; artículo 59, apartado C, numeral 2.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, artículo 25, apartado A, numeral 6; artículo 59, apartado C, numeral 1.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, artículo 59, apartado C, numeral 1.

⁵⁶⁷ *Ibidem*, artículo 59, apartado L, numeral 2.

⁵⁶⁸ *Ibidem*, artículo 25, apartado F, numeral 1, inciso f.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, artículo 59, apartado B, numeral 8, fracción II.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, artículo 59, apartado B, numeral 8, fracción V.



Sin embargo, aunque tienen participación con voz en las sesiones de los Concejos, órganos colegiados en cada demarcación territorial que realizan funciones de supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente a las demarcaciones territoriales, no tienen voto para ello.⁵⁷¹

Para la realización de estos derechos, el Estado deberá reconocer a las autoridades y representantes tradicionales elegidos en los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, de conformidad con sus sistemas normativos y procedimientos,⁵⁷² y les garantizará su legitimidad,⁵⁷³ así como, deberá establecer políticas públicas y partidas específicas y transversales en los presupuestos de egresos para asegurar el ejercicio de estos derechos,⁵⁷⁴ creará un sistema institucional que registre a todos los pueblos y barrios y comunidades indígenas y dé cuenta de su territorio, ubicación geográfica, población, etnia, lengua y variantes, autoridades, mesas directivas, prácticas tradicionales y cualquier indicador relevante que para ellos sea preciso agregar.⁵⁷⁵ Asimismo, obliga a la creación de un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, en el que concurren los representantes de los pueblos a través de un Consejo, y entre cuyas funciones esté a cargo del diseño de las políticas públicas para las comunidades indígenas residentes y la población indígena en general.⁵⁷⁶

Uno de los mayores retos después de la entrada en vigor de la Constitución es crear una legislación reglamentaria que permita el pleno acceso de la población a estos mecanismos de participación ciudadana, así como a la transparencia del propio procedimiento con miras a garantizar plenamente el derecho a la ciudad de todas y todos. A este desafío se suma el reconocimiento de los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, que son alrededor de 256 en la Ciudad de México⁵⁷⁷ –territorio donde aproximadamente 8.8% de la población⁵⁷⁸ se considera parte de una comunidad indígena–, y su contribución a una gestión y planeación urbana sustentable, incluyendo, que permita lograr mejores condiciones de habitabilidad, todo ello mediante ejercicios de participación ciudadana en los que expresen sus necesidades y a la vez conozcan los beneficios de ser partícipes de esos procesos, de ahí la importancia de que en el texto constitucional local se haya incluido la Declaratoria de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y sea hoy una observación obligatoria a cumplir por parte de las autoridades gubernamentales.

En lo que se refiere al derecho a la información, la Constitución Política de la Ciudad de México señala lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural, suficiente y oportuna, así como a producirla, buscarla, recibirla y difundirla por cualquier medio.
2. Se garantiza el acceso a la información pública que posea, transforme o genere cualquier instancia pública, o privada que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad o de

⁵⁷¹ *Ibidem*, artículo 53, apartado C, numeral 3, fracción xi.

⁵⁷² *Ibidem*, artículo 53, apartado A, numeral ix; artículo 59, apartado B, numeral 7.

⁵⁷³ *Ibidem*, artículo 59, apartado C, numeral 4.

⁵⁷⁴ *Ibidem*, artículo 59, apartado L, numeral 1.

⁵⁷⁵ *Ibidem*, artículo 59, apartado L, numeral 3.

⁵⁷⁶ *Ibidem*, artículo 59, apartado M.

⁵⁷⁷ Gobierno de la Ciudad de México, *Marco de políticas de pueblos y barrios originarios de la CDMX, México: Proyecto Agua/7 CDMX*, México, GDF, 16 de febrero de 2017, p. 11.

⁵⁷⁸ Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, “Fichas de información básica de la población indígena”, disponible en <<https://www.gob.mx/cdi/articulos/fichas-de-informacion-basica-de-la-poblacion-indigena-2015?idiom=es>>, página consultada el 2 de marzo de 2018.



- interés público. Esta información deberá estar disponible en formatos de datos abiertos, de diseño universal y accesible.
3. En la interpretación de este derecho prevalecerá el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar los actos del ejercicio de sus funciones. La información sólo podrá reservarse temporalmente por razones de interés público para los casos y en los términos que fijen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes.
 4. No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.⁵⁷⁹

Por último, en su artículo 16, apartado C, sobre la regulación del uso del suelo se establece que la transparencia y la máxima publicidad serán principios que regirán los cambios de uso del suelo. Por lo cual,

la autoridad está obligada a informar oportunamente a la comunidad sobre las solicitudes turnadas ante el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva para su dictamen, así como los estudios establecidos en la legislación correspondiente. El proceso de transparencia en el cambio de uso de suelo incluye el informe que rinda el registro público de la propiedad respecto de la inscripción de los bienes amparados. Las consultas tendrán carácter vinculante según lo establecido en esta Constitución. En todo caso se privilegiará el interés público.

⁵⁷⁹ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 7º, apartado D, numerales 1 al 4.



IV. Principales impactos y violaciones a los derechos humanos de la población por proyectos urbanos en la Ciudad de México



En este capítulo se presentan las acciones desarrolladas por la CDHDF respecto del tema urbano. Para ello, en un primer apartado se exponen los resultados de la sistematización de las quejas investigadas, en las que se manifiestan afectaciones debido al desarrollo de proyectos constructivos de obras públicas y privadas en la Ciudad de México.

Después se detalla el análisis generado a partir de la revisión de las recomendaciones emitidas por este organismo público autónomo desde su creación y hasta mediados de 2017, esto específicamente con respecto a los casos en los que se documentaron violaciones a derechos humanos derivadas de la construcción de desarrollos inmobiliarios, megaproyectos y otras obras públicas; es preciso decir que no sólo se identifican los principales derechos que se han visto afectados o las autoridades involucradas, sino también los obstáculos y retos enfrentados para el cumplimiento de los puntos recomendatorios, entre otros aspectos. Asimismo, en el marco de este Informe especial se incluye una síntesis de los casos e inconformidades presentadas durante un foro internacional realizado para discutir los desafíos en materia de política urbana y derechos humanos.

Finalmente, se abordan algunos casos conocidos por la CDHDF y considerados como paradigmáticos debido a que reflejan la pugna entre algunos proyectos urbanos en la Ciudad de México y la población que se ve afectada al tener que enfrentar los cambios que acarrea su construcción. Por último, se cierra el capítulo con una reflexión sobre el sismo del 19 de septiembre de 2017 y sus principales afectaciones, haciendo énfasis en los retos que este trágico acontecimiento natural conlleva para el ejercicio de los derechos de las personas que habitan y transitan la ciudad capital.

A. Quejas investigadas por la CDHDF en materia urbana

La CDHDF, como organismo público autónomo, tiene los objetivos de proteger, defender, vigilar, promover, estudiar, educar y difundir los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en la materia de los que el Estado mexicano sea parte.⁵⁸⁰ En el marco de sus competencias, esta Comisión conoce de quejas y denuncias por presuntas violaciones

⁵⁸⁰ 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 14 de mayo de 2010, artículo 2°.



a los derechos humanos cuando son cometidas por servidoras y servidores públicos de la Ciudad de México.⁵⁸¹

En las narraciones de hechos de las quejas recibidas en la CDHDF se expresan problemas multicausales, entre los que se identifican asuntos relativos a la planificación y gestión urbana y al deficiente ordenamiento territorial, ambos procesos están acompañados por políticas públicas que no satisfacen a cabalidad el interés público, dificultan la viabilidad de recibir servicios adecuados, suficientes, accesibles y asequibles, y van en detrimento de la calidad de vida de las y los habitantes de la ciudad.

Para este análisis se realizó una búsqueda de datos en el Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi) de la CDHDF, herramienta que concentra la información de todas las quejas recibidas por la institución de 2011 a julio de 2017. Así, se identificaron 234 quejas relacionadas con temática inherente al desarrollo urbano, que principalmente fueron interpuestas por personas peticionarias que refirieron su inconformidad en torno a construcciones presuntamente irregulares que habían causado daños a los inmuebles que eran habitados por éstas, poniendo en riesgo su integridad. Cabe señalar que muchas de esas quejas han sido calificadas por personal de este Organismo como una posible violación al derecho de seguridad jurídica, ello a causa de la omisión u obstaculización de observar la ley y/o normatividad aplicable en la materia; la violación se presumió por la falta de intervención de las autoridades en la supervisión, verificación o sanción de dichas construcciones. Para la calificación e investigación de las quejas se cuenta con el *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos*, instrumento que sirve de base para determinar la presunta violación a derechos humanos, derivada de la narración de los hechos de la queja; y que incorpora los más altos estándares internacionales de protección a los derechos humanos.⁵⁸²

Por los datos que arroja el Siigesi se tiene conocimiento que se registraron 150 quejas individuales y 84 quejas colectivas, una de las cuales constaba de la participación de personas vecinas que procedían de más de 700 colonias ubicadas en las 16 delegaciones de la Ciudad de México, en las que se hacía patente la violación reiterada a diversas normas jurídicas en 1 200 obras presuntamente irregulares, por cambios de uso de suelo, inobservancia de los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, falta de armonización legislativa para evitar la discrecionalidad en el otorgamiento de permisos, licencias, manifestaciones de construcción y respecto a los criterios de redensificación de predios. La denuncia generalizada en este tipo de quejas fue la vulnerabilidad a la que se encuentran sometidas las personas vecinas de un lugar, cuyo uso de suelo puede ser modificado discrecionalmente, lo cual provoca desplazamiento o el llamado proceso de *gentrificación* de colonias afectadas por estos cambios.⁵⁸³

Con respecto a los derechos humanos que se acreditaron violados en las quejas tramitadas por la CDHDF, y relativas a obras constructivas durante el periodo analizado, el mayor número de menciones fue por la presunta violación a los siguientes derechos:

⁵⁸¹ *Ibidem*, artículo 3°.

⁵⁸² Véase 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, 2010, p. 7. Cabe señalar que todos los datos relativos a quejas fueron proporcionados por la Tercera Visitaduría General.

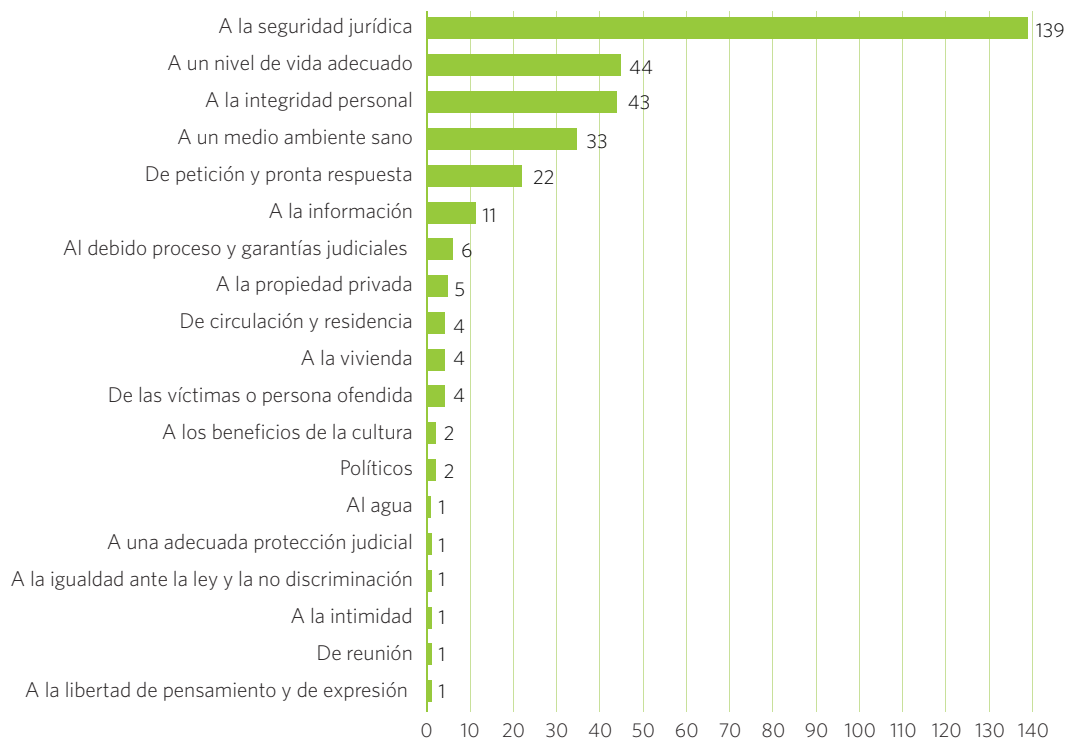
⁵⁸³ En octubre de 2013 se llevó a cabo en las instalaciones de la CDHDF una reunión pública de vecinas y vecinos por una planeación adecuada del uso del territorio (suelo urbano y de conservación) en la Ciudad de México. Los objetivos de dicha reunión se centraron en mostrar cómo a través del manejo que se da a los usos de suelo en la capital del país, tanto en el contenido de las normas como en la aplicación de las mismas, se violan derechos humanos. Asimismo, se reflexionó acerca de la manera en que algunas iniciativas de reforma a diversas normas presentadas a la Asamblea Legislativa por la ciudadanía ayudarían a mejorar la certeza jurídica en el desarrollo urbano y usos de suelo, permitiendo con ello respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.



- 1) a la seguridad jurídica (139 menciones);
- 2) a un nivel de vida adecuado (44 citas);
- 3) a la integridad personal (43 referencias);
- 4) a un medio ambiente sano (33 menciones) y
- 5) de petición y pronta respuesta (22).

Cabe señalar que una queja puede estar calificada por la presunta violación a uno o más derechos.

Gráfico iv.1 Derechos humanos mencionados en las quejas tramitadas por la CDHDF en torno a obras públicas y privadas de 2011 a julio de 2017



Fuente: Elaboración de la Tercera Visitaduría General, con información del Siigesi, fecha de consulta: 18 de julio de 2017.

Por otra parte, fueron identificadas 166 quejas como consecuencia de obras privadas (con permiso de las autoridades) y 68 por obras públicas;⁵⁸⁴ además de que se registraron 188 quejas en materia de construcciones, 19 relativas a demoliciones, seis a remodelaciones, cinco por asentamientos humanos en zonas sin uso de suelo urbano y cuatro a causa de la tala de árboles.

De acuerdo con los datos del Siigesi, el desglose por año muestra que se conoció de ocho quejas en 2011, siete en 2012, 27 en 2013, 46 en 2014, 69 en 2015, 27 en 2016 y 50 quejas hasta julio de 2017. Lo anterior puede deberse a un aumento en la construcción de proyectos de vivienda y de la obra pública o público-privada, lo que incrementaría el número de personas afectadas por presuntas

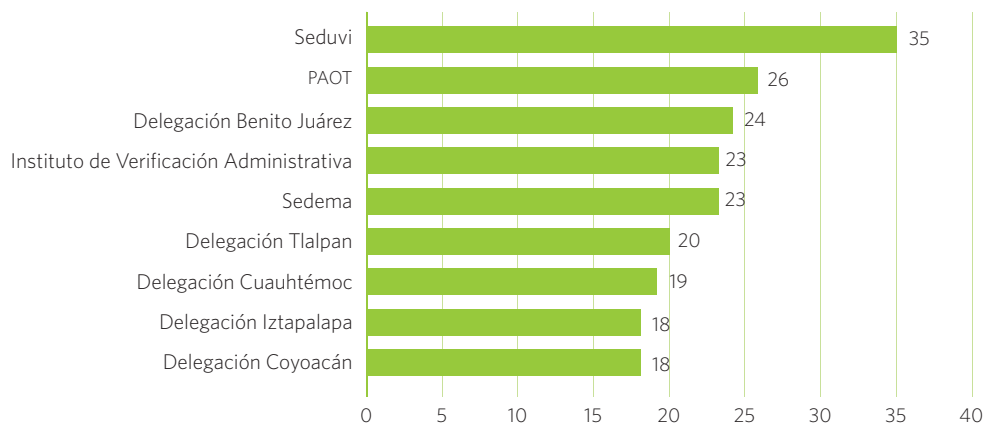
⁵⁸⁴ El número de quejas total de 2011 a 2017 es de 293, sin embargo, por la temporalidad en la que se desarrolló la investigación para efectos del informe sólo se tomó en consideración la información disponible hasta mediados de 2017.



violaciones a derechos humanos.⁵⁸⁵ No obstante, ello también puede responder a que la emisión de recomendaciones en torno a un tema propicia la difusión y el conocimiento de la existencia de esta Comisión, así como su injerencia en la comprensión y análisis de la problemática desde una postura no jurisdiccional, y que puede ayudar a entender, desde otra perspectiva, las causas y consecuencias del crecimiento urbano. Por su parte, se considera también que la creación en la CDHDF de una visitaduría especializada en derechos sociales, culturales y ambientales, en este caso la Tercera Visitaduría General, potencia el nivel de atención e intervención por parte de este organismo en la recepción, investigación y eventual pronunciamiento sobre las violaciones a derechos humanos en el contexto del crecimiento urbano.

En los registros con los que cuenta la CDHDF se observa que de las autoridades presuntamente responsables, las más reiteradas en las quejas son:

Gráfico iv.2 Principales autoridades presuntamente responsables, mencionadas en las quejas en materia urbana interpuestas ante la CDHDF de 2011 a julio de 2017



Hasta este momento, del total de quejas registradas (234), 143 se encuentran concluidas y las 91 restantes están en investigación. Cabe mencionar que existen diferentes causales para concluir un expediente de queja,⁵⁸⁶ si bien diversas de ellas concluyeron en la emisión de una Recomendación, otras tantas lo fueron por haberse solucionado durante el trámite o por no existir elementos para acreditar la

⁵⁸⁵ Con la publicación del Bando 2 en la Ciudad de México se detonó el *boom inmobiliario*, caracterizado por el gran número de construcciones de vivienda vertical, así “a finales del año 2012 se tenían registradas 6490 nuevas viviendas con sólo 20782 cajones de estacionamiento”, se produjo una saturación por el incremento del parque vehicular. Los desarrolladores inmobiliarios justifican que con la construcción de este tipo de inmuebles dan solución al déficit de vivienda existente. Sin embargo, algunos de los efectos de esto fue “la promoción de vivienda de tipo elitista al tener precios muy elevados y dejando fuera del alcance económico a la población que no tiene ingresos suficientes para adquirir una vivienda digna y en una zona céntrica de la ciudad”. Véase Alejandro Hernández Salazar y Javier Pérez Corona, “Desarrollos inmobiliarios, redensificación y estructura urbana en la delegación Benito Juárez de la Ciudad de México”, *loc. cit.*

⁵⁸⁶ Las causales de conclusión son: por solución durante el trámite; por incompetencia, debiéndose orientar jurídicamente a las y los peticionarios; por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos; por improcedencia; por desistimiento de la parte peticionaria; por falta de interés de la o el peticionario; por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un acuerdo de no responsabilidad; por no existir elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos; por no haberse identificado a la autoridad que cometió la violación de los derechos humanos; por muerte de la parte peticionaria, siempre y cuando exista imposibilidad para continuar con el trámite de investigación, y por imposibilidad para continuar con la investigación, por protección de la parte peticionaria; por cumplimiento de las medidas conciliatorias; por haberse emitido una recomendación. Véase Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 1 de agosto de 2002; última reforma publicada el 22 de mayo de 2003, artículo 121.



violación a los derechos humanos. La conclusión dependió de la intervención u orientación brindada por el personal de la CDHDF, a través de la Tercera Visitaduría General, para la solución pronta y eficaz de las quejas. Otra disposición utilizada por este Organismo es la emisión de medidas precautorias para salvaguardar los derechos humanos de las personas afectadas, muchas de las cuales sirvieron para solucionar la problemática denunciada en la queja.

A continuación, se abordan específicamente las recomendaciones que fueron emitidas por la Comisión.

B. Recomendaciones emitidas por la CDHDF vinculadas a temas urbanos

En caso de comprobarse la violación a derechos humanos durante la investigación de las quejas, la CDHDF se encuentra facultada para emitir recomendaciones dirigidas a la o las autoridades responsables, en donde se incluyen medidas tendientes a la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y, de ser procedente, a la reparación integral del daño para la o las víctimas.⁵⁸⁷

De 1993 a julio de 2017, la CDHDF ha emitido un total de 336 recomendaciones por violaciones a diversos derechos humanos de la población en la Ciudad de México. De este total, 72 documentos recomendatorios abordan algún aspecto urbano que ha afectado el bienestar de las personas y las comunidades, aunque el origen de la queja no haya sido ése. Así, frente al amplio conjunto de temas urbanos que impactan el ejercicio y goce de derechos, al revisar de manera puntual este segundo bloque de recomendaciones se decidió delimitar el análisis a partir de tres criterios: que los instrumentos recomendatorios estuvieran motivados por las problemáticas generadas de la política y gestión urbanas implementadas en la capital del país; por la magnitud de las afectaciones a diversos aspectos de la calidad de vida de la población, y por las violaciones documentadas a la normatividad urbana.

De esta manera, se seleccionaron 23 recomendaciones que giran en torno a problemáticas derivadas del crecimiento urbano y se relacionan con la construcción de obras, de las cuales 15 son públicas y ocho privadas (con permisividad de las autoridades).

Cuadro iv.1 Recomendaciones de la CDHDF que giran en torno a problemáticas urbanas de 1993 a julio de 2017

Obra pública

Recomendación 4/1996

Caso: Indemnización a un particular por la expropiación de un predio, llevada a cabo hace 28 años. (Se expropió el predio ya que se argumentó [que ahí] se encuentran edificadas las instalaciones de la Escuela Nacional de Antropología e Historia y del Parque Ecológico Cuicuilco).
Estatus: Aceptada/concluida.

Recomendación 5/1997

Caso: Expropiación de seis lotes de un particular desde 1970, sin que mediara el pago correspondiente. (Los lotes fueron expropiados invocando como causa de utilidad pública el mejoramiento del centro de población y dotarlo de servicios públicos y equipamiento).
Estatus: Aceptada/concluida.

Recomendación 7/2006

Caso: Obstaculización, injerencias arbitrarias o ataques a la propiedad privada. (Daños provocados a una vivienda por la construcción de la Línea B del stc Metro).
Estatus: Aceptada/concluida.

⁵⁸⁷ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 46.



Cuadro iv.1 Recomendaciones de la CDHDF que giran en torno a problemáticas urbanas de 1993 a julio de 2017 (continuación)

Recomendación 12/2007

Caso: Expropiación del predio ubicado en las calles de Tenochtitlán núm. 40 y Jesús Carranza núm. 33, col. Morelos, delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal.

(Expropiación de departamentos para construir servicios de educación, salud y guardería).

Estatus: Parcialmente aceptada/concluida.

Recomendación 1/2008

Caso: Omisión en el pago por concepto de la revocación de expropiación de tres predios.

(Expropiación de tres predios por causa de utilidad pública).

Estatus: Parcialmente aceptada/concluida.

Recomendación 2/2008

Caso: Falta de indemnización –pago– por decreto expropiatorio y dilación en el procedimiento administrativo mediante el cual se resolvió su procedencia.

(Expropiación de varios predios por considerarlos zona sujeta a la conservación ecológica como área natural protegida. No se ha recibido la indemnización).

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

Recomendación 21/2008

Caso: Omisión de pago por concepto de una afectación a la propiedad privada e incumplimiento de Conciliación ante la CDHDF.

(Afectación de dos fracciones de terreno al realizar obras de ampliación de los ejes viales. Se declaró procedente el pago de indemnización, pero éste no se ha realizado).

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

Recomendación 5/2009

Caso: Negativa a realizar ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en los inmuebles de la ALDF.

(Se denuncia negativa a realizar ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en los inmuebles de la Asamblea Legislativa, lo que les impide su acceso y desplazamiento).

Estatus: Aceptada/sujeta a seguimiento.

Recomendación 9/2009

Caso: Omisiones de la autoridad para desincorporar y regularizar un predio.

(Las autoridades gubernamentales no han llevado a cabo las acciones necesarias para que la persona peticionaria regularice su predio, el cual fue permutado por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) para la instalación de una estancia infantil y una biblioteca).

Estatus: No aceptada.

Recomendación 24/2009

Caso: Discriminación por falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México.

(Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte, espacios y entornos públicos de la Ciudad de México).

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

Recomendación 25/2009

Caso: Omisión de proteger y garantizar la práctica de juegos de pelota de origen prehispánico.

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

Recomendación 11/2010

Caso: Falta de accesibilidad y seguridad en el Centro de Transferencia Modal (Cetram) Pantitlán.

(En el Cetram Pantitlán no existen puentes peatonales que conecten el paradero con una avenida, siendo que esa zona es de alto riesgo vial y de cruce para las y los peatones).

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

Recomendación 1/2011

Caso: Violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada Sistema vial de puentes, túneles y distribuidores al sur-poniente de la Ciudad de México (Supervía Poniente).

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

Recomendación 7/2014

Caso: Falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención del riesgo adecuadas para las personas transeúntes respecto a una excavación profunda por parte de la autoridad delegacional en Azcapotzalco, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona.

Estatus: Aceptada/sujeta a seguimiento.

Recomendación 6/2015

Caso: Omisiones en la supervisión de puentes provisionales, colocados sobre avenida Periférico con motivo de la construcción de las autopistas urbanas Poniente y Sur, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona; así como no garantizar que los puentes definitivos que se construyeron cumplan con los estándares de accesibilidad universal. (No se ha pagado indemnización).

Estatus: Aceptada/sujeta a seguimiento.



Cuadro iv.1 Recomendaciones de la CDHDF que giran en torno a problemáticas urbanas de 1993 a julio de 2017
(continuación)

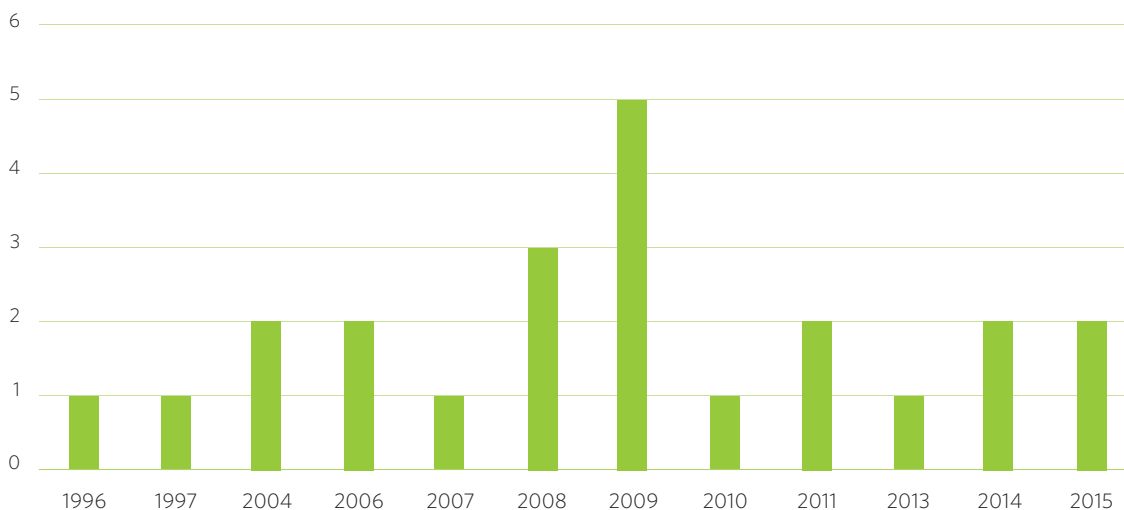
Obra privada
<p>Recomendación 8/2004 Caso: Negativa al derecho de petición y prestación ineficiente del servicio público. (Falta de vigilancia y supervisión de las autoridades en las áreas de interés ambiental, [donde además se] permitió la utilización de maquinaria pesada y la edificación en el área de valor ambiental denominada Barranca del Muerto). <i>Estatus:</i> No aceptada.</p>
<p>Recomendación 9/2004 Caso: Negativa al derecho de petición y prestación ineficiente del servicio público. (Inadecuada e ineficaz aplicación de los procedimientos de recuperación de áreas de interés ambiental, en donde se desarrollaron asentamientos humanos sin medidas de reparación, mitigación o compensación por daño ambiental en la Barranca La diferencia). <i>Estatus:</i> Parcialmente aceptada/concluida.</p>
<p>Recomendación 15/2006 Caso: Prestación ineficiente del servicio público. (Unidad habitacional con viviendas deterioradas. Las autoridades se niegan a reubicar a quienes viven ahí. Se ha permitido la construcción de viviendas más pequeñas, pero sin los servicios públicos necesarios, ni equipamiento). <i>Estatus:</i> Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.</p>
<p>Recomendación 7/2009 Caso: Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable y obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente. (Incumplimiento de la normatividad en materia de construcciones, que derivó en la contaminación del manto acuífero por la mezcla de aguas residuales y pluviales en un pozo de absorción). <i>Estatus:</i> Aceptada/sujeta a seguimiento.</p>
<p>Recomendación 5/2011 Caso: Habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa en la delegación Coyoacán. (Construcción de desarrollos habitacionales en el Callejón Esfuerzo 302 y Calzada de Tlalpan 3155). (Falta de estudios técnicos y factibilidades de los servicios de agua, drenaje y viabilidad en un desarrollo inmobiliario en el Pueblo de Santa Úrsula Coapa, delegación Tlalpan). <i>Estatus:</i> Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.</p>
<p>Recomendación 17/2013 Caso: Habitantes de los pueblos de Santa Bárbara, Santa Catarina, San Martín Xochinauac, San Andrés, Barrio de San Andrés, Colonia Nueva España y de la Unidad Habitacional "Ferrería" de la delegación Azcapotzalco, que fueron vulnerados en sus derechos humanos por causa de una construcción ubicada en la Avenida Granjas núm. 800, Pueblo de Santa Bárbara, en la delegación Azcapotzalco. (Edificación de un centro masivo de espectáculos sin información disponible y adecuada para las y los habitantes de las colonias y pueblos aledaños, lo que produjo descontento y manifestaciones vecinales). <i>Estatus:</i> Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.</p>
<p>Recomendación 12/2014 Caso: Falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda, en suelo urbano del Distrito Federal. (Falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo o remodelación de obras civiles para vivienda en suelo urbano, lo que provocó daños a terceras personas. No se ha pagado indemnización). <i>Estatus:</i> Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.</p>
<p>Recomendación 4/2015 Caso: Omisiones en el procedimiento de emisión de certificados únicos de zonificación de uso de suelo y de derechos adquiridos, así como aplicación incorrecta de normas técnicas lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva. (Omisiones en la emisión de certificados de zonificación de uso de suelo y la aplicación incorrecta de normas técnicas, en los cuales se identificó que los proyectos inmobiliarios de capital privado, supuestamente regulados por el gobierno, están cambiando el entorno urbano de diversas colonias de la capital, así como las formas de vida de las personas que habitan en esos sitios). <i>Estatus:</i> Aceptada/sujeta a seguimiento.</p>

Fuente: Elaboración de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento y la Tercera Visitaduría General. Fecha de consulta: al 31 de julio de 2017.



Si bien 2009 reporta el mayor número de recomendaciones emitidas en la materia a lo largo de estos años, la recurrencia en la emisión de instrumentos recomendatorios sobre dichos temas refleja, a pesar de las violaciones a derechos que generan, la persistencia de algunas acciones y/u omisiones por parte de la autoridad, y la necesidad de que la política y gestión urbana en la Ciudad de México sea pensada, planeada e implementada poniendo en su centro a las personas, a las comunidades y al ejercicio de sus derechos humanos.

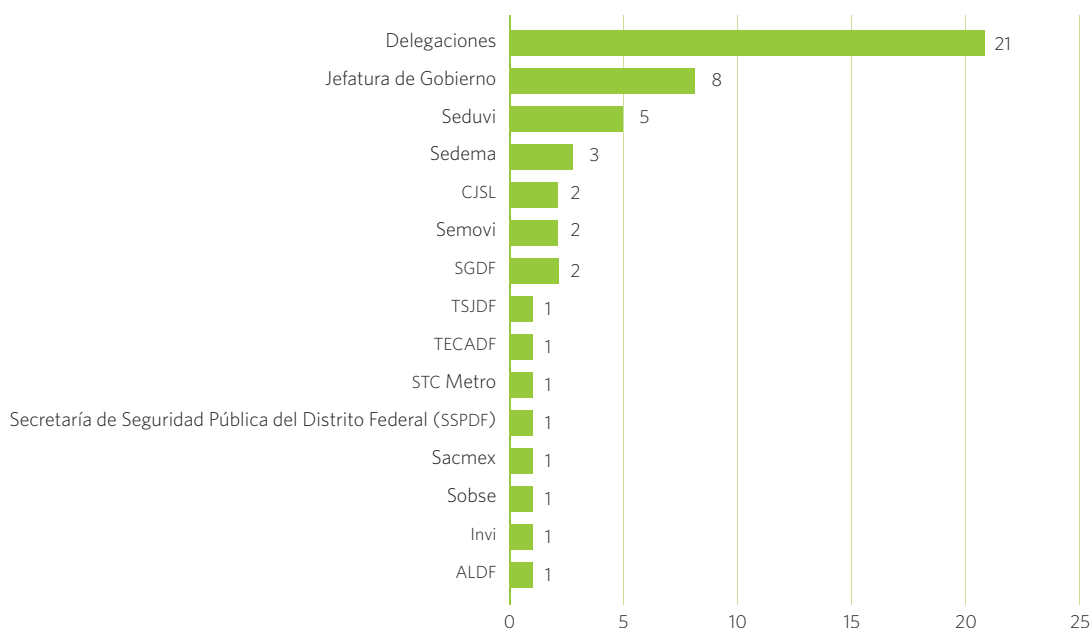
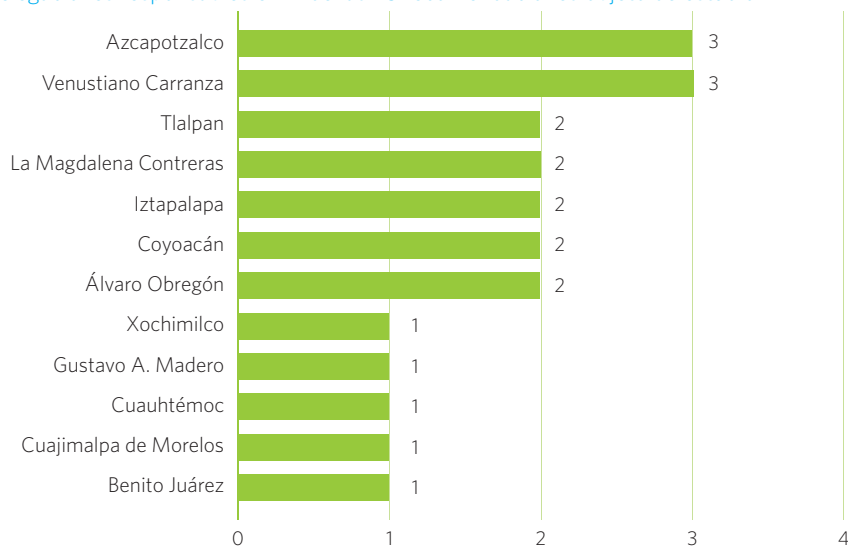
Gráfico iv.3 Emisión por año de las 23 recomendaciones objeto de estudio



Fuente: Elaboración del CIADH con base en las recomendaciones emitidas por la CDHDF, fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

Como se ha señalado, el Estado tiene diferentes tipos de responsabilidad por violaciones a los derechos humanos, tanto por acción cuando el Estado construye, como por omisión cuando permite la edificación de obras de manera irregular a cargo de particulares. En este sentido, las jefaturas delegacionales fueron las principales autoridades señaladas como responsables de los hechos en las 23 recomendaciones analizadas (véase el desglose en la gráfica siguiente), seguidas de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y de la Seduvi. También es de observarse que muchas de las recomendaciones analizadas han sido producto de quejas colectivas que plantean problemas estructurales o muestran patrones en la actuación de diversas autoridades en temporalidades distintas.



Gráfico iv.4 Autoridades responsables en las 23 recomendaciones objeto de estudio**Gráfico iv.5** Delegaciones responsables en 11 de las 23 recomendaciones objeto de estudio

Fuente: Elaboración del CIADH con base en las recomendaciones emitidas por la CDHDF; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

En estas recomendaciones se han documentado violaciones a derechos humanos por afectaciones derivadas de proyectos y megaproyectos;⁵⁸⁸ de remodelación, ampliación y construcción de edificios institucionales; vía y espacio público recreativo o cultural; infraestructura y equipamiento para diversos

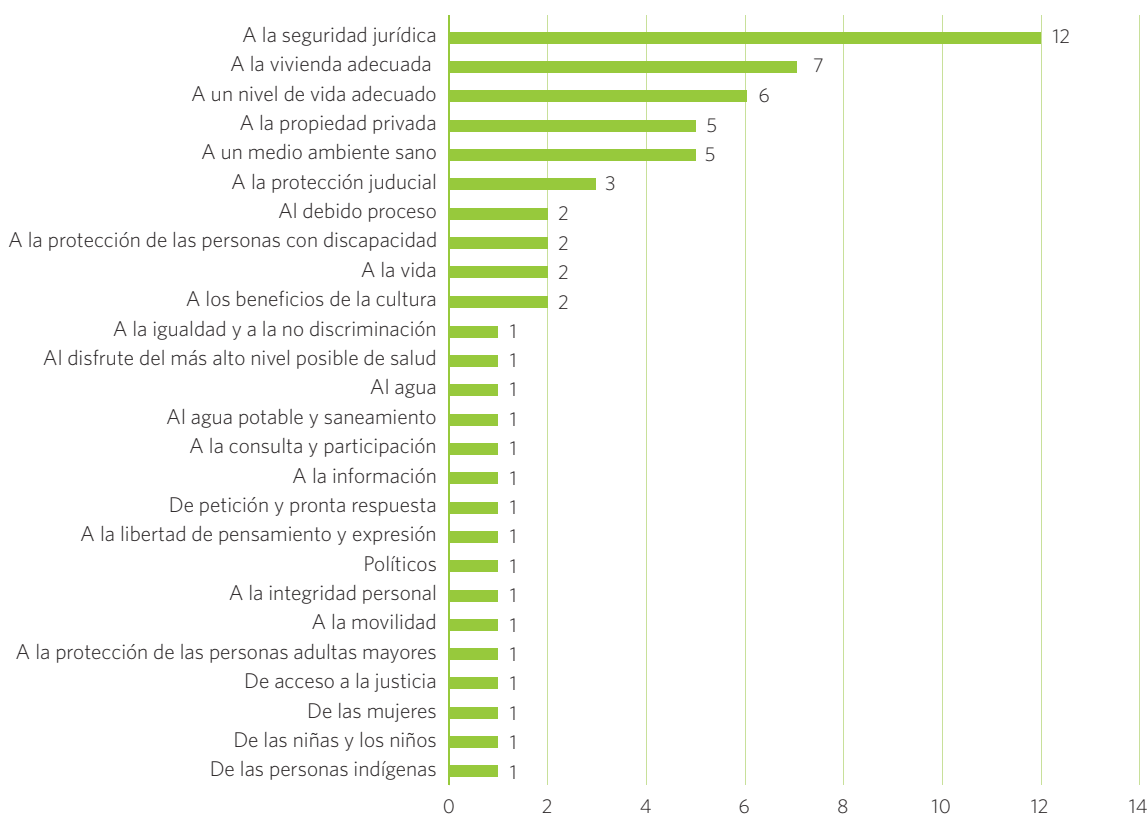
⁵⁸⁸ Eduardo Abedrappo lo define como “un desarrollo público cuyas condiciones particulares lo tornan extraordinario en consideración a que requiere largos tiempos de ejecución, exigen presupuestos muy elevados para la economía en la cual se desarrollan, involucran un alto número de actores públicos y privados, presentan mayores riesgos y altas complejidades tecnológicas, jurídicas y ambientales para llevarlos a cabo, todo lo cual genera importantes tensiones institucionales”. Véase



medios de transporte, actividades comerciales y de servicios públicos; viviendas; cambios de uso de suelo; expropiaciones; desalojos; entre otros.

Asimismo, se identificó que el derecho más vulnerado es el de seguridad jurídica, al ser documentada su violación en 12 de las 23 recomendaciones; le siguen el derecho a una vivienda adecuada, a un nivel de vida adecuado, al medio ambiente sano, entre otros. Sin embargo, se debe tener presente la interrelación entre los derechos, ya que en cada instrumento recomendatorio se acreditó la violación a más de uno, ejemplo de ello son las recomendaciones 8 y 9 de 2004, en donde se violó el derecho a la protección judicial y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; o la 25/2009, que se pronunció por los derechos a los beneficios de la cultura y de las personas indígenas. Con esto se observa que la población se ha visto afectada en varios ámbitos de su vida, como el social, económico, político, cultural y ambiental; lo anterior no debe perderse de vista por parte de las autoridades de la Ciudad de México, de tal forma que las acciones que planeen, diseñen e implementen en el marco de la política, la gestión y los proyectos urbanos, deben partir de este supuesto y contemplar medidas que no afecten o tengan impactos negativos en los derechos de la población.

Gráfico iv.6 Derechos humanos que se acreditaron violados en las 23 recomendaciones objeto de estudio



Nota: Para efectos estadísticos se agruparon las violaciones al derecho a una vivienda segura y digna en la categoría de violaciones al derecho a la vivienda adecuada. Asimismo, la violación al derecho a disfrutar de los beneficios de la cultura fue agrupado al derecho a los beneficios de la cultura. Además, el derecho a una adecuada protección judicial fue integrado al derecho a la protección judicial. Situación similar ocurrió con la violación al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el cual se agrupó al derecho a un medio ambiente sano.

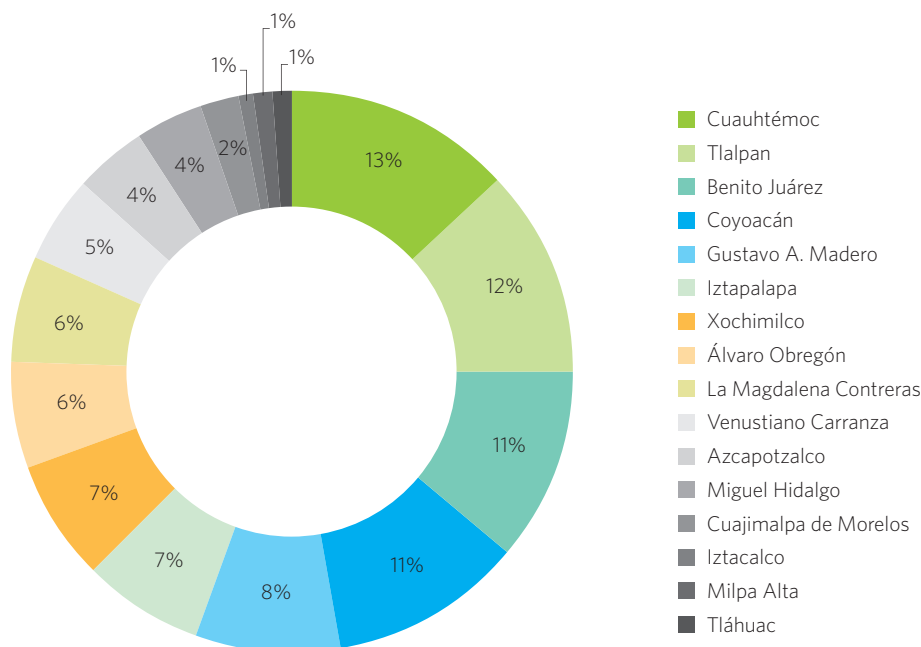
Fuente: Elaboración del CIADH con base en las recomendaciones emitidas por la CDHF, fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

Oscar Manríquez Palacios, "Megaproyectos e implicaciones en los derechos humanos. El caso mexicano", en *Métodos*, núm. 10, México, enero-junio de 2016, p. 38.



El gráfico siguiente muestra las delegaciones donde ocurrieron los hechos, dato que puede ayudar a identificar la cultura de respeto a los derechos humanos existente en la ciudad. Así, de los expedientes de queja que dieron pie a las recomendaciones analizadas, las delegaciones Cuauhtémoc y Tlalpan presentan los mayores porcentajes de transgresiones a los derechos humanos por los proyectos constructivos llevados a cabo en dicha zona, le siguen Benito Juárez y Coyoacán.

Gráfico iv.7 Delegaciones donde ocurrieron los hechos en las 23 recomendaciones objeto de estudio*



* Este gráfico representa una aproximación, puesto que en el bloque de recomendaciones derivadas de la falta de adopción de estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas no es posible precisar la delegación que comprenden todos los casos al tratarse de diferentes rutas de transporte.

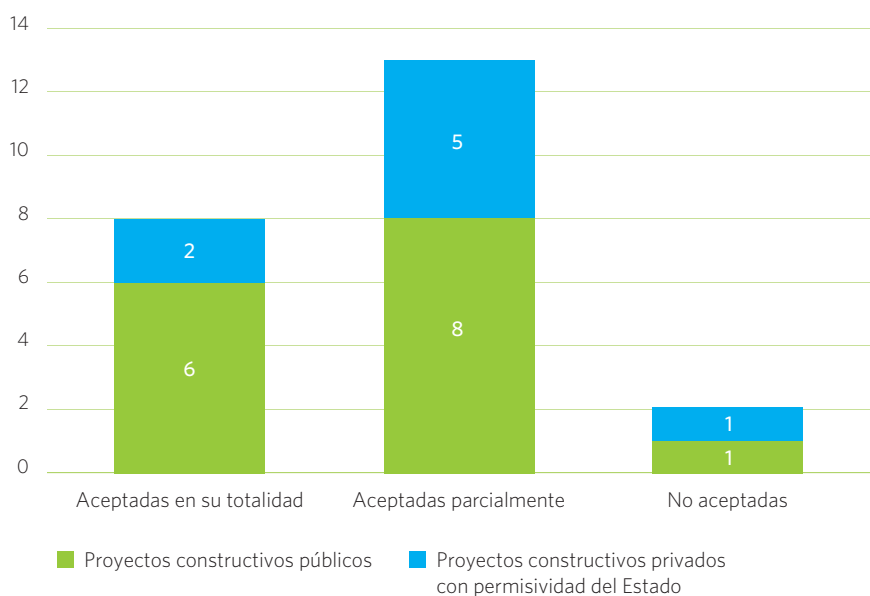
Fuente: Elaboración del CIADH con base en las recomendaciones emitidas por la CDHDF, fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

Las recomendaciones emitidas por la CDHDF se caracterizan por no ser vinculatorias para las autoridades, quienes pueden aceptarlas o no, lo cual no es un impedimento para cumplir con el objetivo de proteger los derechos humanos; por el contrario, gracias a esta característica este organismo público autónomo tiene la posibilidad de extender su protección más allá de lo que podrían hacerlo las autoridades jurisdiccionales.⁵⁸⁹ Así, en el siguiente gráfico se muestra que de las 23 recomendaciones emitidas, ocho fueron aceptadas en su totalidad (seis de las relacionadas con proyectos constructivos públicos y dos con proyectos privados con permisividad del Estado) en las que las autoridades han reconocido su responsabilidad; 13 fueron aceptadas parcialmente (ocho sobre construcciones públicas y cinco de construcciones privadas) y dos no fueron aceptadas por las autoridades (una relacionada con una obra pública y otra con una obra privada con permisividad del Estado).

⁵⁸⁹ CDHDF, *Programa de Formación Profesional en Derechos Humanos. La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos*, México, CDHDF, 2015, pp. 18 y 19.



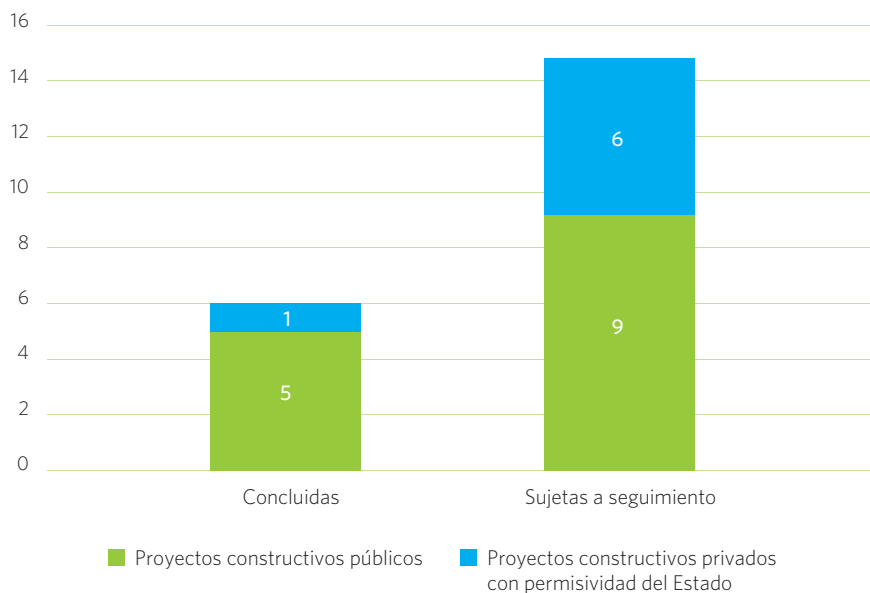
Gráfico iv.8 Estatus de aceptación de las 23 recomendaciones emitidas por la CDHDF que fueron seleccionadas en materia urbana



Fuente: Elaboración del CIADH.

La CDHDF da seguimiento al cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios que han sido aceptados por parte de la autoridad responsable. De esta manera, a julio de 2017 se muestra que solamente seis de las 23 recomendaciones han sido concluidas (cinco por proyectos públicos y uno relativo a obras privadas con permisividad del Estado) y 15 están sujetas a seguimiento (nueve obras públicas y seis construidas por privados con permisividad del Estado); lo anterior muestra el rezago en el cumplimiento por parte de las autoridades.

Gráfico iv.9 Estatus de las recomendaciones que fueron aceptadas por las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México, en materia urbana



Fuente: Elaboración del CIADH.



En el siguiente apartado se detallará información al respecto para cada recomendación.

Para el análisis más específico de las problemáticas y los retos planteados en las recomendaciones, así como de los avances alcanzados en su cumplimiento, éstas fueron agrupadas en cuatro grandes temáticas identificadas de acuerdo con la reincidencia temática de los casos objeto de los documentos recomendatorios:

1. Desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto;
2. megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento;
3. estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas, y
4. expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente.

1. Recomendaciones derivadas de la construcción de desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto

DESCRIPCIÓN DE LAS RECOMENDACIONES VINCULADAS CON DESARROLLOS INMOBILIARIOS DE USO HABITACIONAL Y MIXTO

La CDHDF ha emitido siete recomendaciones relacionadas con desarrollos inmobiliarios⁵⁹⁰ de uso habitacional y mixto, en las que ha documentado violaciones a los derechos humanos por la omisión, anuencia o tolerancia de la autoridad en la supervisión, verificación o sanción de este tipo de obras privadas, es decir, para ejercer sus facultades en la materia, así como la omisión para atender debidamente las quejas de las personas vecinas y/o afectadas por este tipo de obras privadas, tal como se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro iv.2 Descripción de recomendaciones vinculadas con desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto

Recomendación 8/2004

Caso: Negativa al derecho de petición y prestación ineficiente del servicio público.

Resumen: El 9 de diciembre de 2003, la CDHDF recibió el escrito de queja del que se desprende lo siguiente: el 12 de septiembre de 2003 la Asociación de Vecinos de Cerrada las Águilas, incorporada a la Asociación de Colonos de las Águilas, A. C., se dirigieron al coordinador de licencias de construcción para solicitarle que se investigaran los trabajos de construcción llevados a cabo en Barranca del Muerto, sin que se obtuviera respuesta. El 9 de octubre de 2003, el peticionario inició una demanda en la PAOT -con número de expediente PAOT-2003/CARJRD/352-SOT-169- al percatarse de que en la barranca denominada Barranca del Muerto, ubicada entre la av. Cinco de Mayo y Calzada de las Águilas, en la delegación Álvaro Obregón, se realizaba una construcción de varias casas utilizando maquinaria pesada (como excavadoras), con el objetivo de remover tierra de dicha área verde; el uso de tal maquinaria los llevaba a pensar que se habían derribado árboles dentro de la barranca para liberar el paso y, conforme el tiempo transcurría, la obra iba avanzando. Lo anterior les preocupaba ya que, si continuaban la excavación, el suelo se reblandecería y comenzarían los deslaves en dicha zona, poniendo en peligro sus vidas y sus bienes.

Estatus: No aceptada.

Derechos violados:¹ Derecho a la protección judicial y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Autoridades involucradas:² Delegación Álvaro Obregón y Sedema.

⁵⁹⁰ Se entiende como *desarrollo inmobiliario* al bien inmueble que por sus características o el régimen de propiedad se constituye como fraccionamiento o división de lotes.



Cuadro iv.2 Descripción de recomendaciones vinculadas con desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (continuación)**Recomendación 9/2004**

Caso: Negativa al derecho de petición y prestación ineficiente del servicio público.

Resumen: El 13 de mayo de 2004, la CDHDF recibió una queja del representante de la Asociación de Colonos Lomas del Chamizal en Cuajimalpa, A. C., en la que éste refirió que el 5 de abril de 2004 ingresó un escrito dirigido al director general Jurídico y de Gobierno en la delegación Cuajimalpa de Morelos, respecto de una denuncia por la invasión en la zona de reserva ecológica, ubicada en la Barranca La Diferencia, 4ª Sección, sin obtener respuesta. Dicho escrito fue un recordatorio, ya que había pasado más de un año desde su primera solicitud, y a pesar de que había establecido comunicación con diversas autoridades, todas le habían indicado que estaban realizando las diligencias pertinentes para darle contestación, pero a pesar del tiempo transcurrido (un año) no se había solucionado nada, aunado a que seguía aumentando el número de personas invasoras de la barranca debido a que se estaban construyendo tres torres o edificios para su habitación.

Estatus: Parcialmente aceptada/concluida.

*Derechos violados:*¹ Derecho a la protección judicial y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

*Autoridades involucradas:*² Delegación Cuajimalpa de Morelos (parcialmente aceptada/cumplida) y Sedema (no aceptada).

Recomendación 15/2006

Caso: Violaciones a los derechos a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, y a la libertad de pensamiento y de expresión de ideas.

Resumen: El 1 de marzo de 2004, una representante de 374 familias de la Unidad Habitacional Peñón Viejo presentó un escrito de queja ante la CDHDF, en la que manifestó: Son 1800 familias -departamentos- víctimas de un fraude desde 1996 y actualmente se encuentran viviendo en una zona de alto riesgo. Las autoridades encargadas de los asuntos de vivienda -Invi y Fideicomiso de Recuperación Crediticia (Fidere)- no quieren aceptarlo y se niegan a reubicarlos, a pesar de que dichos servidores públicos tienen conocimiento de varios hundimientos, y que los costos de sus viviendas han aumentado hasta 100%, siendo que éstas son de interés social. En noviembre de 2003 solicitaron apoyo al jefe de gobierno del Distrito Federal, el cual no los atendió y fueron recibidos por el director general de Concertaciones Políticas, sin embargo, hasta la fecha no han logrado tener ningún adelanto, por lo que las y los vecinos de la citada unidad habitacional decidieron suspender los pagos hasta obtener una respuesta favorable a sus peticiones.

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

*Derechos violados:*¹ Derecho a un nivel de vida adecuado; derecho a una vivienda adecuada, y derecho a una vivienda segura y digna.

*Autoridades involucradas,*² *aceptación y grado de cumplimiento:* Seduvi (parcialmente aceptada/cumplida), delegación Iztapalapa (aceptada/parcialmente cumplida) e Invi (aceptada/cumplida).

Recomendación 7/2009

Caso: Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable y obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente.

Resumen: La peticionaria presentó una queja ante este Organismo, en la que manifestó que: los habitantes del Conjunto Habitacional Pedregal de Coyoacán Privanza tramitaron una queja ciudadana ante la delegación Coyoacán, en la que manifestaron que una empresa, al construir el referido conjunto, incumplió con diversas disposiciones del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal. Solicitó a la delegación Coyoacán que verificara el proceso de construcción y se pronunciara al respecto. Aunque la delegación Coyoacán determinó el estado de clausura en uno de los edificios que se encontraba en construcción, no realizó acciones suficientes para mantener dicho estado. La peticionaria hizo del conocimiento de la entonces Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental de Agua, Suelo y Residuos (DGRGAASR) -actualmente Dirección General de Regulación Ambiental- de la Sedema, que en el conjunto habitacional se estaban llevando a cabo actividades de construcción sin observar el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y la normatividad ambiental; agregó que esas omisiones estaban causando la contaminación del manto acuífero, pues en un pozo de absorción se mezclaban aguas pluviales con aguas negras. En atención a dicha queja, la DGRGAASR emitió una resolución administrativa, en la que se determinó que la empresa era responsable de los impactos ambientales negativos causados durante la operación del inmueble, y le impuso medidas de prevención, minimización y control de los impactos ambientales negativos.

Estatus: Aceptada/sujeta a seguimiento.

*Derechos violados:*¹ Derecho a la seguridad jurídica y derecho a un medio ambiente sano.

*Autoridades involucradas,*² *aceptación y grado de cumplimiento:* Sedema (aceptada/parcialmente cumplida).



Cuadro iv.2 Descripción de recomendaciones vinculadas con desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (continuación)

Recomendación 5/2011

Caso: Habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa, en la delegación Coyoacán.

(Construcción de desarrollos habitacionales en el Callejón Esfuerzo núm. 302 y Calzada de Tlalpan núm. 3155.)

Resumen: Respecto de la obra realizada en el Callejón Esfuerzo núm. 302, el 22 de octubre de 2007 por Oficialía de Partes se recibió el oficio número 35048 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), signado por el director general de Quejas y Orientación. En dicho oficio remite a este Organismo local, por considerarlo de su competencia, los escritos de las y los peticionarios integrantes de la Comisión Alterna del Pueblo de Santa Úrsula Coapa en la delegación Coyoacán. De los hechos narrados en el escrito de queja se desprende una presunta violación a sus derechos humanos con motivo de las irregularidades que las y los peticionarios observaron por parte de las autoridades al permitir la construcción de 80 departamentos en el Callejón Esfuerzo núm. 302, en la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa, delegación Coyoacán. En su escrito las y los peticionarios manifestaron que las autoridades locales, sabedoras de sus funciones, les rechazaron una y otra vez las demandas para la no construcción de condominios en el Pueblo de Santa Úrsula Coapa -proclamado patrimonio cultural-, presentándose estudios hechos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) de que no eran factibles dichos proyectos y que, a ya más de un año, no podría proceder ni dar contestación a una sola de las demandas expuestas.

Con respecto a la obra realizada en Calzada de Tlalpan núm. 3155, el 22 de julio de 2009 se recibió por Oficialía de Partes un nuevo escrito de queja, suscrito por vecinas y vecinos de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa, en la que manifestaron su inconformidad por las irregularidades en las obras de construcción de otro desarrollo habitacional de 96 departamentos en Calzada de Tlalpan núm. 3155. En su escrito las y los peticionarios hacen del conocimiento de la CDHDF los siguientes hechos: con fundamento en los artículos 208, en relación con el 172, así como en el capítulo VIII del título sexto del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal (*sic*), se establece que se debe cumplir lo relativo a las precauciones para que no resulten afectadas las edificaciones y los predios vecinos ni los servicios públicos, esto derivado de que la construcción que se encuentra en dicho predio es muy antigua y debe existir protección a colindantes y transeúntes, asimismo se deben investigar las condiciones y características de dicho predio, esto derivado de que se encuentra a un costado de un venero, cuyo afluente en época de lluvias es bastante considerable, además de que no se podría edificar a nivel de banqueta ya que en esta zona el drenaje está saturado y en tiempo de lluvias brota considerablemente en dicho predio (*sic*), solicitamos se presente el estudio en mecánica de suelos; esto derivado de que los predios colindantes ya presentan hundimientos, emersiones, inestabilidad, agrietamientos del suelo y desplomo, y esta unidad habitacional vendría a agravar la problemática existente.

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

Derechos violados:¹ Derecho a la seguridad jurídica; derecho al agua potable y saneamiento; derecho a la vivienda; derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y derecho a disfrutar de los beneficios de la cultura, y derecho a un nivel de vida adecuado.

Autoridades involucradas,² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ Delegación Coyoacán (no aceptada); Sistema de Aguas (Sacmex) (parcialmente aceptada/parcialmente cumplida), Seduvi (no aceptada) y Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi, hoy Secretaría de Movilidad) (no aceptada).

Recomendación 12/2014

Caso: Falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda en suelo urbano del Distrito Federal.

Resumen: Durante 2007, 2008, 2009, 2011, 2012 y 2013 se presentaron en esta Comisión las quejas motivo de la presente recomendación. El contexto de los hechos involucra nuevas construcciones privadas, principalmente para vivienda, en donde las y los peticionarios han visto vulnerados sus derechos humanos debido a supuestos como que: *a)* las demoliciones se han iniciado sin contar con el registro correspondiente; *b)* se ha solicitado el registro sin contar con los requisitos necesarios de procedencia; *c)* ha faltado revisión técnica por personal especializado que sancione oportunamente los documentos e información que acompañan a los registros de construcción; *d)* ha existido dilación en la atención de las solicitudes de verificación; *e)* la ejecución de los proyectos, en sus diferentes etapas, no ha tenido la vigilancia necesaria de parte de las autoridades; *f)* no se ejecutan las resoluciones emitidas en los procedimientos iniciados en la materia, y *g)* se han emitido actos que regularizan construcciones sin la debida fundamentación y motivación. En la mayoría de los casos investigados, los procesos constructivos de estas nuevas edificaciones privadas han colocado a las personas que habitan los inmuebles colindantes en situación de riesgo, debido a la omisión de dar cumplimiento a la normatividad en la materia por parte de la autoridad delegacional de la demarcación territorial en la que se realizaron éstas.

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

Derechos violados:¹ Derecho a la seguridad jurídica, y derecho a un nivel de vida adecuado en relación con el derecho a una vivienda y derecho de acceso a la justicia.

Autoridades involucradas,² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ Delegación Azcapotzalco (no aceptada); delegación Benito Juárez (no aceptada); delegación Coyoacán (aceptada/parcialmente cumplida); delegación Cuauhtémoc (no aceptada); delegación Gustavo A. Madero (no aceptada); delegación Iztapalapa (no aceptada); delegación La Magdalena Contreras (aceptada/no cumplida); delegación Tlalpan (no aceptada), delegación Venustiano Carranza (aceptada/cumplida) y delegación Xochimilco (aceptada/parcialmente cumplida).



Cuadro iv.2 Descripción de recomendaciones vinculadas con desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (continuación)**Recomendación 4/2015**

Caso: Omisiones en el procedimiento de emisión de certificados únicos de zonificación de uso de suelo y de derechos adquiridos, así como aplicación incorrecta de normas técnicas, lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva.

Resumen: Durante 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 se presentaron en la CDHDF las quejas motivo de la recomendación. El contexto de los hechos involucra la construcción o remodelación de inmuebles, ya sea que incumplen con especificaciones de los diversos programas o reglamentos, o que se edificaron en zonas en donde los instrumentos regulatorios prohibían la obra. Destaca la realización de proyectos inmobiliarios que debido a sus características constructivas (mayor altura, mayor densidad, apertura de establecimientos mercantiles en áreas patrimoniales, reducción de áreas libres, entre otros) generaron preocupación e inconformidad de las y los vecinos, quienes denunciaron ante las autoridades correspondientes presuntas irregulares asociadas a la omisión de atender los programas: generales, delegacionales o parciales de desarrollo urbano vigentes para el Distrito Federal, o como lo llaman comúnmente las vecinas y los vecinos: "que se estaban generando en sus colonias cambios en el uso de suelo", que trastocan la vida social, cultural, económica y ambiental de las personas que habitan esta ciudad. A lo largo de la investigación de los 13 expedientes de queja se evidenció que, para desarrollar un proyecto constructivo que cumpla con la normatividad en algún predio de la Ciudad de México es indispensable presentar el Certificado único de zonificación de uso de suelo y/o Certificado de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos -ambos emitidos por la Seduvi-, el cual es el requisito base para poder realizar -por los particulares- al menos 16 trámites relacionados con el tema del desarrollo urbano. Los casos contemplados en esta recomendación muestran un patrón de violaciones que puede agruparse en tres tipos de omisiones e irregularidades en la actuación de los servidores públicos, así como la falta de supervisión, o el retraso en la intervención de las autoridades para hacer cesar la violación, que pueden agruparse de la forma siguiente: otorgamiento de certificados que convalidaron derechos adquiridos, sin la certeza de que éstos se hubiesen conservado o estuviese vigente la acción para reclamarlos, observándose además omisión de atender el deber de debida diligencia; certificados únicos de zonificación de uso de suelo emitidos por omisiones o en contravención del uso de suelo aplicable; certificados únicos de zonificación emitidos al auspicio de la Norma General núm. 26.

Estatus: Aceptada/sujeta a seguimiento.

Derechos violados:¹ Derecho a la seguridad jurídica, derecho a la vivienda adecuada en relación con el derecho a un nivel de vida adecuado y derecho a un medio ambiente sano.

Autoridades involucradas,² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ Seduvi (aceptada/parcialmente cumplida).

¹ Se desglosan como están consignados en la recomendación.

² Todas de la Ciudad de México. Una recomendación puede estar dirigida a una o más autoridades.

³ De manera general, a nivel autoridad el avance al cumplimiento de las recomendaciones se describe como: *cumplida*, que corresponde a los casos en los que ya se atendió en su totalidad lo recomendado, conforme a los términos de la aceptación; *parcialmente cumplida*, se refiere a los instrumentos aceptados que están en proceso de atención y ya presentan avances concretos; *no cumplida*, se refiere a los instrumentos aceptados en proceso de cumplimiento que aún no presentan ningún avance sustancial. Cabe observar que sólo las recomendaciones aceptadas y parcialmente aceptadas pueden presentar alguno de los grados de avance antes referidos, no así las recomendaciones no aceptadas, en tanto en estos casos no existe obligación de cumplimiento para las autoridades que se manifestaron en tal sentido.

Fuente: Elaboración de la DES y el CIADH, con base en el Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR); fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

Como se observa en el cuadro anterior, si bien sería hasta 2004 cuando se presentaron las primeras dos recomendaciones vinculadas con desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto, a partir de esa fecha se continuaron emitiendo recomendaciones por este tipo de casos durante 2006, 2009, 2011, 2014 y 2015.

De los 39 casos que integran estas siete recomendaciones -los cuales fueron interpuestos por vecinas y vecinos de predios (de manera individual y/o colectiva a través de asociaciones)- en más de la mitad de ellos (26) se construyeron obras civiles/privadas para conjuntos habitacionales y de uso mixto (vivienda y oficinas, servicios, comercio) por parte de inmobiliarias en las que se documentó la responsabilidad por omisión del Estado de supervisar, verificar o sancionar a estos actores privados.⁵⁹¹ Debido a que las recomendaciones sólo pueden ser emitidas a las autoridades y no a particulares, es

⁵⁹¹ En la Recomendación 4/2015 se presentaron dos casos en donde se hacen referencia a la construcción de una librería por parte de particulares, y otro caso en el que se denuncia la construcción, por parte de un particular, de locales comerciales como anexos de una vivienda, ambos casos en violación al uso de suelo permitido. En la Recomendación 12/2014 se presentan 11 casos que refieren diferentes construcciones realizadas por particulares, en donde se evidencian casos de incremento de niveles a la vivienda, cambios de uso habitacional a uso mixto, así como la invasión de un área común



complejo atender de manera directa las violaciones a derechos humanos cometidas por las inmobiliarias, dado que la Comisión interviene en un segundo momento, incluso cuando muchas de las obras privadas ya están avanzadas de forma considerable, casi terminadas o incluso habitadas.

Con respecto a los conjuntos habitacionales y mixtos mencionados en los casos descritos en las recomendaciones revisadas, se denuncia su construcción en zonas no aptas, la obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable, en particular porque estas obras incumplen con las normas técnicas aplicables a la construcción (mayor altura de las construcciones, mayor densidad de los conjuntos habitacionales, reducción de áreas libres, separación de colindancias, entre otros), la zonificación respectiva de uso de suelo o la protección, preservación y mejoramiento del ambiente. En algunos casos, estas edificaciones han implicado daños estructurales a las viviendas aledañas, la desaparición de áreas verdes, la contaminación del manto acuífero, la pérdida de zona de reserva ecológica, la intensificación de problemáticas en el acceso a servicios públicos y conflictos en la tenencia de tierra.

Estas situaciones generaron preocupación e inconformidad de las y los vecinos, quienes denunciaron ante las autoridades correspondientes las presuntas irregularidades, sin embargo, al haber dilación en las respuestas gubernamentales para atender de manera oportuna las denuncias y las solicitudes de verificación, las personas víctimas acudieron a la CDHDF en búsqueda de una solución.

Las autoridades de la Ciudad de México que fueron recomendadas se muestran en el cuadro siguiente. Al respecto, preocupa el alto número de autoridades involucradas (17 en total) de las cuales 11 de ellas (por lo menos en una ocasión) no aceptaron el instrumento recomendatorio, resalta la Sedema que fue recomendada en tres ocasiones, negándose a aceptar su responsabilidad en dos de los instrumentos recomendatorios.

Cuadro iv.3 Recomendaciones vinculadas con desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto, por autoridad involucrada según tipo de aceptación y cumplimiento

Autoridad (todas de la Ciudad de México)	Tipo de aceptación			Total general aceptación	Cumplimiento		
	Aceptada	Parcialmente aceptada	No aceptada		C	PC	NC
Sedema	1		2	3		1	2
Seduvi	1	1	1	3	1	1	1
Delegación Coyoacán	1		1	2		1	1
Delegación Iztapalapa	1		1	2		1	1
Delegación Xochimilco	1			1		1	
Delegación Azcapotzalco			1	1			1
Delegación Benito Juárez			1	1			1
Delegación Cuauhtémoc			1	1			1
Delegación Venustiano Carranza	1			1	1		
Delegación Gustavo A. Madero			1	1			1
Invi	1			1	1		
Sacmex		1		1		1	

peatonal, y de una barda que divide un predio. Estos casos no forman parte de los 26 expedientes abordados, debido a que no fueron construidos por inmobiliarias, además de que involucran solamente la construcción de una vivienda.



Cuadro iv.3 Recomendaciones vinculadas con desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto, por autoridad involucrada según tipo de aceptación y cumplimiento (*continuación*)

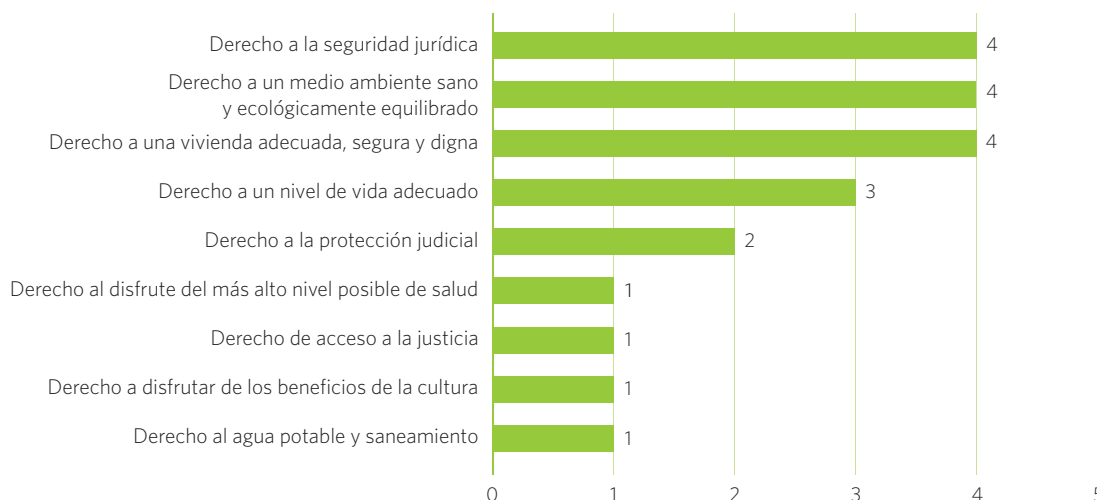
Autoridad (todas de la Ciudad de México)	Tipo de aceptación			Total general aceptación	Cumplimiento		
	Aceptada	Parcialmente aceptada	No aceptada		C	PC	NC
Secretaría de Transportes y Vialidad (hoy Secretaría de Movilidad, Semovi)			1	1			1
Delegación Álvaro Obregón			1	1			1
Delegación Cuajimalpa de Morelos		1		1	1		
Delegación Tlalpan			1	1			1
Delegación La Magdalena Contreras	1			1			1
Total general	8	3	12	23	4	6	13

Nota: De manera general, a nivel autoridad el avance al cumplimiento de las recomendaciones se describe como: cumplida (C), que corresponde a los casos en los que ya se atendió en su totalidad lo recomendado, conforme a los términos de la aceptación; parcialmente cumplida (PC), se refiere a los instrumentos aceptados que están en proceso de atención y ya presentan avances concretos; no cumplida (NC), se refiere a los instrumentos aceptados en proceso de cumplimiento que aún no presentan ningún avance sustancial. Cabe observar que sólo las recomendaciones aceptadas y parcialmente aceptadas pueden presentar alguno de los grados de avance antes referidos, no así las recomendaciones no aceptadas, en tanto en estos casos no existe obligación de cumplimiento para las autoridades que se manifestaron en tal sentido, sin embargo, en este caso y para fines meramente estadísticos, las recomendaciones no aceptadas por autoridad se incluyen en el apartado de no cumplidas.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SISr; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

Asimismo, la mayoría de las recomendaciones emitidas que fueron aceptadas por las autoridades involucradas han sido parcialmente cumplidas. Por su parte, la Seduvi, el Invi y las delegaciones Venustiano Carranza y Cuajimalpa de Morelos han cumplido en su totalidad los puntos recomendatorios, mientras que se observa el incumplimiento por parte de la delegación La Magdalena Contreras.

En este bloque de recomendaciones, la CDHDF documentó violaciones principalmente al derecho a la seguridad jurídica, a un medio ambiente sano y equilibrado, a una vivienda adecuada, a un nivel de vida adecuado, entre otros derechos.

Gráfico iv.10 Recomendaciones vinculadas con desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto, por derecho humano vulnerado

Nota: Para fines estadísticos se retoman los derechos consignados en las recomendaciones a nivel genérico, omitiéndose las especificaciones vinculadas a derechos específicos y tipos de violación.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SISr; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.



A partir del análisis de las siete recomendaciones vinculadas con desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto, el cuadro siguiente expone las problemáticas identificadas:

Cuadro iv.4 Problemáticas identificadas en recomendaciones sobre desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto

Problemática	Afectaciones
<p>Irregularidades, omisiones o deficiencias en la autorización de certificados únicos de zonificación de uso de suelo específico por parte de Seduvi, mismas que no garantizan la disponibilidad de los servicios públicos en las construcciones y que ocasionan la violación de derechos como al agua potable y saneamiento, entre otros.</p>	<p>Recomendación 4/2015. Al no tomar en cuenta los dictámenes de factibilidad de servicios públicos (agua y drenaje) y en la vialidad, se autorizó la construcción de 70 viviendas siendo que representaba un incremento considerable en la generación de residuos sólidos domiciliarios y en el requerimiento de consumo de agua, lo cual afectaría el abastecimiento de estos servicios públicos en la zona.</p> <p>Recomendación 5/2011. La Seduvi, con fundamento en los convenios celebrados con el Sacmex y la entonces Setravi -hoy Semovi-, se adjudicó la atribución de opinar y otorgar las factibilidades de servicios, con base en análisis generales de la zona en la que se realizaba la obra, sin contar previamente con los dictámenes de factibilidad para el suministro de los servicios de agua y drenaje del Sacmex. Finalmente, emitió el certificado único de zonificación y uso de suelo específico y factibilidades a favor del Invi para la construcción de 96 viviendas, ocasionando la afectación de servicios en la zona. Con ello, las autoridades fueron omisas en prever los problemas de inundaciones y saturación del drenaje que se generarían por la construcción del desarrollo inmobiliario, violando el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, así como al agua y saneamiento.</p>
	<p>Recomendación 12/2014. En uno de los casos, las autoridades gubernamentales permitieron la modificación de las condiciones de la construcción, al autorizar la construcción de un centro comercial, [con lo que] automáticamente se descartaba la posibilidad de cubrir las necesidades de esparcimiento y recreación de las familias de esa unidad habitacional, todo esto en violación al derecho a un nivel de vida adecuado.</p> <p>Recomendación 15/2006. La Seduvi emitió el certificado de uso de suelo tomando como base un fundamento legal que ya había sido derogado, por lo que este carece de sustento legal, no consideró que el conjunto habitacional se construiría en una zona de riesgo. Por su parte, el Invi omitió realizar las acciones necesarias que aseguraran la seguridad y viabilidad de la construcción para con ello garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado de quienes la habitarían. Este conjunto habitacional no contaba con la dotación de escuelas, centros de salud, mercados y parques recreativos que permitieran el desarrollo integral de las personas que lo habitaban, asimismo existía poco alumbrado público, esto en violación al derecho a un nivel de vida adecuado.</p>
<p>Irregularidades, omisiones o deficiencias de la autoridad en la emisión de determinaciones o resoluciones, en las que no valoraron de manera integral la complejidad de las denuncias, ni ordenaron la realización de las acciones respectivas que permitieran documentar debidamente los procedimientos, lo cual provocó incongruencia en las mismas o que se decretara la inexistencia de irregularidades en las obras motivo de la verificación.</p>	<p>Recomendación 12/2014. En 10 de los casos, la autoridad se limitó a verificar el cumplimiento de los documentos que amparaban las obras, es decir, que se contara con los permisos necesarios para realizarse, sin que existiera requerimiento alguno con respecto a las condiciones técnicas de la ejecución del proyecto, tales como la separación de las colindancias, es decir, se limitó a aspectos administrativos y se perdió de vista el objeto de las quejas de los peticionarios, aun teniendo conocimiento de las opiniones técnicas que indicaban que existían riesgos en las viviendas colindantes o cuando se reportaban afectaciones al medio ambiente.</p>
	<p>Recomendación 8/2004. Se dejó a un lado la investigación y el resultado en la afectación al medio ambiente, por ello no fue posible la imposición de medidas de seguridad, o cuando menos justificar ampliamente en forma fundada la improcedencia de las acciones de la inmobiliaria, lo que derivó en una violación al derecho a la protección judicial, debido a que no bastaba con que los recursos existieran formalmente, sino que era necesario que éstos tuvieran efectividad; en este caso la protección fue limitada.</p>



Cuadro iv.4 Problemáticas identificadas en recomendaciones sobre desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (continuación)

Problemática	Afectaciones
<p>Incorrecta interpretación y aplicación de las normas, lo que derivó en la falta de fundamentación o motivación en los actos relacionados con construcciones irregulares.</p>	<p>Recomendación 9/2004. Se dejó a un lado la investigación y el resultado en la afectación al medio ambiente, por ello no fue posible la imposición de medidas de seguridad.</p> <p>Recomendación 12/2014. Por esta incorrecta interpretación se regularizaron de manera indebida las construcciones y se incumplió con la zonificación respectiva, por ejemplo, la autoridad autorizó la ampliación de una vivienda residencial argumentando que le era aplicable el Acuerdo por el que se otorgan facilidades administrativas para la vivienda, programas de regularización territorial y comercio en la vía pública, así como para las mujeres abandonadas y madres solteras, cuando ésta no reunía las características para ser considerada vivienda popular o de interés social, siendo que además la autoridad delegacional tenía el antecedente de sentencia que establecía que tal regularización era ilegal. En otra edificación no se requirió el Registro de manifestación de construcción al considerar que esta era una manera de proteger y apoyar el ejercicio de los créditos del Invi, siendo que debió realizarse la vigilancia del cumplimiento normativo de dichas obras con la finalidad de garantizar los derechos de los demás habitantes de la ciudad. Con ello se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.</p> <p>Recomendación 4/2015. En seis de los casos se afectó la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, siendo que estas personas compraron de buena fe los departamentos que fueron construidos con base en los certificados únicos de zonificación de uso de suelo expedidos por la Seduvi, sin que conocieran si éstos contenían vicios o errores en su emisión. En otro de los casos de esta recomendación, la autorización de cambios en la construcción de una unidad habitacional de interés social tuvo consecuencias en la certeza del uso del domicilio oficial, pues a raíz de la autorización de la construcción de un centro comercial, que ocupaba todo el frente de la vía pública del predio, se modificaron las salidas y originó confusión en el número oficial de los domicilios; al final quedó registrado con uno diferente al indicado en sus escrituras, lo cual les provocó incertidumbre jurídica, en violación al derecho a una vivienda adecuada.</p> <ul style="list-style-type: none"> En seis casos se otorgaron certificados únicos de zonificación de uso de suelo por omisiones o en contravención al uso de suelo aplicable argumentado buena fe, falta de información veraz (desconocimiento del sitio y de las características geográficas, entre otras) o por ignorancia, sin que la Seduvi corroborara dicha información, buscara o solicitara otros elementos que generaran certeza jurídica, las autoridades no utilizaron los recursos técnicos al máximo (sistemas de información geográfica, fotografías aéreas, acervos de mapas) para emitir los certificados de uso de suelo. En tres de los casos se afectó la asequibilidad de la vivienda, ya que los conjuntos habitacionales no reunían las condiciones que exigía la Norma General núm. 26, pues el precio de venta de los departamentos superaba en mucho el valor de un inmueble de vivienda de interés social o popular (100%). Al respecto, la Seduvi incumplió su obligación, al otorgar los certificados aplicando la Norma General núm. 26 sin comprobar el precio final de venta antes de la expedición de éstos, y al no sancionar a las constructoras que infringieron la norma mencionada.
<p>Falta de coordinación y comunicación inter e intrainstitucional, aspecto fundamental para evitar la falta de información adecuada y llegar a una impartición de justicia pronta y expedita.</p>	<p>Recomendación 12/2014. En los hechos se percata la deficiencia en la comunicación entre las diversas áreas.</p> <p>Recomendación 4/2015. En uno de los casos se muestra un desconocimiento de las acciones que se generan al interior de la Seduvi, así se presenta incompatibilidad de información en un mismo caso, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica.</p> <p>En otro caso se vio afectado el derecho a un medio ambiente sano, al emitirse certificados de uso de suelo irregulares, los cuales facilitaron la afectación de áreas verdes y del arbolado urbano, debido a la falta de coordinación entre la Dirección General de Administración Urbana de la Seduvi y la Dirección General de la Sedema, siendo que esta última solicitó un estudio de daño ambiental hasta después de que fueron aprobados los certificados de uso de suelo por la Seduvi.</p>



Cuadro iv.4 Problemáticas identificadas en recomendaciones sobre desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (continuación)

Problemática	Afectaciones
	<p>Recomendación 9/2004. Existe falta de comunicación y coordinación entre las autoridades respecto a la vigilancia en las zonas de conservación ecológica, esto ha permitido el desarrollo de innumerables asentamientos urbanos precarios y en zonas de riesgo que no sólo generan modificaciones paisajísticas. De esta manera, a pesar de la existencia de antecedentes de invasión en zona de barranca, no se habían implementado acciones para detener el crecimiento del asentamiento, ni se establecieron acciones para preservar o restaurar el equilibrio ecológico, de hecho, la autoridad actuó únicamente en el ámbito administrativo, y se observó la necesidad de contar con recursos adecuados para dar un seguimiento real, eficaz y oportuno.</p>
<p>Falta de información, oportunidad y diligencia para dar respuesta a solicitudes, lo que permitió la consolidación de las construcciones irregulares.</p>	<p>Recomendación 9/2004. Las autoridades responsables omitieron brindar información oportuna respecto de construcciones realizadas por particulares, por lo que existió una dilación de tiempo entre la solicitud inicial de información y la respuesta, lo que propició el desconocimiento de los solicitantes y permitió la consolidación de los trabajos constructivos, de forma que los daños ambientales se prolongaron y se agravaron.</p>
<p>Ausencia de personal especializado en las instituciones públicas.</p>	<p>Recomendación 12/2014. En uno de los casos se encontró que no se contaba con un director responsable de obra que apoyara en la emisión de las opiniones especializadas que le fuesen requeridas, lo cual redundó en la deficiente atención de la situación materia de la denuncia. Lo anterior provocó la falta de revisión técnica y la aplicación de sanciones de manera oportuna; en detrimento del derecho a la seguridad jurídica.</p>
<p>Falta de oportunidad y máxima diligencia para iniciar procedimientos administrativos, así como, acciones vía judicial, en detrimento de los derechos a la seguridad jurídica y al acceso a la justicia. Si bien las delegaciones se pronunciaron sobre los asuntos sometidos a su conocimiento, en sus resoluciones (multas económicas, suspensiones o clausuras de las obras), no se dictaminaron medidas tendientes a reparar las afectaciones o riesgos causados a las personas agraviadas (daños a las viviendas aledañas, falta de certeza jurídica de domicilio oficial, falta de documento de uso de ocupación de las viviendas construidas en la unidades habitacionales, constantes modificaciones a los proyectos de construcción), lo que conlleva a que la población no haya conseguido una justicia pronta y completa.</p>	<p>Recomendación 12/2014. No se ejecutaron con prontitud las resoluciones emitidas en los procedimientos iniciados, estos tardaron incluso varios años, como se reporta en las quejas presentadas 2007 a 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos de verificación administrativa en materia de construcciones iniciados, no garantizaron la protección a los derechos de las personas agraviadas por las construcciones privadas irregulares; con ello se incumplió el propósito para el cual fueron establecidos y la pretensión por la cual las personas agraviadas solicitaron su inicio. Es recurrente la evidencia que apunta a que las autoridades delegacionales no agotaron las acciones que la ley les otorga para hacer cumplir sus resoluciones. • En siete de los casos no se aplicaron sanciones a los directores responsables de obra, encargados de vigilar la aplicación del Reglamento de Construcciones. En dos de los casos se responsabilizó a los afectados de resarcir los daños que han sufrido, por el contrario, en uno de los casos se procedió al apercibimiento incluso de una orden de evacuación en caso de no dar cumplimiento al mismo. De esta manera, lejos de encontrar la atención a su problemática, el peticionario se encontró sujeto a desocupar su vivienda sin ninguna garantía, con lo que se dejó al peticionario sin seguridad jurídica.
	<p>Recomendación 4/2015. Debido a que las verificaciones administrativas tardaron en realizarse, se dio tiempo suficiente para que se materializaran las construcciones sin acatar la normatividad correspondiente y se habitaron, sin que se resolviera el conflicto vecinal, ni se repararan integralmente los daños.</p>
	<p>Recomendación 5/2011. No se promovió el procedimiento de lesividad correspondiente ante tribunales administrativos debido a las irregularidades que se presentaron, y por lo tanto no se declararon nulos los certificados de zonificación, uso de suelo específico y factibilidades que fueron emitidos.</p> <p>La falta de oportunidad y máxima diligencia para iniciar procedimientos administrativos propiciaron la violación al derecho a una vivienda adecuada, ya que ello incrementó las afectaciones a la habitabilidad de las viviendas, lo que colocó a las personas que habitaban los inmuebles colindantes en mayor situación de riesgo físico, pues las construcciones, al no cumplir con la normatividad, ocasionaron daños estructurales a las viviendas colindantes (hundimientos, emersiones, inestabilidad, agrietamientos del suelo y desplomo), las cuales ante la dilación de las autoridades para atender las denuncias y solicitudes de verificación de manera oportuna, se agudizaron, lo que posteriormente condujo a que fueran catalogadas como de <i>alto riesgo</i>, así se vio interrumpida la seguridad y habitabilidad de sus viviendas.</p>



Cuadro iv.4 Problemáticas identificadas en recomendaciones sobre desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (continuación)

Problemática	Afectaciones
	<p>Recomendación 7/2009. Se construyó un conjunto habitacional sin que se observara la normatividad ambiental, causando la contaminación del manto acuífero, pues en un pozo de absorción se mezclaban las aguas pluviales con aguas negras. En este caso, se observó dilación para denunciar delitos ambientales por parte de las autoridades gubernamentales. Asimismo, la Sedema no dio seguimiento a las condicionantes que le fueron impuestas a la persona moral respecto de las afectaciones que provocó con su obra, generando con ello la persistencia de la contravención a la normatividad en materia ambiental y a los efectos ambientales negativos. A la fecha de la realización de esta recomendación, no se contaba con los dictámenes u opiniones técnicas que permitieran pronunciarse a la Sedema y al Sacmex, tampoco se habían cumplido las medidas de prevención, minimización y control de los impactos ambientales negativos de la zona. La Dirección General de Regulación Ambiental no había realizado alguna evaluación del daño ambiental ocasionado con independencia de la responsabilidad que tenía la empresa constructora. Es decir, la autoridad sólo realizó acciones para el reconocimiento de la responsabilidad de la empresa cuando era obligación de la autoridad ambiental hacer cesar los daños y preservar los recursos naturales, independientemente de las sanciones jurídicas o administrativas que se adoptaran.</p>
	<p>Recomendación 9/2004. No se tuvo conocimiento de que la autoridad delegacional hubiese implementado acciones para preservar o restaurar el equilibrio ecológico y tampoco actuó para sancionar a los infractores.</p>
	<p>Recomendación 8/2004. A más de un año de ocurrido el caso, no se había instaurado un procedimiento eficaz que determinara, en su caso, medidas de reparación o compensación por los daños ocasionados respecto de los rubros de desarrollo urbano, construcciones y remoción, derribo o retiro de árboles.</p>
Falta de supervisión, verificación y vigilancia continua en el cumplimiento de la normatividad.	<p>Recomendaciones 12/2014 y 4/2015. Si bien la autoridad competente inició los procedimientos de verificación correspondientes en materia de construcción y procedió a imponer el estado de clausura o suspensión, las obras se concluyeron y se habitaron, sin que se resolviera el conflicto vecinal, ni se repararan integralmente los daños.</p>

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de las recomendaciones 8/2004, 9/2004, 15/2006, 7/2009, 5/2011, 12/2014 y 4/2015.

Ante el conjunto de violaciones, problemáticas, obstáculos y retos identificados, la CDHDF percibe que los proyectos inmobiliarios auspiciados por el gobierno o por particulares están cambiando trascendentalmente la imagen urbana, la forma de transitar, los estilos de vida y la manera de vivir.

La Comisión identifica que si bien el certificado único de zonificación de uso de suelo no crea derechos de propiedad o posesión, ni prejuzga sobre ellos, éste no constituye un permiso, autorización o licencia, sino que “es un requisito base para realizar por los particulares al menos 16 trámites relacionados con el temas de desarrollo urbano”, por lo que las omisiones en la emisión de dichos certificados conlleva a un sin número de actos que pueden ocasionar impactos negativos a la planeación urbana de la Ciudad de México y conducir a violaciones a derechos humanos de difícil reparación.⁵⁹²

Asimismo, este Organismo ha documentado que en ocasiones las herramientas para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, que en la actualidad existen, están siendo ignoradas, reinterpretadas y sustituidas por otras reglas que impulsan una intervención simplificada, supuestamente más

⁵⁹² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 4/2015, Omisiones en el procedimiento de emisión de Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo y de derechos adquiridos, así como aplicación incorrecta de normas técnicas lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva, *doc. cit.*, p. 87, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2015/07/recomendacion-42015>>, página consultada el 31 de julio de 2017.



ágil y flexible, acorde a la necesidad de producir una ciudad más compacta, sin embargo, la realidad es que han provocado deficiencias, irregularidades y violaciones a los derechos humanos.⁵⁹³

Es perceptible la forma en la que se violan las normas previamente establecidas, transformando la ciudad sin un verdadero, concreto y real Programa de Desarrollo Urbano que proteja de manera contundente las áreas verdes, las áreas de valor ambiental, las zonas patrimoniales y los espacios abiertos; que facilite el incremento constructivo del suelo disminuyendo los porcentajes que deben respetarse de áreas libres y permeables en los predios donde se construye y los incrementos desproporcionados en las alturas establecidas de forma previa en colonias, barrios o pueblos de la Ciudad de México.⁵⁹⁴ Las autoridades fallan en el ejercicio de sus facultades por omisión, anuencia o tolerancia a determinadas conductas.

PENDIENTES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES VINCULADAS CON DESARROLLOS INMOBILIARIOS DE USO HABITACIONAL Y MIXTO

La mayoría de los puntos recomendatorios relacionados con la adopción de garantías de no repetición han sido aceptados por parte de las autoridades involucradas, pero éstas se muestran principalmente reacias a aceptar la imposición de sanciones por responsabilidades y en menor medida a la reparación del daño a las víctimas.

Cuadro iv.5 Puntos recomendatorios vinculados según tipo de medida recomendada, por tipo de aceptación y cumplimiento

Tipo de medida recomendada	Tipo de aceptación			Total general	Cumplimiento		
	Aceptado	No aceptado	Parcialmente aceptado		c	pc	nc
Reparación del daño	29	33		62	7	10	45
Garantías de no repetición	36	24	1	61	14	10	37
Sanción por responsabilidades	4	18		22	2	2	18
Total general	69	75	1	145	23	22	100

Nota: De manera general, el avance del cumplimiento de las recomendaciones se describe como: cumplido (c), que corresponde a los casos en los que ya se atendió en su totalidad lo recomendado, conforme a los términos de la aceptación; parcialmente cumplido (pc), se refiere a los puntos aceptados que están en proceso de atención y ya presentan avances concretos; no cumplido (nc), se refiere a los puntos aceptados en proceso de cumplimiento que aún no presentan ningún avance sustancial. Cabe observar que sólo los puntos aceptados y parcialmente aceptados pueden presentar alguno de los grados de avance antes referidos, no así las recomendaciones no aceptadas, en tanto en estos casos no existe obligación de cumplimiento para las autoridades que se manifestaron en tal sentido, sin embargo, en este caso y para fines meramente estadísticos, se incluyen los puntos no aceptados en el rubro de no cumplidos.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el sisr, fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

Alrededor de 69% de los puntos recomendatorios emitidos en este bloque de recomendaciones no han sido cumplidos. La adopción de garantías de no repetición han sido los puntos que más se han cumplido en su totalidad, seguidas de la reparación del daño y de la sanción por responsabilidades.

De las siete recomendaciones emitidas en relación con los proyectos inmobiliarios, solamente una ha sido concluida (9/2004). De las restantes que están en seguimiento, se desglosa a detalle el monitoreo brindado por la Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES) de la CDHDF, para alcanzar su cumplimiento, así como un conjunto de retos y obstáculos identificados para lograrlo.

⁵⁹³ *Idem.*

⁵⁹⁴ *Ibidem*, p. 88.



Cuadro iv.6 Pendientes en el cumplimiento de las recomendaciones vinculadas con desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto**Recomendación 15/2006**

Delegación Iztapalapa

Pendientes para el cumplimiento:

- Realizar todas las acciones necesarias y oportunas que tiendan a garantizar y salvaguardar la integridad física, el patrimonio y la vida de las familias de la Unidad Habitacional Peñón Viejo.
- Continuar con la construcción del muro de gavión, así como el rescate ecológico de la zona y el mejoramiento de la imagen barrial.
- Realizar estudios para la implementación de acciones que garanticen a las y los habitantes de la Unidad Habitacional Peñón Viejo el acceso al derecho a un nivel de vida adecuado.

Recomendación 7/2009

Sedema

Pendientes para el cumplimiento:

- Realizar las acciones jurídicas, materiales o administrativas necesarias para el cumplimiento total a la resolución administrativa SMA/DGRVA/DIR/011234/2006.
- Promover la evaluación de los daños causados y emitir un pronunciamiento respecto de las acciones que la Sedema, en coordinación con la constructora, ha realizado para reparar el daño ambiental ocasionado, con independencia de la responsabilidad que la autoridad competente haya impuesto a la constructora Fisare, S. A. de C. V., Sare, S. A. de C. V. o Inmobiliaria Pedregal de San Francisco, S. A. de C. V.

Recomendación 5/2011

Sacmex

Pendientes para el cumplimiento:

- Realizar un diagnóstico de la red primaria de agua potable, drenaje y alcantarillado en la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa, para que se ejecuten obras integrales de reforzamiento y, en su caso, sustitución del sistema de agua potable, drenaje y alcantarillado que asegure el correcto funcionamiento de éste.
- Acordar con las y los habitantes de la Unidad Habitacional de Esfuerzo 302 que la cisterna para la captación de agua pluvial del conjunto habitacional deje de ser usada como fosa séptica y en su lugar se coloque una fosa séptica.
- Realizar estudios para verificar si es posible la rehabilitación de la cisterna de captación de agua pluvial y se use para el fin destinado, o bien se construya una nueva cisterna de captación de agua pluvial.

Recomendación 12/2014

Delegación Coyoacán

Pendientes para el cumplimiento:

- Iniciar acciones jurídicas necesarias tendentes a dejar sin efectos el acuerdo de regularización emitido sin la debida fundamentación relacionada con el caso D.
- Llevar a cabo el acto de reconocimiento de responsabilidad satisfactorio en favor de las personas agraviadas.
- Indemnizar a las personas agraviadas.

Delegación La Magdalena Contreras

Pendientes para el cumplimiento:

- Realizar las acciones solicitadas en el dictamen de riesgo realizado por el ISCDF.
- Informar sobre el estado de los procedimientos administrativos que se encuentran en curso.
- Elaborar un diagnóstico de los procedimientos de atención de denuncias por construcciones irregulares.
- Diseñar e implementar acciones de mejora para dichos procedimientos y las determinaciones dictadas en ellos, con la finalidad de que no se repitan las violaciones a derechos humanos.
- Llevar a cabo el acto de reconocimiento de responsabilidad.
- Reparar integralmente a una de las peticionarias.

Delegación Xochimilco

Pendientes para el cumplimiento:

- Realizar y documentar las acciones para mitigar los riesgos referidos en los dictámenes de riesgo de los tres inmuebles afectados.
- Documentar la solicitud a los causantes de los daños de los inmuebles involucrados a efecto de realizar las acciones de reparación en los inmuebles afectados.
- Realizar las acciones de mitigación de daños a los tres inmuebles afectados.
- Dar vista al ISCDF, de los presentes asuntos a efecto de que se determine la responsabilidad de los directores responsables de obra que participaron en estos casos.
- Impulsar el cumplimiento de su resolución administrativa.
- Elaborar un diagnóstico de los procedimientos de atención de denuncias por construcciones irregulares, que incluya la actuación de las áreas de protección civil, desarrollo urbano, jurídica y verificación.



Cuadro iv.6 Pendientes en el cumplimiento de las recomendaciones vinculadas con desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (*continuación*)

- Diseñar e implementar acciones de mejora para dichos procedimientos con la finalidad de que no se repitan las violaciones a derechos humanos.
- Proponer indemnización a las personas agraviadas, con base en los lineamientos para la indemnización económica.

Recomendación 4/2015

Seduvi

Pendientes para el cumplimiento:

- Elaborar un diagnóstico en el que se identifiquen las medidas de mitigación a corto, mediano y largo plazos.
- Implementar las medidas de mitigación.
- Elaborar y publicar los manuales de procedimientos en los que se describa, observando estrictamente el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica.
- Elaborar un diagnóstico del estado que guardan los registros de manifestación de las 16 delegaciones del Distrito Federal y formular, con base en éste, las propuestas y recomendaciones en materia de construcción y usos de suelo.
- Impartir programa de capacitación incluyendo el tema de derechos humanos, conocimiento y aplicación de los manuales de procedimientos, medio ambiente y obligaciones de las y los servidores públicos.
- Instrumentar un mecanismo de coordinación interinstitucional que facilite el intercambio de información y garantice el respeto a las normas en materia de ordenamiento territorial.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SIS; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

2. Recomendaciones derivadas de la construcción de megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento

DESCRIPCIÓN DE LAS RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON MEGAPROYECTOS PARA LA MOVILIDAD Y EL ESPARCIMIENTO

Como se refirió anteriormente, por *megaproyectos* se entiende a los desarrollos y obras de alto impacto con condiciones particulares, que requieren largos tiempos de ejecución; exigen presupuestos muy elevados para la economía en la cual se desarrollan; involucran un alto número de actores públicos y privados, y presentan mayores riesgos y altas complejidades tecnológicas, jurídicas y ambientales para llevarlos a cabo, todo lo cual genera importantes tensiones institucionales.⁵⁹⁵ Además, como señala Oscar Manríquez, otras de sus características es ya sea tener un fin comercial o llevarse a cabo con el argumento del bien común; asimismo, suponen la adquisición, disposición, arriendo u ocupación de espacios territoriales que generan un impacto en la vida de las personas o comunidades que los habitan o de las que ellos dependen, entre otros aspectos.⁵⁹⁶ Al respecto, cabe mencionar que si bien los desarrollos inmobiliarios abordados en el bloque anterior, también podrían considerarse como megaproyectos, fueron examinados como bloque aparte debido a que presentaban características particulares de análisis.

En este bloque temático, relativo a la construcción de megaproyectos, la CDHDF ha emitido tres recomendaciones que se detallan a continuación:

⁵⁹⁵ Oscar Manríquez Palacios, “Megaproyectos e implicaciones en los derechos humanos. El caso mexicano”, *op. cit.*, p. 38.

⁵⁹⁶ *Ibidem*, pp. 38 y 39.



Cuadro iv.7 Descripción de las recomendaciones vinculadas con megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento

Recomendación 7/2006

Caso: Obstaculización, injerencias arbitrarias o ataques a la propiedad privada.

Resumen: Expediente: CDHDF/122/00/GAM/D4492.000. Previa a la presentación de la queja de la que deriva esta recomendación, el 18 de septiembre de 2000, la peticionaria presentó un escrito, en el que manifestó las afectaciones sufridas por un grupo de vecinas y vecinos de la Unidad Habitacional de San Juan de Aragón Tercera Sección, por la construcción y el funcionamiento de la línea B del Metro y la falta de investigación de la 16ª Agencia Investigadora donde no se había iniciado la indagatoria correspondiente.

Expediente: CDHDF/122/05/GAM/D3504.000. El 24 de mayo de 2005, la peticionaria refirió que con motivo de la construcción y funcionamiento de la estación Deportivo Oceanía de la línea "B" del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro) y dado que las vías de los trenes pasan a 50 metros del inmueble de su propiedad, éste resultó afectado poniendo en riesgo su vida y la de su familia. Se realizaron dictámenes periciales en los que se determinó que el STC Metro es el responsable de los daños y por ende está obligado a la reparación de los mismos. Solicita se emita una recomendación dirigida a la Dirección General del STC Metro a efecto de que se paguen los daños ya que se afecta su integridad, salud y derecho a la vivienda. No obstante, [en] los diversos acercamientos que ha tenido con los funcionarios de dicho sistema de transporte, se le indicó que no le podían pagar, argumentando diversos obstáculos normativos y administrativos.

Estatus: Aceptada/concluida.

Derechos violados:¹ Derecho a la propiedad privada, y a la vivienda digna y segura.

Autoridades involucradas,² aceptación y grado de cumplimiento:³ STC Metro (aceptada/cumplida).

Recomendación 1/2011

Caso: Violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur Poniente de la ciudad de México (Supervía Poniente).

Resumen: El 15 de abril de 2009, este Organismo recibió copia de un escrito dirigido al jefe de gobierno del Distrito Federal, en el que varias personas de las colonias de la delegación La Magdalena Contreras, le solicitaron que las recibiera y escuchara personalmente y valorara sus razones fundadas y motivadas para la suspensión de la obra denominada Supervía Poniente, en razón de que ésta atenta contra su patrimonio ambiental, argumentando que conlleva a una catástrofe ecológica en la zona y en la ciudad, además de que arrasaría con áreas verdes y evitaría devastadoramente la captación pluvial para la recarga de los mantos acuíferos de la capital, entre otras razones. A ese escrito se acumularon una serie de escritos, declaraciones, notas periodísticas y comunicados, manifestando diversas inconformidades e irregularidades. Durante la investigación realizada por la CDHDF se acreditaron violaciones a los derechos a la seguridad jurídica, a la información, a la participación, al medio ambiente sano, al agua y a la vivienda, motivo por el cual se pronunció al respecto.

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

Derechos violados:¹ Derecho a una vivienda adecuada; derecho a un medio ambiente sano; derecho al agua; derecho a la información, a los derechos políticos y derecho a la seguridad jurídica.

Autoridades involucradas,² aceptación y grado de cumplimiento:³ Jefatura de Gobierno (parcialmente aceptada/parcialmente cumplida), delegación La Magdalena Contreras (aceptada/parcialmente cumplida) y delegación Álvaro Obregón (aceptada/parcialmente cumplida).

Recomendación 17/2013

Caso: Habitantes de los pueblos de Santa Bárbara, Santa Catarina, San Martín Xochinauac, San Andrés, Barrio de San Andrés, colonia Nueva España y de la Unidad Habitacional Ferrería de la delegación Azcapotzalco, que fueron vulnerados en sus derechos humanos por causa de una construcción ubicada en la Avenida Granjas núm. 800, Pueblo de Santa Bárbara, en la delegación Azcapotzalco.

Resumen: I.1. Vecinas y vecinos de las colonias y pueblos aledaños al inmueble ubicado en el núm. 800 de la avenida Granjas en el pueblo de Santa Bárbara, delegación Azcapotzalco, lugar donde actualmente se encuentra ubicada la Arena Ciudad de México; [de aquí en adelante la Construcción] promovieron cuatro expedientes de queja señalando que su edificación les generaba diversas molestias en su calidad de vida, aunado a la omisión de las autoridades de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal (SGDF), de la Seduvi y de la delegación Azcapotzalco, para realizar una consulta previa con las y los vecinos de la zona antes de proceder a la edificación de la misma. I.2. En este contexto, se observó que las autoridades de la SGDF, la Seduvi, así como de la delegación Azcapotzalco, no llevaron a cabo procesos para consultar previamente al inicio de la construcción a las y los vecinos de la zona, con el propósito de lograr su colaboración para conjuntar esfuerzos en un proyecto que potencialmente podía afectar sus derechos. I.3. Durante la edificación de la construcción hubo problemas de accesibilidad vial y peatonal a la zona sin que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) hiciera algo para evitar estas afectaciones a pesar de las peticiones hechas por las personas agraviadas. En este orden de ideas, las y los vecinos se quejaron también del ruido excesivo derivado de la construcción, sin que la autoridad competente hiciera algo por verificar esta problemática, confirmar sus dimensiones e intervenir para dar una solución. I.4. Asimismo, cuando las y los vecinos intentaron manifestarse contra la ejecución de la obra, fueron objeto de agresiones por parte de elementos de seguridad privada al servicio de la Construcción, sin que la SSPDF llevara a cabo acciones contundentes para evitar dichos incidentes. Aunado a lo anterior, el día de la inauguración de la Construcción, la SSPDF obstruyó el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de pensamiento, así como a la libertad personal, bajo la figura de los "encapsulamientos" por periodos prolongados. I.5. Posterior a la inauguración de la Construcción, las y los vecinos de la zona han denunciado escasez del agua y problemas de tráfico en las vías aledañas en los días cuando se llevan a cabo eventos al interior del inmueble en comento.



Cuadro iv.7 Descripción de las recomendaciones vinculadas con megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento (continuación)

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

*Derechos violados:*¹ Derecho a la consulta y la participación con relación con la negativa en la participación ciudadana; derecho a la libertad de pensamiento y de expresión con relación a los ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias en la libertad de expresión y de pensamiento, así como la violación al derecho a la libertad personal, y derecho a un nivel de vida adecuado en relación con la obstaculización, restricción o negativa del derecho a disfrutar de condiciones dignas de vida.

*Autoridades involucradas,*² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ delegación Azcapotzalco (parcialmente aceptada/no cumplida); SGDF (parcialmente aceptada/no cumplida), SSPDF (parcialmente aceptada/no cumplida) y Seduvi (parcialmente aceptada/no cumplida).

¹ Se desglosan como están consignados en la recomendación.

² Todas de la Ciudad de México. Una recomendación puede estar dirigida a una o más autoridades.

³ De manera general, a nivel autoridad el avance del cumplimiento de las recomendaciones se describe como: cumplida (C), que corresponde a los casos en los que ya se atendió en su totalidad lo recomendado, conforme a los términos de la aceptación; parcialmente cumplida (PC), se refiere a los instrumentos aceptados que están en proceso de atención y ya presentan avances concretos; no cumplida (NC), se refiere a los instrumentos aceptados en proceso de cumplimiento que aún no presentan ningún avance sustancial. Cabe observar que sólo las recomendaciones aceptadas y parcialmente aceptadas pueden presentar alguno de los grados de avance antes referidos, no así las recomendaciones no aceptadas, en tanto en estos casos no existe obligación de cumplimiento para las autoridades que se manifestaron en tal sentido.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SISR, fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

En este bloque de análisis se aceptó un instrumento recomendatorio y dos fueron aceptados parcialmente, y dirigidos a ocho autoridades, de las cuales tres aceptaron el instrumento y cinco lo aceptaron parcialmente.

Cuadro iv.8 Recomendaciones vinculadas con megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento por autoridad involucrada según tipo de aceptación y cumplimiento

Autoridad (todas de la Ciudad de México)	Tipo de aceptación		Total general	Cumplimiento		
	Aceptada	Parcialmente aceptada		C	PC	NC
STC Metro	1		1	1		
SGDF		1	1			1
Seduvi		1	1			1
Delegación Azcapotzalco		1	1			1
SSPDF		1	1			1
Delegación La Magdalena Contreras	1		1		1	
Delegación Álvaro Obregón	1		1		1	
Jefatura de Gobierno		1	1		1	
Total	3	5	8	1	3	4

Nota: De manera general, a nivel autoridad el avance al cumplimiento de las recomendaciones se describe como: cumplida (C), que corresponde a los casos en los que ya se atendió en su totalidad lo recomendado, conforme a los términos de la aceptación; parcialmente cumplida (PC), se refiere a los instrumentos aceptados que están en proceso de atención y ya presentan avances concretos; no cumplida (NC), se refiere a los instrumentos aceptados en proceso de cumplimiento que aún no presentan ningún avance sustancial. Cabe observar que sólo las recomendaciones aceptadas y parcialmente aceptadas pueden presentar alguno de los grados de avance antes referidos, no así las recomendaciones no aceptadas, en tanto en estos casos no existe obligación de cumplimiento para las autoridades que se manifestaron en tal sentido.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SISR, fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

En estas recomendaciones la CDHDF documentó violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos:



Gráfico iv.11 Recomendaciones vinculadas con megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento por derecho humano vulnerado



Nota: Para fines estadísticos, se retoman los derechos consignados en las recomendaciones a nivel genérico, omitiéndose las especificaciones vinculadas a derechos específicos y tipos de violación.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SIS; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

En la revisión de las recomendaciones vinculadas con megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento, se encontraron los siguientes hallazgos que derivaron en la violación a derechos humanos:

Cuadro iv.9 Problemáticas identificadas en recomendaciones vinculadas con megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento

Problemática	Afectaciones
Afectaciones de alto impacto en la calidad de vida de la población. La construcción de estas obras ocasionó violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado de la población y la vivienda adecuada.	<p>Recomendación 17/2013. La construcción de la Arena Ciudad de México ocasionó diversas molestias a la calidad de vida de la población aledaña (acceso al agua, problemas en la vialidad por la realización de los eventos, ruido excesivo durante la construcción, tala de árboles sin que existiera un plan de compensación). En este caso además estaba involucrada la explotación de un pozo de agua que se encontraba al interior de la construcción, lo que, aunado a las afectaciones que las viviendas aledañas tuvieron en el abastecimiento de agua durante la construcción de la obra, generó incertidumbre en la población ante la posibilidad que pudiera ser aprovechado solamente para el centro de entretenimiento.</p> <p>Recomendación 1/2011. Debido a la realización de las incursiones por parte de la autoridad de seguridad ante las manifestaciones en contra de la construcción de la Supervía Poniente –algunas de ellas con violencia–, se generaron sentimientos que las propias personas expresan como temor, angustia y frustración. Estos incidentes son manifestaciones de alteraciones a la seguridad, paz y dignidad de la comunidad.</p> <p>Recomendación 7/2006. La cercanía de la construcción de la línea B del stc Metro provocó daños graves a la vivienda de la peticionaria (daños estructurales y de estabilidad). Su vivienda fue catalogada como de <i>alto riesgo</i> y la peticionaria se vio en la necesidad de habitar en dicho inmueble por un tiempo arriesgando su vida. Esta situación también se presentó en las demás viviendas pertenecientes a la unidad habitacional.</p>
Falta de transparencia en las decisiones públicas.	<p>Recomendación 17/2013. La construcción de la Arena Ciudad de México se llevó a cabo bajo el Sistema de Actuación por Cooperación, por el cual se desincorporó el terreno que era del dominio público e involucró la participación entre el gobierno y la iniciativa privada. Durante su planeación, las autoridades gubernamentales omitieron explicación alguna sobre el cambio de régimen jurídico y la asignación a particulares de los predios propiedad del GDF, lo cual no otorgó seguridad y confianza a las y los vecinos, situación que derivó en violación al derecho a la información.</p>



Cuadro iv.9 Problemáticas identificadas en recomendaciones vinculadas con megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento (*continuación*)

Problemática	Afectaciones
<p>Obstaculización y retraso en la entrega de la información. Al respecto, el derecho a la información forma parte del deber de garantía del ejercicio de otros derechos, ya que propicia que las personas puedan participar en las decisiones o actos que puedan llegar a afectarlos y con ello ejercer su defensa. El derecho a la información es precisamente el que guarda mayor relación con el derecho a la participación, ya que es a través del conocimiento que se les brinde a las personas, como pueden involucrarse en los procesos de toma de decisión relativos a cuestiones que afectan sus propios intereses.</p>	<p>Recomendación 1/2011. Las autoridades gubernamentales no sólo no garantizaron este derecho, sino que en ocasiones obstaculizaron y retrasaron la entrega de la información, de esta manera se violaron los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Principio pro persona.</i> A pesar del conocimiento de la autoridad del interés y preocupación que generaba la obra en la población, la autoridad omitió informar de manera directa, adecuada y oportuna a las personas peticionarias potencialmente afectadas por la Supervía Poniente, tanto en la fase de proyección como en la fase de inicio de ejecución. • <i>Principio máxima publicidad y celeridad.</i> Las autoridades otorgaron información insuficiente y a destiempo, es así que, después de reiteradas solicitudes de información, la autoridad empezó a hacer pública parte de la información relativa al proyecto vía internet, y de forma directa a las y los vecinos. En muchos de los casos, la información no se proporcionó hasta que existió un requerimiento judicial. • <i>Principio simplificación y sencillez.</i> La información proporcionada por la autoridad en muchas ocasiones fue de difícil comprensión para el público en general, debido a su naturaleza técnica, lo que creó confusión e incertidumbre en la población. Asimismo, la autoridad no entregó desde un inicio copia del título de concesión a las personas potencialmente afectadas, esta fue obtenida hasta la tramitación del juicio de amparo.
<p>Violación al derecho a la consulta y participación. No sólo se observó responsabilidad de las autoridades para no garantizarlo y actuación para su obstaculización. En estos casos no existió una consulta pública previa, planeada y estructurada con fines de difundir la información sobre la construcción y recoger las impresiones de las y los vecinos, no se buscó obtener el consentimiento previo, libre e informado.</p>	<p>Recomendación 1/2011. La autoridad faltó al compromiso de crear el Consejo de Planeación para trabajar coordinadamente con la población de las delegaciones afectadas, así como para valorar los proyectos distintos a la infraestructura vial que se pretendía construir y que causaría daños irreversibles al medio ambiente. Al final, este proyecto siguió su curso mientras que la opinión de la población no pudo ser incorporada y valorada en la fase de proyección de la obra, como lo establecía la ley. Tampoco se dio respuesta a las solicitudes de audiencia pública formuladas en dos ocasiones por habitantes de las delegaciones afectadas, siendo que éstas contaban con los requisitos establecidos por la ley. Asimismo, la autoridad omitió activar y realizar el proceso de consulta ciudadana respecto de la evaluación de la Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto Supervía Poniente, incumpliendo el artículo 50 de la Ley de Medio Ambiente del Distrito Federal.</p> <p>Recomendación 17/2013. La Seduvi debió buscar un mecanismo que permitiera a las y los pobladores de la zona participar en el proyecto, y la SGDF debió apoyar los esquemas de consulta y participación de la delegación Azcapotzalco y la Seduvi para llegar a realizar acuerdos que permitieran evitar cualquier conflicto y que las y los vecinos de la zona no se sintieran despojados del área que ocupa la construcción, siendo que era un inmueble de dominio público y en él se reivindicaban pueblos originarios, quienes consideraban que el lugar era explotado por particulares y que no se traducía en beneficios claros a futuro para la comunidad, ello debido a que no quedaba definida de manera clara cómo podían participarse de ellos, pues sólo contemplaba a los grandes inversionistas. Las autoridades gubernamentales sólo entablaron un diálogo con las personas inconformes con el propósito de evitar que realizaran manifestaciones que impidieran el desarrollo normal de los trabajos ya iniciados.</p>
<p>Represión por parte de las autoridades gubernamentales al ejercer el derecho a la manifestación de ideas.</p>	<p>Recomendación 17/2013. Cuando las y los vecinos intentaron manifestarse contra la ejecución de la obra Arena [Ciudad de] México, fueron objeto de agresiones y reprimidos por parte de elementos de seguridad privada al servicio de la construcción y de la SSPDF, impidiéndoles el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de pensamiento, asimismo, se vio vulnerado su derecho a la libertad personal, al ser objeto de <i>encapsulamientos</i> por periodos prolongados, sin que se comprobara la causa material (violencia por parte de los vecinos, agresiones a terceros y/o alteración del orden público), y sin que obedeciera a un fin u objetivo legítimo.</p> <p>Recomendación 1/2011. En el caso de la Supervía Poniente, la población también sufrió represión en el campamento que fue instalado como protesta, el cual fue desalojado bajo condiciones contrarias a los estándares de derechos humanos.</p>



Cuadro iv.9 Problemáticas identificadas en recomendaciones vinculadas con megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento (continuación)

Problemática	Afectaciones
Falta o deficiencia en la fundamentación o motivación de la obra, en violación al derecho a la seguridad jurídica.	<p>Recomendación 1/2011. Ocurrieron diferentes hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> La autoridad omitió motivar la pertinencia de la construcción de la obra Supervía Poniente, de manera prioritaria a posibles alternativas de desarrollo y mejoramiento de los sistemas de transporte público, o la alternativa de frenar el desarrollo urbano de Santa Fe. El GDF abandonó el proceso de selección de socio para la empresa Capital en Crecimiento, empresa de participación estatal mayoritaria del GDF, y optó por continuar con la implementación del proyecto Supervía Poniente a través de la figura de concesión por adjudicación directa, sin exponer públicamente las consideraciones de hecho que motivaron a la autoridad a optar por el cambio de régimen jurídico. Para ello se expidieron diversas reformas legales, así como decretos y declaratorias con el fin de hacerlo posible, las cuales fueron aprobadas <i>15 días antes de la conclusión del calendario para el proceso de selección de socio.</i> Se constató que el consorcio inmobiliario tuvo conocimiento anticipado del proceso de concesión por adjudicación directa. Por su parte, la opinión favorable respecto del otorgamiento del título de concesión se fundamentó en un documento que aún no existía cuando se emitió el Programa Integral de Transporte y Vialidad. Las autoridades gubernamentales otorgaron título de concesión contando sólo con las opiniones y evaluaciones de las mismas dependencias de gobierno; es decir, sin la evaluación técnico-financiera de un tercero independiente calificado en la materia, y sin tomar en cuenta las opiniones de la población y de los especialistas, quienes ya habían señalado daños ambientales debido a que estas zonas cumplen funciones de vital importancia para la conservación del equilibrio ecológico del valle de México, tales como la recarga de acuíferos y la captación de gases invernadero. Es decir, el GDF la emitió sin contar con una estimación certera y técnicamente consistente sobre la magnitud de los daños que generaría la obra.
Falta de valoración de diferentes afectaciones provocadas por la acción pública con la que se afecta el derecho al medio ambiente y a un nivel de vida adecuado.	<p>Recomendación 1/2011. Se propició la violación al derecho al agua potable y saneamiento debido a que la autoridad incumplió con su obligación genérica de prevenir las violaciones al autorizar la obra, debido a que se constató que los bosques del surponiente de la ciudad, incluyendo lugares por donde se construiría la Supervía Poniente, cumplen una valiosísima función dentro del ciclo hidrológico del Valle de México en su conjunto, de acuerdo con las declaratorias de Área de Valor Ambiental y Área Natural Protegida. Al continuar con el proyecto en un contexto de incertidumbre sobre la dimensión de los daños, el GDF incurrió en una conducta de riesgo incompatible con su obligación genérica de prevención.</p>

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de las recomendaciones 7/2006, 1/2011 y 17/2013.

Los cambios que ha experimentado la Ciudad de México por diversos fenómenos sociales como la migración incrementó el número de traslados de personas de las zonas conurbadas por cuestiones de trabajo, recreación, vivienda, educación, salud, entre otras. Esta situación provocó, a su vez, el incremento del parque vehicular, por lo que el gobierno capitalino, en su intento por resolver el problema, promovió la construcción, ampliación y adecuación de la infraestructura vial y de transporte.

Es así como en los últimos 10 años, en la Ciudad de México se ha impulsado la construcción de diversas obras viales tendientes a resolver los problemas asociados al incremento en el parque vehicular motorizado, al aumento en los tiempos de traslado de las personas y a la escasa oferta de transporte público seguro y de calidad. A estas estrategias de atención del desarrollo de más infraestructura para los automóviles, responde la construcción, remodelación, ampliación, adecuación, etcétera, de obras como las denominadas autopistas urbanas (Supervía Poniente, Autopista Urbana Norte y Autopista Urbana Sur), la edificación de otras vías rápidas como el Circuito Bicentenario o los distribuidores



viales prácticamente construidos en toda la ciudad.⁵⁹⁷ Se prioriza lo anterior, cuando deberían diseñarse alternativas de movilidad sustentable que den preeminencia al transporte público y se observen otros aspectos importantes como son: la movilidad de las personas con alguna discapacidad, peatones y ciclistas, así como las posibles afectaciones que se producen en los inmuebles en los que habitan las personas que se encuentran en la cercanía de los grandes proyectos de infraestructura urbana para el transporte, entre otros.

Otro aspecto destacado en este bloque de recomendaciones es la omisión de la preservación del medio ambiente, lo que pone en riesgo la sustentabilidad ambiental de la ciudad, al autorizar la realización de proyectos sin efectuar estudios más amplios de viabilidad y sin tomar en cuenta la opinión de especialistas.

Por otra parte, las autoridades gubernamentales no consideran debidamente el acceso a la información y a la consulta, ante el temor de que la movilización ciudadana conduzca a la cancelación de dichas obras. Así, se observa la falta de acceso de las personas afectadas a la información previa, clara y oportuna, además de la falta de acercamiento de las autoridades a éstas, y la negación, retraso o inadecuada implementación de una consulta previa a las y los habitantes del lugar donde se llevarán a cabo dichos proyectos de infraestructura urbana; esto mismo se identifica en el caso de los particulares o las personas morales al mostrar falta de voluntad para comunicar a las y los vecinos respecto de las actividades que se desarrollarán en algún predio.

PENDIENTES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON MEGAPROYECTOS PARA LA MOVILIDAD Y EL ESPARCIMIENTO

La mayoría de los puntos recomendatorios emitidos en relación con megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento han sido aceptados por parte de las autoridades involucradas, en particular aquellas medidas relacionadas con adoptar garantías de no repetición, seguido de las de reparación del daño. Sin embargo, las autoridades nuevamente se muestran reacias a aceptar las recomendaciones relativas a sancionar por responsabilidades fincadas ante omisiones detectadas o por las irregularidades evidenciadas durante la investigación.

También preocupa que la mayoría de los puntos recomendatorios no hayan sido cumplidos y que sólo tres de los 35 puntos emitidos fueran cumplidos en su totalidad.

⁵⁹⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2011, Violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada “Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la Ciudad de México (Supervía Poniente), núms. de expediente CDHDF/III/122/AO/10/D4636 y sus acumulados: CDHDF/III/122/MC/09/D2513, CDHUP/III/122/AO/10/D2481, CDHDF/III/122/MC/10/D6034 y CDHDF/III/122/MC/10/D7150, p. 41, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2011/01/recomendacion-012011/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.



Cuadro iv.10 Puntos recomendatorios vinculados con megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento según tipo de medida recomendada y tipo de aceptación

Tipo de medida recomendada	Tipo de aceptación			Total general	Cumplimiento		
	Aceptado	No aceptado	Parcialmente aceptado		C	PC	NC
Garantías de no repetición	11	5	4	20		3	17
Reparación del daño	6	5	1	12	2	4	6
Sanción por responsabilidades	1	2		3	1		2
Total general	18	12	5	35	3	7	25

Nota: De manera general, el avance al cumplimiento de las recomendaciones se describe como: cumplido (C), que corresponde a los casos en los que ya se atendió en su totalidad lo recomendado, conforme a los términos de la aceptación; parcialmente cumplido (PC), se refiere a los puntos aceptados que están en proceso de atención y ya presentan avances concretos; no cumplido (NC), se refiere a los puntos aceptados en proceso de cumplimiento que aún no presentan ningún avance sustancial. Cabe observar que sólo los puntos aceptados y parcialmente aceptados pueden presentar alguno de los grados de avance antes referidos, no así las recomendaciones no aceptadas, en tanto en estos casos no existe obligación de cumplimiento para las autoridades que se manifestaron en tal sentido, sin embargo, en este caso y para fines meramente estadísticos, se incluyen los puntos no aceptados en el rubro de no cumplidos.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SIS; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

En cuanto a los avances y pendientes por autoridad, sólo una recomendación ha sido concluida (7/2006). Por su parte, en las recomendaciones restantes se han realizado diversas acciones para resarcir las afectaciones de alto impacto en la calidad de vida de la población que habita cerca de las obras, sin embargo, éstas aún no han sido suficientes.

Cuadro iv.11 Pendientes en el cumplimiento de las recomendaciones vinculadas con megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento

Recomendación 1/2011

Jefatura de Gobierno

Pendientes:

- Impartir capacitación sobre derechos humanos en materia de medio ambiente a mandos medios y superiores.
- Se coordinen para diseñar e implementar un programa tendiente a reconstruir el tejido social en la colonia La Malinche.

Delegación La Magdalena Contreras

Pendientes:

- Que la delegación dé máxima publicidad a la información pública.
- Realizar un diagnóstico sobre las necesidades de atención psicológica, médica, familiar y jurídica de las y los habitantes de la delegación La Magdalena Contreras que hayan sido afectados.
- Realizar acciones contundentes para la reconstrucción del tejido social en la colonia La Malinche.

Delegación Álvaro Obregón

Pendientes:

- Implementar un mecanismo de control y divulgación a efecto de garantizar una adecuada fundamentación y motivación legal al otorgar vistos buenos con respecto de obras públicas o actos de gobierno que puedan impactar a las y los habitantes de la delegación Álvaro Obregón en el goce de sus derechos.

Recomendación 17/2013

Delegación Azcapotzalco

Pendientes:

- Realizar reuniones con las y los vecinos peticionarios de los pueblos afectados, con el fin de esclarecer el uso de las vías de comunicación.
- Implementar un mecanismo de diálogo con el Sacmex, para que se concrete la explotación del pozo de agua.
- Colaborar con la Sedema para que se acuerde, en términos de los lineamientos existentes, el programa de reforestación en la zona.
- Desarrollar junto con la Setravi (hoy Semovi) y la SSPDF, así como con la participación de las y los vecinos de la zona, un plan para el manejo de la afluencia vehicular en las calles aledañas a la construcción, cuando se desarrollan eventos en ésta. Participar en las reuniones de trabajo que convoque la delegación Azcapotzalco para esclarecer el uso que se le va a dar a futuro a las vías de comunicación en Avenida Granjas y las calles y avenidas ubicadas en la parte posterior de la Arena Ciudad de México.



Cuadro iv.11 Pendientes en el cumplimiento de las recomendaciones vinculadas con megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento (*continuación*)

Seduvi	Pendientes: <ul style="list-style-type: none"> Participar en las reuniones realizadas con vecinos peticionarios de los pueblos afectados, con el fin de esclarecer el uso de las vías de comunicación. Realizar una propuesta para que se modifique el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
SSPDF	Pendientes: <ul style="list-style-type: none"> Colaborar en el desarrollo de un plan para el manejo de la afluencia vehicular en las calles aledañas a la construcción, cuando se realicen eventos en ésta.
SGDF	Pendientes: <ul style="list-style-type: none"> Coadyuvar con la Seduvi en lo que respecta al análisis de la instrumentación de mecanismos de participación de las y los habitantes de los pueblos, barrios y colonias en donde se tenga previsto implementar el Sistema de Actuación por Cooperación. Participar en un acercamiento con las y los vecinos peticionarios con el fin de esclarecer el uso de las vías de comunicación. Coadyuvar con la delegación Azcapotzalco y el Sacmex para que se lleve a cabo la explotación del pozo.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el sisr, fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

3. Recomendaciones derivadas de la falta de adopción de estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas

DESCRIPCIÓN DE LAS RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON ESTÁNDARES DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL Y DE SEGURIDAD EN LAS OBRAS PÚBLICAS

Se considera que la accesibilidad universal es aquella que, sin perjuicio de la realización de ajustes razonables, adaptaciones y supresión de barreras ya existentes, considerando las necesidades y los derechos de las personas con discapacidad, coloca en un primer plano al *diseño universal*, entendido como “el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado”.⁵⁹⁸

La CDHDF ha emitido cinco recomendaciones relacionadas con la falta de adopción de estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas. Al respecto por *obra pública* se entiende a aquellos trabajos que tienen como objetivo construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar,

⁵⁹⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 24/2009, Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México, expedientes núms. CDHDF/III/122/CUAUH/09/D1526; CDHDF/122/07/AO/D3041-IV; CDHDF/122/07/CUAUH/D3588-IV (y su acumulado CDHDF/122/07/CUAUH/D4341-IV); CDHDF/122/07/BJ/D3611-IV; CDHDF/122/07/BJ/D3711-IV; CDHDF/122/07/XOCH/D6845-IV; CDHDF/IV/122/COY/08/D1151; CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D1943; CDHDF/IV/122/XOCH/08/D3436; CDHDF/IV/122/XOCH/08/D3575; CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D3581 (y sus acumulados CDHDF/121/07/CUAUH/D2840-IV y CDHDF/IV/122/COY/09/D1535); CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D4146; CDHDF/IV/122/IZTP/08/P4518 (y su acumulado CDHDF/IV/122/IZTP/08/P5389); CDHDF/IV/122/GAM/08/D4926; CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D5490 (y su acumulado CDHDF/IV/122/CUAUH/09/D5693; CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D5585; CDHDF/IV/122/AO/08/D6203; CDHDF/IV/122/CUAUH/09/D0463; CDHDF/IV/122/BJ/09/D0571; CDHDF/IV/122/CUAUH/09/D0593; CDHDF/IV/122/IZTP/09/D2797, y CDHDF/IV/121/GAM/09/D3048, p. 57, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2009/09/recomendacion-242009/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.



conservar, mantener, modificar o demoler bienes inmuebles propiedad del Estado o que están a su cargo; una obra puede estar integrada por varias etapas o trabajos y por ende por varios contratos.⁵⁹⁹

Cuadro iv.12 Descripción de las recomendaciones vinculadas con estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas

Recomendación 5/2009

Caso: Negativa a realizar ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en los inmuebles de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Resumen: El 27 de febrero de 2007 se recibió la queja de un integrante de la asociación civil Libre Acceso, quien manifestó sustancialmente que el Recinto Legislativo de la ALDF no cuenta con las adecuaciones necesarias para el acceso y libre desplazamiento de las personas con discapacidad. Como ejemplo de lo anterior, señaló que el presidente de la citada asociación, quien utiliza una silla de ruedas con motor, fue invitado en octubre de 2006 a la comparecencia del secretario de Transportes y Vialidad del Distrito Federal en el citado recinto, pero no pudo acceder a ese inmueble. Al respecto, “considera [que ello] deteriora su dignidad, pues necesitaría contar siempre con un apoyo externo, lo que lo hace poco independiente”. Igualmente, refirió que los palcos tampoco cuentan con las respectivas adecuaciones.

Estatus: Aceptada/sujeta a seguimiento.

Derechos violados:¹ Derecho a la igualdad y a la no discriminación, con motivo de la imposibilidad para que las personas con discapacidad accedan y puedan desplazarse libremente en inmuebles públicos.

Autoridades involucradas,² *aceptación y grado de cumplimiento:³ ALDF (aceptada/parcialmente cumplida).*

Recomendación 24/2009

Caso: Discriminación por falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México.

Resumen: Esta recomendación está integrada por un total de 22 casos que refieren discriminación contra de personas con discapacidad, por falta de accesibilidad universal en inmuebles públicos, medios de transporte y otros espacios públicos, en particular, en el transporte público en general (caso 1); Metrobús (caso 2); Sistema de Transporte Eléctrico Tren Ligero (Caso 3); stc Metro (caso 4); estaciones del Tren Ligero que circulan de Taxqueña a Xochimilco (caso 5); en relación con operadores de taxi (caso 6); en la ruta de acceso al Tren Suburbano (caso 7); la estación Tepalcates del Sistema de Transporte Público Metrobús (caso 8); la Tesorería que se encuentra ubicada en Canal de Miramontes (caso 9); el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla (caso 10); el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) (caso 11); el Centro Cultural San Ángel (caso 12); las 16 delegaciones políticas y en la Jefatura de Gobierno (caso 13); la calle Magdalena, colonia del Valle (caso 14), por la obstrucción de rampas destinadas para el uso de las personas con discapacidad y ocupan la mayoría de las banquetas (caso 15); el estacionamiento de la Biblioteca de México José Vasconcelos, en la Ciudadela (caso 16); por la mala planeación y construcción de las banquetas en el Distrito Federal, que no cuentan con rampas o éstas se encuentran en mal estado (caso 17); el Parque México (caso 18); el Parque Plaza Río de Janeiro, que se encuentra ubicado en las calles de Durango y Orizaba, en la colonia Roma, delegación Cuauhtémoc (caso 19); banquetas de la colonia Acueducto de Guadalupe, en la delegación Gustavo A. Madero (caso 20); el puente peatonal de Benvenuto Cellini, en Periférico Sur (caso 21); un puente peatonal ubicado en la Avenida Río Churubusco, casi esquina con calle Rumania, en la colonia Portales Sur de la delegación Benito Juárez (caso 22).

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

Derechos violados:¹ Derecho a la protección de las personas con discapacidad, cuyas violaciones están relacionadas con la obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa de los derechos de las personas con discapacidad e imposibilidad o limitación para que las personas con discapacidad accedan y puedan desplazarse libremente en inmuebles públicos, medios de transporte y demás entorno físico, sin discriminación alguna.

Autoridades involucradas,² *aceptación y grado de cumplimiento:³ TSJDF (parcialmente aceptada/cumplida) y Jefatura de Gobierno (aceptada/parcialmente cumplida).*

Recomendación 11/2010

Caso: Falta de accesibilidad y seguridad en el Centro de Transferencia Modal Pantitlán.

Resumen: El 13 de febrero de 2006, la persona peticionaria manifestó que, desde aproximadamente dos años atrás, había solicitado al jefe de gobierno del Distrito Federal, a la delegación Venustiano Carranza, a la Setravi (hoy Semovi) y al stc Metro, que se realizara una extensión de pasarela elevada o puente peatonal que conectara el acceso peatonal al paradero del Cetram-Pantitlán con la Avenida Gustavo Díaz Ordaz, a la altura de la calle Fernando López Arias, en virtud de que dicha zona de paradero es de alto riesgo vial, pues incluso han fallecido varias personas en su intento por cruzar las avenidas aledañas. Posteriormente, la persona peticionaria precisó a este Organismo que, como resultado de su solicitud, se llevaron a cabo diversas reuniones interinstitucionales en las que participó y de las que se concluyó que la obra, a que se hace alusión en el párrafo anterior, era favorable en términos de vialidad, pero que no se había concretado por falta de presupuesto y las autoridades involucradas no definían a quién correspondía programarla.

⁵⁹⁹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Glosario”, disponible en <<http://www.sct.gob.mx/obrapublica/>>, página consultada el 15 de agosto de 2017.



Cuadro iv.12 Descripción de las recomendaciones vinculadas con estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas (continuación)

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

*Derechos violados:*¹ Derecho a la protección de las personas mayores; derecho a la protección de las personas con discapacidad, derechos de las niñas y los niños, y derechos de las mujeres.

*Autoridades involucradas,*² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ SGRF (aceptada/cumplida), Setravi (parcialmente aceptada/cumplida) y delegación Venustiano Carranza (parcialmente aceptada/parcialmente cumplida).

Recomendación 7/2014

Caso: Falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención del riesgo adecuadas para las personas transeúntes [con] respecto a una excavación profunda por parte de la autoridad delegacional en Azcapotzalco, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona.

Resumen: Se inició una investigación de oficio en agravio de un joven de 18 años (agraviado) que cayera y falleciera ahogado en una fosa profunda generada por una obra de la delegación Azcapotzalco, la cual se inundó a causa de la lluvia. De manera paralela a esa investigación, el 22 de noviembre de 2013, la persona peticionaria interpuso una queja contra autoridades de la delegación Azcapotzalco por la falta de mecanismos y medidas de prevención adecuadas para salvaguardar a las personas que transitaban en la zona de construcción de las fosas profundas, y que ocasionó la muerte del agraviado.

Estatus: Aceptada/sujeta a seguimiento.

*Derechos violados:*¹ Derecho a la vida en relación con la falta de adopción de medidas adecuadas para prevenir y garantizar la seguridad de las personas; derecho a un nivel de vida adecuado en relación con la obligación de la autoridad de brindar servicios que garanticen un entorno digno a las personas.

*Autoridades involucradas,*² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ delegación Azcapotzalco (aceptada/parcialmente cumplida).

Recomendación 6/2015

Caso: Omisiones en la supervisión de puentes provisionales, colocados sobre avenida Periférico con motivo de la construcción de las autopistas urbanas Poniente y Sur, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona; así como no garantizar que los puentes definitivos que se construyeron cumplan con los estándares de accesibilidad universal.

Resumen: Caso A. El 5 de junio de 2012 la Comisión inició una investigación de oficio, en razón de que en diversos medios de comunicación se informó el fallecimiento, en el Hospital Darío Fernández, de una mujer de 54 años de edad, quien por la mañana de ese día había caído de un puente peatonal provisional colocado en Periférico y Luis Cabrera, cuya altura aproximada era de más de cinco metros. Dicho puente había sido colocado por las obras de construcción del segundo piso del Periférico y el distribuidor vial Luis Cabrera, que forma parte de la Supervía. Aproximadamente entre 2011 y finales de 2013, en el lugar del accidente se estuvieron realizando obras de vialidad, las cuales fueron concesionadas por la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal (en adelante, la Sobse) a empresas particulares. Debido a ello, fueron retirados diversos puentes definitivos de tránsito peatonal ubicados en el trazo de la obra de las autopistas Urbana Sur y Poniente, colocándose en su lugar 10 puentes provisionales, los cuales funcionaban en un horario de 5:00 de la mañana a las 00:00 horas, resultando que las empresas privadas concesionadas a través de las empresas de supervisión de obras eran sólo las encargadas de supervisar las condiciones de los puentes para su apertura diaria, reportando las incidencias identificadas durante la supervisión a las personas encargadas de esa acción el sábado de cada semana, y quedando sin cubrir los días domingo. En relación con lo anterior, la Sobse adoleció de un mecanismo que le permitiera estar informada de ello y que se atendieran de manera oportuna y adecuada las incidencias identificadas. Los puentes provisionales colocados carecían de seguridad, calidad, iluminación, así como de un adecuado mantenimiento y supervisión, informando la Sobse que ello era sólo responsabilidad de la empresa concesionada.

Caso B. El 10 de enero de 2013, una persona peticionaria presentó queja ante la Comisión, en la cual refirió que hacía aproximadamente siete meses que, a consecuencia de las obras en construcción del Segundo Piso en Periférico Sur, en particular en el tramo ubicado entre Picacho Ajusco y Zacatepetl, personal de obras de la Sobse alteró la edificación de los dos puentes peatonales que se ubicaban en ese tramo, dejando una estructura provisional para el tránsito peatonal. Asimismo, precisó que la construcción del segundo piso en dicho tramo tenía cinco meses de haber concluido, no obstante, los puentes no habían sido reconstruidos y presentaban condiciones de total deterioro e inseguridad.

Estatus: Aceptada/sujeta a seguimiento.

*Derechos violados:*¹ Derecho a la vida; derecho a la integridad personal, derecho a un nivel de vida adecuado y derecho a la movilidad.

*Autoridades involucradas,*² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ Sobse (aceptada/no cumplida).

¹ Se desglosan como están consignados en la Recomendación.

² Todas de la Ciudad de México. Una recomendación puede estar dirigida a una o más autoridades.

³ De manera general, a nivel autoridad el avance al cumplimiento de las recomendaciones se describe como: *cumplida*, que corresponde a los casos en los que ya se atendió en su totalidad lo recomendado, conforme a los términos de la aceptación; *parcialmente cumplida*, se refiere a los instrumentos aceptados que están en proceso de atención y ya presentan avances concretos; *no cumplida*, se refiere a los instrumentos aceptados en proceso de cumplimiento que aún no presentan ningún avance sustancial. Cabe observar que sólo las recomendaciones aceptadas y parcialmente aceptadas pueden presentar alguno de los grados de avance antes referidos, no así las recomendaciones no aceptadas, en tanto en estos casos no existe obligación de cumplimiento para las autoridades que se manifestaron en tal sentido.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SIS; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.



En este bloque se aceptaron tres instrumentos recomendatorios y dos fueron aceptados parcialmente, y estuvieron dirigidos a ocho autoridades, de las cuales la Sobse ha destacado por falta de cumplimiento.

Cuadro iv.13 Recomendaciones vinculadas con estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas, por autoridad involucrada según tipo de aceptación cumplimiento

Autoridad (todas de la Ciudad de México)	Tipo de aceptación		Total general	Cumplimiento		
	Aceptada	Parcialmente aceptada		C	PC	NC
TSJDF		1	1	1		
Sobse	1		1			1
SGDF	1		1	1		
Delegación Azcapotzalco	1		1		1	
Setravi		1	1	1		
Delegación Venustiano Carranza		1	1		1	
ALDF	1		1	1		
Jefatura de Gobierno	1		1		1	
Total general	5	3	8	3	4	1

Nota: De manera general, a nivel autoridad el avance al cumplimiento de las recomendaciones se describe como: cumplida (C), que corresponde a los casos en los que ya se atendió en su totalidad lo recomendado, conforme a los términos de la aceptación; parcialmente cumplida (PC), se refiere a los instrumentos aceptados que están en proceso de atención y ya presentan avances concretos; no cumplida (NC), se refiere a los instrumentos aceptados en proceso de cumplimiento que aún no presentan ningún avance sustancial. Cabe observar que sólo las recomendaciones aceptadas y parcialmente aceptadas pueden presentar alguno de los grados de avance antes referidos, no así las recomendaciones no aceptadas, en tanto en estos casos no existe obligación de cumplimiento para las autoridades que se manifestaron en tal sentido.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SIS; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

La CDHDF documentó violaciones principalmente a diversos derechos, en particular a derechos de varios grupos de atención prioritaria como personas con discapacidad, personas mayores, y niñas y niños; así como el derecho a la vida y a un nivel de vida adecuado.

Gráfico iv.12 Recomendaciones vinculadas con estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas, por derecho humano vulnerable



Nota: Para fines estadísticos, se retoman los derechos consignados en las recomendaciones a nivel genérico, omitiéndose las especificaciones vinculadas a derechos específicos y tipos de violación.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SIS; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.



Estas recomendaciones se derivaron de quejas interpuestas de manera individual y colectiva, así como de investigaciones de oficio por parte de la CDHDF. En las cinco recomendaciones es posible percatarse de la falta de adopción de *estándares de accesibilidad universal*, lo que impide que todas las personas que habitan y transitan la Ciudad de México —principalmente grupos en situación de vulnerabilidad— vean realizados su derecho a la movilidad, así como otros derechos sociales, culturales y de acceso a la justicia. Resalta, a su vez, la falta de adopción de medidas de seguridad en la realización de obras públicas, lo que pone en riesgo la integridad y la vida de las personas.

Entre las principales problemáticas identificadas en las recomendaciones mencionadas destacan las siguientes:

Cuadro iv.14 Problemáticas identificadas en recomendaciones vinculadas con estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas

Problemática	Afectaciones
Falta de supervisión, verificación y vigilancia continua en el cumplimiento de la normatividad.	<p>Recomendación 6/2015. La necesidad de realizar obras complementarias por la construcción de las autopistas urbanas Poniente y Sur ocasionó la reubicación y reconstrucción de puentes peatonales provisionales, los cuales no reunían las condiciones de seguridad, calidad, iluminación, ni un adecuado mantenimiento y supervisión, lo que propició la violación a los derechos a la vida, a la integridad personal y a un nivel de vida adecuado.</p> <p>El hecho de que se tratara de puentes provisionales y de que la construcción de éstos estuviera concesionada, no era excusa para que la autoridad incumpliera con su obligación de velar por la integridad física de las personas usuarias de éstos. En esta recomendación se observó que no se establecieron mecanismos eficaces que permitieran llevar un seguimiento puntual de las condiciones de éstos, ya que el reporte de incidencias se hacía de manera semanal y se omitía su realización el día domingo.</p>
Falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención adecuadas para salvaguardar a las personas.	<p>Recomendación 7/2014. Se mostraron deficiencias en la señalización para delimitar zonas de peligro, falta de creación de un paso peatonal provisional que hiciera más segura la movilidad de las personas, y tiempo excesivo que se destinó para la realización de la obra (todo en violación al Reglamento de Construcciones). La deficiencia para proporcionar servicios públicos como el alumbrado público y la falta de desazolve del drenaje en red provocan la inaccesibilidad y dificultad para transitar de manera segura por algunas aceras, dando lugar a la violación al derecho a un nivel de vida adecuado. Si bien los servidores públicos de la delegación Azcapotzalco colocaron una serie de materiales en entorno a la excavación como medidas de prevención, al no cumplir éstas con los requisitos y las especificaciones legales se alejaron de su objeto, con ello se violaron los derechos a la vida y a la integridad personal.</p> <p>Recomendación 11/2010. La dilación y negativa para construir la extensión de pasarela elevada o puente peatonal que conectara el acceso peatonal al paradero del Cetram Pantitlán violó los derechos a la protección de las personas con discapacidad, de las personas mayores, de los niños y niñas; y de las mujeres al no asegurarles, en igualdad de condiciones con las demás, [el acceso] al entorno físico, el transporte y a un entorno seguro, siendo además que esta zona era considerada de alto riesgo, en donde varias personas habían perdido la vida por atropellamiento al intentar cruzarla. Otro aspecto que pudo constatarse es el del comercio en vía pública, el cual no permitía el libre desplazamiento de las y los transeúntes, lo que aún ponía en mayor riesgo la integridad de las personas usuarias del Cetram Pantitlán.</p> <p>Recomendación 6/2015. Fue documentada la violación al derecho a la movilidad debido a la ubicación de otros elementos urbanos frente a los accesos de los puentes provisionales peatonales, así como la cercanía de los puestos de comercio informal, los cuales no sólo se convertían en elementos que impedían o complicaban el acceso locomotor, también restringían la visibilidad de las y los transeúntes, impidiendo la movilidad segura e incrementando los riesgos físicos (golpes, caídas y torceduras) y sociales (robos), asimismo, los puentes adolecían de las adecuaciones físicas y de señalización para su acceso, libre desplazamiento y uso.</p>



Cuadro iv.14 Problemáticas identificadas en recomendaciones vinculadas con estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas (*continuación*)

Problemática	Afectaciones
Falta de valoración de las diferentes afectaciones provocadas por la acción pública, lo cual ocasionó violaciones a los derechos de las personas con discapacidad. Es así, que las autoridades gubernamentales no visibilizan la afectación de otros derechos debido a la falta de adopción de medidas de accesibilidad universal. El hecho de que las personas con discapacidad no puedan acceder con autonomía y seguridad a los medios de transporte, a los inmuebles que brindan servicios al público y a otros espacios públicos, prácticamente las excluye y las aísla, impidiendo su participación y desarrollo en los diferentes ámbitos de la sociedad.	<p>Recomendación 24/2009. A través del análisis de esta Recomendación se constató que en la Ciudad de México existen <i>eslabones aislados</i> de accesibilidad, es decir, es frecuente que haya una rampa de un lado de la calle, pero no del otro, asimismo, muchas de las acciones emprendidas por las autoridades gubernamentales sólo comprendían la discapacidad motriz y visual.</p> <p>A su vez, no se considera la participación de especialistas en el tema y de las personas con discapacidad. Por su parte, en algunos casos se observó que si bien existió disponibilidad para realizar adecuaciones en materia de accesibilidad, éstas no se hicieron bajo las características adecuadas.</p>
Falta de coordinación interinstitucional y de presupuesto.	<p>Recomendación 5/2009. Las modificaciones que se requerían en la ALDF para facilitar el acceso de las personas con discapacidad, se postergaron debido a que se consideraba que el inmueble era patrimonio público.</p> <p>Recomendación 24/2009. Se observó: Cada autoridad actúa sólo en función de sus facultades, sin considerar una planeación a sus acciones, ni la vinculación y coordinación con otros actores. Por ejemplo, en el servicio de taxis y microbuses no existían mecanismos integrales que vincularan las acciones, de esta manera no se aplicaban sanciones para los operadores de taxis que negaban el servicio a las personas con discapacidad, a pesar de que sí había procedimientos para investigar tales acciones.</p> <p>Todas las autoridades gubernamentales a las que se les solicitó información mencionaron la falta de presupuesto para realizar acciones en materia de accesibilidad de manera integral, por ello sería conveniente que exista una coordinación desde el gobierno central, con la finalidad de que la ALDF considere un presupuesto específico [para] el tema.</p>
Ausencia de personal especializado. Los funcionarios públicos desconocen los derechos de las personas con discapacidad lo que incide en las acciones que son emprendidas para conciliar las diversas problemáticas que se presentan en ámbito urbano y en el acceso a servicios públicos. En estos casos, faltó visualizar los derechos de las personas con discapacidad como prioritarios y no relegarlos frente a otras problemáticas, en este sentido lo procedente era buscar alternativas de solución coordinadas.	<p>Recomendación 24/2009. En una queja relativa al Metrobús, en donde las autoridades afirmaron que no existía discriminación ya que en ningún momento se había negado el acceso a la peticionaria. Se puntualizó que “de llevarse a cabo alguna modificación en la multicitada estación, se afectaría a las demás personas que utilizan este medio de transporte”. Otros casos son los relacionados con las construcciones de puentes; en uno de ellos inicialmente se consideraban rampas de accesibilidad, pero el proyecto fue modificado “debido a la solicitud de los vecinos”. En otro caso se dijo que el elevador del transporte público no se utilizaba por considerarse que de abrirlo se generaría inseguridad debido a que existían locales de comercio en la planta alta.</p> <p>Recomendación 11/2010. Las autoridades gubernamentales argumentaron que la construcción del puente peatonal o la extensión de una pasarela elevada facilitarían su uso a personas con discapacidad pero obstruiría los accesos vehiculares a los predios que se localizan en el trayecto de la misma.</p>
Falta de sensibilización por parte de la autoridad gubernamental y de la población.	<p>Recomendación 24/2009. Existe falta de sensibilización por parte de las autoridades gubernamentales y de la población en general, quien utiliza lenguaje discriminatorio y no otorga un trato debido o no toma en cuenta los diversos obstáculos a los que las personas con discapacidad se enfrentan. Asimismo, si bien se han implementado <i>spots</i> con miras a concientizar a la población sobre los derechos de las personas con discapacidad en el stc Metro, es necesario que estas acciones sean permanentes. En los espacios públicos se estacionan los autos en las banquetas, en las esquinas y en doble fila, [y] las personas con discapacidad tienen que transitar por la cinta asfáltica, además, las jardineras y los puestos de comida dificultan el paso por las banquetas.</p>

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de las recomendaciones 5/2009, 24/2009, 11/2010, 7/2014, y 6/2015.

En la investigación de las quejas que integran este bloque de recomendaciones, la CDHDF se percató que las autoridades gubernamentales, al concesionar las obras, no asumen su responsabilidad de vigilar que se cumpla la ley en materia de construcciones y se vele por el acceso a un nivel de vida adecuado. Por lo anterior, es recomendable prestar especial atención en la supervisión de los proyectos, desde la generación de éstos y hasta su construcción, así como en el mantenimiento que posteriormente debe



hacerse a las obras, generando acciones concretas y coordinadas para eliminar de manera inmediata toda situación que origine riesgo o dificulte la accesibilidad de las personas.⁶⁰⁰

Por su parte, para que no se realicen *eslabones de accesibilidad aislados*, resulta muy importante el establecimiento de políticas públicas integrales, transversales y permanentes que estén planificadas, implementadas y supervisadas de forma adecuada, para que se genere una ciudad inclusiva donde se prevengan y desaparezcan los obstáculos que impiden la interrelación, participación, movilidad y comunicación, entre otras, de las personas con motivo de su diversidad.⁶⁰¹

En ese sentido, la condición de accesibilidad debe estar presente en todos los espacios, servicios, comunicaciones e información, sin discriminación alguna, para cuyo efecto deben planificarse, implementarse y evaluarse políticas y demás acciones en las que coordinadamente actúen las diferentes instancias gubernamentales, a través de la prevención y supresión de barreras y la utilización del diseño universal. Lo anterior precisa, entre otros aspectos, de un diagnóstico y una planeación estratégica; de medidas de gestión, coordinación, supervisión y seguimiento; de participación y conciencia ciudadana; de formación en esa temática; y de revisión de la normatividad aplicable y su armonización con los estándares internacionales, con el objetivo de “promover la igualdad de oportunidades, autonomía y calidad de vida de todas las personas en el ejercicio de los derechos”.⁶⁰²

PENDIENTES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON ESTÁNDARES DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL Y DE SEGURIDAD EN LAS OBRAS PÚBLICAS

En este bloque de recomendaciones vinculadas con estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas, la mayoría de los puntos recomendatorios fueron aceptados por las autoridades involucradas, las cuales en su mayor parte corresponden a la adopción de medidas de garantías de no repetición, sin embargo, no deja de preocupar que ocho de éstos no hayan sido aceptados y que otros dos lo hayan sido parcialmente.

Cuadro iv.15 Recomendaciones vinculadas con estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas. Puntos recomendatorios según tipo de medida recomendada, aceptación y cumplimiento

Tipo de medida recomendada	Tipo de aceptación			Total general	Cumplimiento		
	Aceptado	No aceptado	Parcialmente aceptado		C	PC	NC
Garantías de no repetición	38	7	2	47	23	13	11
Reparación del daño	7	1		8	2	2	4
Total general	45	8	2	55	25	15	15

Nota: De manera general, el avance al cumplimiento de las recomendaciones se describe como: cumplido (C), que corresponde a los casos en los que ya se atendió en su totalidad lo recomendado, conforme a los términos de la aceptación; parcialmente cumplido (PC), se refiere a los puntos aceptados que están en proceso de atención y ya presentan avances concretos; no cumplido (NC), se refiere a los puntos aceptados en proceso de cumplimiento que aún no presentan ningún avance sustancial. Cabe observar que sólo los puntos aceptados y parcialmente aceptados pueden presentar alguno de los grados de avance antes referidos, no así las recomendaciones no aceptadas, en tanto en estos casos no existe obligación de cumplimiento para las autoridades que se manifestaron en tal sentido, sin embargo, en este caso y para fines meramente estadísticos, se incluyen los puntos no aceptados en el rubro de no cumplidos.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SISR; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

Con respecto a los 55 puntos recomendatorios generados, sólo 25 han sido cumplidos, la mayoría sobre medidas relacionadas con las garantías de no repetición. Ninguna de las recomendaciones ha sido concluida.

⁶⁰⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 24/2009, Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos..., *doc. cit.*, p. 43.

⁶⁰¹ *Ibidem*, p. 83.

⁶⁰² *Ibidem*, p. 66.



Cuadro iv.16 Pendientes en el cumplimiento de las recomendaciones vinculadas con estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas

Recomendación 5/2009

ALDF

Pendientes para el cumplimiento:

- Implementar los trabajos necesarios para realizar las modificaciones que se requieren en los inmuebles de la ALDF.

Recomendación 24/2009

Jefatura de Gobierno

Pendientes para el cumplimiento:

- Comunicar a todas las dependencias de gobierno de esta ciudad, la necesidad de la utilización de un lenguaje adecuado respecto de las personas con discapacidad y definir todo lo concerniente a la implementación de los monitores de accesibilidad.
- Documentar los diagnósticos realizados en cada uno de los tipos de transporte público, los edificios públicos y las áreas públicas y demás entorno urbano a la fecha, e implementar a los monitores de accesibilidad en todos los edificios públicos.
- Actualizar las acciones en 2017 de las medidas que se han tomado para que se realice el mantenimiento continuo y permanente de los elevadores, dispositivos de alerta, cinturones de seguridad, instalación de calcomanías, entre otros, de los distintos servicios de transporte público; los ajustes necesarios en los edificios públicos, y los trabajos de reparación en las áreas públicas y demás entorno urbano.
- Implementar los monitores de accesibilidad en todos los edificios públicos.
- Implementar el Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.
- Actualizar la información de cada delegación con respecto a las solicitudes que han recibido que se refieran o estén vinculadas a la falta de accesibilidad.
- Elaborar el mecanismo que facilite el acceso y libre desplazamiento para personas con discapacidad en el TSJDF, las jefaturas delegacionales, las administraciones tributarias locales, y los diversos centros de reclusión.
- Diseñar un mecanismo interno para implementar campañas permanentes de difusión y sensibilización a la población respecto de los derechos de las personas con discapacidad.
- Elaborar diagnósticos que identifiquen las deficiencias de accesibilidad en los distintos edificios públicos, incluyendo TSJDF, administraciones tributarias, centros de reclusión; jefaturas delegacionales, y centros culturales.

Recomendación 11/2010

Delegación Venustiano Carranza

Pendientes para el cumplimiento:

- Realizar acciones de reordenamiento del comercio en vía pública en las inmediaciones de Cetram Pantitlán y en las calles aledañas.
- Formalizar un programa de cultura vial en Cetram Pantitlán y en las calles aledañas.

Recomendación 7/2014

Delegación Azcapotzalco

Pendientes para el cumplimiento:

- Reparar integralmente a las víctimas indirectas de la violación a los derechos humanos por los conceptos de daño emergente, lucro cesante y daño moral.
- Proporcionar tratamiento y acompañamiento psicológico especializado a las personas agraviadas, con la institución de la sociedad civil, pública o privada que elijan.
- Diseñar e implementar un mecanismo de supervisión sobre la observancia de los protocolos de protección civil en todas las obras públicas realizadas por esa autoridad delegacional.

Recomendación 6/2015

Sobse

Pendientes para el cumplimiento:

- Indemnizar a las víctimas indirectas en uno de los casos.
- Brindar el tratamiento psicológico a las víctimas.
- Incluir a las víctimas de uno de los casos a Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal.
- Elaborar un diagnóstico en el que se identifiquen las adecuaciones en los puentes edificados con motivo de la construcción de las autopistas urbanas Poniente y Sur.
- Realizar en los puentes definitivos las adecuaciones en materia de accesibilidad, seguridad y protección civil.
- Capacitar al personal que aprueba los proyectos de obra pública y al encargado de la recepción de la obra terminada de esa dependencia, en materia de accesibilidad universal.
- Desarrollar un protocolo de atención, mantenimiento y supervisión de los puentes peatonales con criterios definidos y que sea divulgado.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SISR; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.



Los avances que se han presentado en el proceso de cumplimiento de las recomendaciones han sido en materia de sensibilización de los derechos de las personas con discapacidad entre la población y el personal de las dependencias involucradas, y en capacitación sobre legislación y prevención de riesgos en la ejecución de obra pública. Asimismo, se ha avanzado en la adopción de mecanismos y medidas de prevención y en la realización de ajustes razonables; sin embargo, aún está pendiente trabajar más en la utilización de un lenguaje adecuado para las personas con discapacidad, la implementación de campañas permanentes de difusión y sensibilización dirigidas a la población y en la capacitación en materia de accesibilidad universal. De la misma manera se han creado diversas instituciones y programas sobre accesibilidad, sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro anterior, aún existen muchos pendientes.

4. Recomendaciones derivadas de expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente

DESCRIPCIÓN DE RECOMENDACIONES VINCULADAS CON LA REALIZACIÓN DE EXPROPIACIONES Y PERMUTAS PARA EFECTUAR OBRAS PÚBLICAS O PARA PRESERVAR EL MEDIO AMBIENTE

La *expropiación* es una enajenación forzosa, significa desposeer de una cosa a su propietario, dándole a cambio una indemnización. Se efectúa legalmente por motivos de *utilidad pública*.⁶⁰³ En las ocho recomendaciones que a continuación se describen, los casos documentados por la CDHDF refieren situaciones de expropiación y permutas de predios o lotes por la autoridad para realizar obras públicas (servicios públicos y equipamientos, servicios de educación, salud y guardería, estacionamientos o inmuebles) o por considerarlos zonas sujetas a conservación ecológica, como área natural protegida. De las ocho recomendaciones, cuatro están concluidas, una no fue aceptada y las tres restantes se encuentran sujetas a seguimiento, en estas últimas se tiene pendiente la indemnización correspondiente o regularización de los predios según corresponda.

Cuadro iv.17 Descripción de recomendaciones vinculadas con expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente

Recomendación 4/1996

Caso: Indemnización a un particular por la expropiación de un predio, llevada a cabo hace 28 años.

Resumen: La CDHDF recomendó al jefe del Departamento del Distrito Federal que indemnice a un particular por la expropiación de un predio -llevada a cabo hace 28 años-, en el que se encuentran la Escuela Nacional de Antropología e Historia y el Parque Ecológico Cuicuilco -motivo por el que la reversión es improcedente-. Los sucesivos jefes del Departamento han venido eludiendo el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCADF), a cuyo titular solicita la Comisión que dé respuesta inmediata a la petición del agraviado de avisar sobre ese incumplimiento al presidente de la república.

Estatus: Aceptada/concluida.

Derechos violados:¹ Derecho a la seguridad jurídica; derecho a una adecuada protección judicial, derecho de petición y pronta respuesta.

Autoridades involucradas,² aceptación y grado de cumplimiento:³ TCADF (aceptada/cumplida) y Jefatura de Gobierno (aceptada/cumplida).

⁶⁰³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “La expropiación en México”, en *Expropiación, amplitud del concepto de utilidad pública y limitaciones a la propiedad privada*, México, SCJN, mayo de 2009, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2762/4.pdf>>, página consultada el 15 de agosto de 2017.



Cuadro iv.17 Descripción de recomendaciones vinculadas con expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente (*continuación*)**Recomendación 5/1997**

Caso: Expropiación de seis lotes de un particular desde 1970, sin que mediara el pago correspondiente.

Resumen: Seis lotes fueron expropiados a una particular desde 1970 sin que mediara el pago correspondiente. Por ello, la CDHDF solicita a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos del Departamento del Distrito Federal que dictamine, en favor de la quejosa, la retribución económica relativa a la expropiación de dichos terrenos, así como una indemnización acorde con el tiempo transcurrido (26 años).

Estatus: Aceptada/concluida.

*Derechos violados:*¹ Derecho a la propiedad privada y derecho a la seguridad jurídica.

*Autoridades involucradas,*² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ Consejería Jurídica y de Servicios Legales, CJSL (aceptada/cumplida).

Recomendación 12/2007

Caso: Expropiación del predio ubicado en las calles de Tenochtitlán núm. 40 y Jesús Carranza núm. 33, colonia Morelos, delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal.

Resumen: Mediante decreto de expropiación publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de febrero de 2007, el jefe de gobierno decretó la expropiación del predio ubicado en las calles de Tenochtitlán núm. 40 y Jesús Carranza núm. 33 en la colonia Morelos, delegación Cuauhtémoc. En la misma fecha, la Oficialía Mayor tomó posesión, censando a las personas que en ese momento estaban presentes. Del censo levantado se desprende que el predio estaba habitado en 45%. El 16 de febrero de 2007, el Gobierno del Distrito Federal publicó una segunda notificación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Desde el 14 de febrero hasta la fecha de emisión de la presente recomendación, la Comisión recibió 18 quejas de vecinos del predio en las que denunciaron malos tratos, afectación de su vida cotidiana, desinformación sobre los motivos y consecuencias de la expropiación; peticionarios se quejaron porque, no obstante haber sido propietarios de departamentos en el inmueble expropiado, no han sido indemnizados.

Estatus: Parcialmente aceptada/concluida.

*Derechos violados:*¹ Derecho a la seguridad jurídica: inobservancia de la normatividad aplicable o, en su defecto, fundamentación indebida o incorrecta; derecho al debido proceso: derecho de audiencia, derecho a una adecuada protección judicial y derecho a una vivienda adecuada.

*Autoridad involucrada,*² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ Jefatura de Gobierno (parcialmente aceptada/cumplida).

Recomendación 1/2008

Caso: Omisión en el pago por concepto de la revocación de expropiación de tres predios.

Resumen: Mediante decreto expropiatorio publicado los días 11, 21, 22 y 23 de octubre de 1985, se afectaron tres inmuebles que posteriormente fueron enajenados a favor de quienes los ocupaban. Inconforme con la expropiación, el peticionario promovió un recurso administrativo de revocación, al que se le asignó el registro 118/94. El 2 de octubre de 1996, el entonces jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) declaró procedente el recurso y revocó los decretos expropiatorios. En noviembre de 1997, la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario comunicó al peticionario que su caso sería remitido al órgano colegiado para que se emitiera el acuerdo del pago indemnizatorio correspondiente, en virtud de la imposibilidad material de devolver los predios, los que habían sido enajenados. En abril de 2000, la Jefatura de Gobierno pretendió nulificar la resolución que revocaba los decretos expropiatorios, inconforme, el peticionario promovió juicio de amparo. En febrero de 2004, el Subcomité de Análisis y Evaluación del Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal autorizó el cumplimiento sustitutivo de la resolución de octubre de 1996, recaída en el recurso administrativo de revocación 118/94. A la fecha de la emisión de la recomendación no se había otorgado ningún pago al peticionario.

Estatus: Parcialmente aceptada/concluida.

*Derechos violados:*¹ Derecho a la seguridad jurídica: derecho a que todo acto esté fundado y motivado; derecho a la propiedad privada: derecho a no ser privado de los bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

*Autoridades involucradas,*² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ Jefatura de Gobierno (parcialmente aceptada/cumplida).

Recomendación 2/2008

Caso: Falta de indemnización –pago– por decreto expropiatorio y dilación en el procedimiento administrativo mediante el cual se resolvió su procedencia.

Resumen: El 12 de enero de 2006, el señor Froylán Barrios Morales solicitó la intervención de este Organismo con relación a la infructuosa gestión que realizó ante las autoridades del GDF a efecto de obtener el pago correspondiente a la indemnización que le corresponde por la expropiación de varios predios de su propiedad ubicados en los terrenos de la Ex Hacienda de Xoco, San Andrés Totoltepec, Tlalpan, Distrito Federal, que realizó el entonces DDF, mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* los días 28 y 29 de junio de 1989. Al principio le indicaban que no encontraban los expedientes, después no recibió respuesta a sus solicitudes dentro del plazo que señala la ley y posteriormente han retrasado y bloqueado el avance de los trámites.

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

*Derechos violados:*¹ Derecho a la propiedad privada, derecho al debido proceso: El debido proceso en el procedimiento administrativo y derecho a la seguridad jurídica.

*Autoridad involucrada,*² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ Jefatura de Gobierno (parcialmente aceptada/parcialmente cumplida).



Cuadro iv.17 Descripción de recomendaciones vinculadas con expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente (continuación)

Recomendación 21/2008

Caso: Omisión de pago por concepto de una afectación a la propiedad privada e incumplimiento de Conciliación ante la CDHDF.

Resumen: A través de un escrito de queja recibido en la CDHDF, el peticionario JRG señaló ser apoderado legal de los señores JRD y ARD, propietarios de dos fracciones de terreno denominadas Tetlalpa. En 1997, uno de los predios fue afectado para la ampliación de los ejes viales 5 y 6 Sur. De esa afectación se celebró un contrato de compraventa entre el GDF, como comprador, y el Banco Bilbao Vizcaya, S. A., como vendedor; éste último tiene como fideicomisarios a los señores JRD y ARD. Asimismo, los predios, en una superficie de 10 013.99 metros cuadrados, fueron afectados por obras viales en calzada Ermita Iztapalapa y Octavio Sentíes. El 6 de febrero de 2002, la directora general Jurídica y de Estudios Legislativos de la CJSL del GDF, mediante resolución administrativa, declaró procedente el pago de indemnización a favor de los señores JRD y ARD, respecto de una superficie de 10 013.99 metros cuadrados, ordenándose a la Seduvi que promoviera el pago correspondiente. A partir 2004 ha realizado diversas gestiones ante la Seduvi para obtener el pago por concepto de indemnización aprobada por la CJSL, por la afectación a los predios descritos, sin embargo, el pago no ha sido cubierto. El 12 de julio de 2005, esta CDHDF emitió propuesta de conciliación a la Seduvi, para solventar los hechos materia de queja. El 4 de agosto de 2005, la Seduvi aceptó los términos de la conciliación propuesta y remitió constancias sobre las primeras pruebas de cumplimiento. El 6 de enero de 2006 el peticionario JRG nuevamente solicitó a esta CDHDF su intervención a efecto de que se instara a la Seduvi para que atendiera la resolución administrativa que autorizó la procedencia de la indemnización aludida. En vista de que el plazo otorgado a la autoridad para acreditar el cumplimiento de la conciliación ha transcurrido en exceso, sin que exista constancia fehaciente de que la autoridad ha cumplido con lo acordado, a petición de la parte afectada la CDHDF continuó la investigación en los términos de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Reglamento Interno, misma que derivó en la presente recomendación.

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

*Derechos violados:*¹ Derecho a la seguridad jurídica: derecho a que las autoridades observen la ley o normatividad aplicable; derecho a que las autoridades competentes cumplan toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

*Autoridades involucradas,*² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ Seduvi (parcialmente aceptada/parcialmente cumplida).

Recomendación 9/2009

Caso: Omisiones de la autoridad para desincorporar y regularizar un predio.

Resumen: En 1991, la peticionaria permutó un predio de su propiedad por otro que le entregó la delegación Tlalpan, la cual le dio posesión y se comprometió a regularizar el terreno, lo que hasta la emisión de la presente recomendación no había ocurrido. Debido a lo anterior, fue demandada por el Banco Santander Mexicano, en el juicio ordinario civil 736/03, radicado en el Juzgado 50 de lo Civil, el cual dictó sentencia desfavorable para ella.

Estatus: No aceptada.

*Derechos violados:*¹ Derecho a la seguridad jurídica y derecho a la propiedad privada.

*Autoridades involucradas:*² CJSL (no aceptada), Jefatura de Gobierno (no aceptada) y delegación Tlalpan (no aceptada).

Recomendación 25/2009

Caso: Omisión de proteger y garantizar la práctica de juegos de pelota de origen prehispánico.

Resumen: Autoridades pretendieron convertir el Pasajuego de Balbuena en estacionamiento, y posteriormente iniciaron obras de construcción para edificar un inmueble dependiente de la SSPDF, sin tomar en cuenta que este Pasajuego ha sido utilizado ininterrumpidamente para perpetuar el patrimonio cultural de los juegos de pelota de origen prehispánico, practicando y promoviendo las diversas modalidades de éstos.

Estatus: Parcialmente aceptada/sujeta a seguimiento.

*Derechos violados:*¹ Derecho a los beneficios de la cultura: derecho a desarrollar y difundir la cultura de la comunidad; derecho a participar en las actividades culturales; derecho a disfrutar del patrimonio cultural; derecho de las comunidades o personas indígenas a que se protejan y promuevan las expresiones culturales de las comunidades indígenas residentes en el Distrito Federal, derechos de las personas indígenas: derecho a la consulta y derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales.

*Autoridades involucradas,*² *aceptación y grado de cumplimiento:*³ Jefatura de Gobierno (aceptada/parcialmente cumplida) y delegación Venustiano Carranza (no aceptada).

¹ Se desglosan como están consignados en la recomendación.

² Todas de la Ciudad de México. Una recomendación puede estar dirigida a una o más autoridades.

³ De manera general, a nivel autoridad el avance al cumplimiento de las recomendaciones se describe como: cumplida (C), que corresponde a los casos en los que ya se atendió en su totalidad lo recomendado, conforme a los términos de la aceptación; parcialmente cumplida (PC), se refiere a los instrumentos aceptados que están en proceso de atención y ya presentan avances concretos; no cumplida (NC), se refiere a los instrumentos aceptados en proceso de cumplimiento que aún no presentan ningún avance sustancial. Cabe observar que sólo las recomendaciones aceptadas y parcialmente aceptadas pueden presentar alguno de los grados de avance antes referidos, no así las recomendaciones no aceptadas, en tanto en estos casos no existe obligación de cumplimiento para las autoridades que se manifestaron en tal sentido.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SIS; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.



En las quejas que dan origen a este bloque de recomendaciones destaca que fueron interpuestas tanto de manera individual como colectiva. En éstas, las autoridades de la Ciudad de México involucradas que recibieron mayores recomendaciones fueron la Jefatura de Gobierno y la CJSL.

Cuadro iv.18 Recomendaciones vinculadas con expropiación y permutas de predios o lotes, por autoridad involucrada según tipo de aceptación y cumplimiento

Autoridad (todas de la Ciudad de México)	Tipo de aceptación			Total general	Cumplimiento		
	Aceptada	Parcialmente aceptada	No aceptada		C	PC	NC
Jefatura de Gobierno	2	3	1	6	3	2	1
CJSL	1		1	2	1		1
TCADF	1			1	1		
Seduvi		1		1		1	
Delegación Tlalpan			1	1			1
Delegación Venustiano Carranza			1	1			1
Total general	4	4	4	12	5	3	4

Nota: De manera general, a nivel autoridad el avance al cumplimiento de las recomendaciones se describe como: cumplida (C), que corresponde a los casos en los que ya se atendió en su totalidad lo recomendado, conforme a los términos de la aceptación; parcialmente cumplida (PC), se refiere a los instrumentos aceptados que están en proceso de atención y ya presentan avances concretos; no cumplida (NC), se refiere a los instrumentos aceptados en proceso de cumplimiento que aún no presentan ningún avance sustancial. Cabe observar que sólo las recomendaciones aceptadas y parcialmente aceptadas pueden presentar alguno de los grados de avance antes referidos, no así las recomendaciones no aceptadas, en tanto en estos casos no existe obligación de cumplimiento para las autoridades que se manifestaron en tal sentido, sin embargo, en este caso y para fines meramente estadísticos, las recomendaciones no aceptadas por autoridad se incluyen en el apartado de no cumplidas.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SISR; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

En estas recomendaciones se documentan violaciones a ocho derechos, en particular el derecho a la seguridad jurídica, a la propiedad privada y al debido proceso.

Gráfico iv.13 Recomendaciones por derecho humano vulnerado



Nota: Para fines estadísticos, se retoman los derechos consignados en las recomendaciones a nivel genérico, omitiéndose las especificaciones vinculadas a derechos específicos y tipos de violación.

Fuente: Elaboración de la DES con base en el SISR; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

En el siguiente cuadro se muestran las principales problemáticas identificadas en las recomendaciones que documentan casos de expropiación y permutas de predios o lotes por la autoridad para realizar obras públicas u otras causas de utilidad pública.



Cuadro iv.19 Problemáticas identificadas en recomendaciones vinculadas con expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente

Problemática	Afectaciones
Falta de oportunidad y diligencia para atender las denuncias, lo que ha propiciado la dilación en el pago de indemnización; así como, en su caso, la restitución del predio permutado, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica.	<p>Recomendación 9/2009. La falta de certeza jurídica, la cual requiere que los conflictos jurídicos no duren indefinidamente, provocó que la peticionaria fuera desalojada del predio otorgado por la autoridad debido a la negligencia y falta de atención a su problemática de regularizar su predio, en el cual tenía diversos locales de los cuales obtenía sus ingresos económicos.</p> <p>Recomendación 5/1997. No se analizaron cuidadosamente los datos de las escrituras públicas y esto tuvo como consecuencia la realización de trámites innecesarios por 26 años.</p> <p>Recomendación 2/2008. Hubo dilación en el procedimiento administrativo y los trámites fueron tortuosos.</p> <p>Recomendación 4/1996. No se atendió el derecho de petición de la persona agraviada, ya que el DDF eludió, por casi 15 años, varias sentencias confirmadas del TCADF y dos sentencias de amparo, todas ellas favorables al quejoso, que obligaban al Departamento, directa o indirectamente, a resolver la solicitud de reversión, tomando en cuenta que el inmueble no fue efectivamente destinado, dentro del plazo legal, a los fines de utilidad pública para los que fue expropiado.</p> <p>Recomendación 21/2008. La Seduvi dejó de observar los principios estratégicos de organización política y administrativa del Distrito Federal al no prever oportunamente los recursos presupuestales necesarios para realizar el pago de indemnización.</p>
Incorrecta interpretación y aplicación de las normas.	<p>Recomendación 12/2007. Se realizó la expropiación del predio en donde se encontraban departamentos abandonados y en donde supuestamente se realizaban actividades delictivas. Las autoridades gubernamentales emitieron Decreto de expropiación argumentando causas que no pueden considerarse como de utilidad pública. Asimismo, la utilización de la expropiación por razones y con fines equiparables a los que se persiguen mediante leyes de extinción de dominio, pone en entredicho la legitimidad misma del Decreto de expropiación, debido a que la consecución de fines no estaba prevista en ninguna ley. Al respecto, cabe señalar que la previsión de los límites que la autoridad debe observar cuando ejerce funciones que tienen como finalidad la seguridad pública, no autoriza al gobierno a efectuar expropiaciones como medida de prevención del delito, o de saneamiento del entorno social. Aun cuando las razones de este proceder se explican por la necesidad de garantizar resultados eficientes de prevención del delito, era necesario justificar tales razones de manera exhaustiva en el propio decreto, así como prever un mecanismo de defensa para quienes, no estando relacionados con actividades delictivas, se vieran afectados por la expropiación, ante la falta de ello se violó el derecho a la seguridad jurídica.</p> <p>Recomendación 25/2009. La delegación Venustiano Carranza y la Secretaría de Seguridad Pública realizaron acciones jurídicas para enajenar este predio perteneciente al entonces DDF, a la SSPDF, y disponer del Pasajuego de Balbuena sin brindar explicación alguna y llevar a cabo la construcción de un estacionamiento. Al respecto, se observó que se autorizó el cambio el uso de suelo del lugar, a pesar que dentro del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano 1997 se clasificaba en zona EA (espacios abiertos), en donde el uso de estacionamiento público se encontraba prohibido, argumentando que esa vocación ya se había perdido, siendo que en ella aún se llevaba a cabo esta práctica considerada patrimonio cultural y que si bien se argumentó la aplicación de otros usos en la zona, al final esta práctica se vio afectada por la falta de restitución de un predio adecuado en donde pudiese llevarse a cabo.</p>
Incumplimiento de la causa de utilidad pública en el tiempo establecido por la ley.	<p>Recomendación 4/1996. Se expropió un predio para dotarlo de servicios públicos; construir en él un mercado, parques y jardines públicos; abrir, ampliar y alinear vías públicas y completar su urbanización; sin embargo, la autoridad no inició tales construcciones hasta después de ocho años de haberse llevado a cabo el decreto expropiatorio, siendo que, de acuerdo con la legislación, éstas deben ser realizadas dentro de los cinco años comprendidos a partir de la fecha de expropiación, con lo cual se incumplió la causa de utilidad pública en agravio de la persona, pues no había recibido pago de indemnización.</p>
Falta de coordinación intrainstitucional.	<p>Recomendación 9/2009. Se evidencia la carencia de un orden administrativo lógico en la atención de denuncias; en el entendido de que toda gestión administrativa requiere del cumplimiento de diversos presupuestos administrativos para realizarse; es por ello que los diagramas de flujo y los manuales administrativos revierten especial importancia. En este caso se observan gestiones al por mayor que no tienen conexión alguna. Ello ocasionó violación al derecho a la propiedad privada.</p>



Cuadro iv.19 Problemáticas identificadas en recomendaciones vinculadas con expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente (continuación)

Problemática	Afectaciones
Falta de valoración de diferentes afectaciones provocadas por la acción pública con la que se viola el derecho a la cultura	Recomendación 25/2009. Se dispuso el predio en donde se practicaba el juego de pelota bajo el argumento de realizar acciones de reacondicionamiento de la infraestructura y de habilitarlo con un uso más intensivo e integral, considerando el uso que tenía y combinándolo con otros usos y servicios para dar solución a diversas problemáticas, sobre todo las de vialidad y seguridad pública en la zona. Sin embargo, en la práctica, las autoridades gubernamentales no otorgaron predio alguno que reuniera las características necesarias para la reubicación del juego y su preservación, con ello se vulneró la preservación de esta práctica como patrimonio cultural. En este caso, el derecho humano a la cultura también se ha visto desplazado a favor del supuesto desarrollo urbano al priorizarse las necesidades de un sector de la población, ya que en su caso se construyó un estacionamiento.
Violación al derecho de consulta de los derechos de las personas indígenas.	Recomendación 25/2009. Al desalojar el Pasajuego de pelota sin haberles consultado mediante un procedimiento adecuado que tuviera como finalidad llegar a un acuerdo para la preservación de esta práctica, no se les brindó explicación alguna ni se consideró a los practicantes de los juegos de pelota de origen prehispánico. Al tratarse de tradiciones y costumbres ligadas a pueblos indígenas, debe tomarse en cuenta, en todo momento, la incidencia que las actividades u obras de desarrollo puedan causarles, siendo estas consecuencias criterios fundamentales para la ejecución de las obras. Las autoridades estaban en la obligación de otorgar otro espacio alternativo, consensuado con los practicantes de los juegos de pelota de origen prehispánico, conforme a sus propias formas de consulta y decisión, valores, usos y costumbres.

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de las recomendaciones 4/1996, 5/1997, 12/2007, 1/2008, 2/2008, 21/2008, 9/2009 y 25/2009.

PENDIENTES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES VINCULADAS CON EXPROPIACIONES Y PERMUTAS PARA REALIZAR OBRAS PÚBLICAS O PARA PRESERVAR EL MEDIO AMBIENTE

Sobre el avance de los puntos recomendatorios de este bloque vinculado con casos de expropiación y permutas de predios o lotes para realizar obras públicas, de 42 de ellos, sólo 21 han sido aceptados, estos en materia de adopción de medidas de reparación del daño y de garantías de no repetición, asimismo preocupa que las autoridades involucradas no hayan aceptado ninguno de los puntos recomendatorios relacionados con la adopción de sanciones por responsabilidades determinadas por las omisiones detectadas o por las irregularidades evidenciadas durante la investigación.

Cuadro iv.20 Puntos recomendatorios vinculados con la expropiación y permutas de predios o lotes para realizar obras públicas, según tipo de medida recomendada, aceptación y cumplimiento

Tipo de medida recomendada	Tipo de aceptación			Total general	Cumplimiento		
	Aceptado	No aceptado	Parcialmente aceptado		C	NC	PC
Reparación del daño	10	7	5	22	10	8	4
Garantías de no repetición	11	5	-	16	5	8	3
Sanción por responsabilidades	-	4	-	4	-	4	-
Total general	21	16	5	42	15	20	7

Nota: De manera general, el avance al cumplimiento de las recomendaciones se describe como: cumplido (C), que corresponde a los casos en los que ya se atendió en su totalidad lo recomendado, conforme a los términos de la aceptación; parcialmente cumplido (PC), se refiere a los puntos aceptados que están en proceso de atención y ya presentan avances concretos; no cumplido (NC), se refiere a los puntos aceptados en proceso de cumplimiento que aún no presentan ningún avance sustancial. Cabe observar que sólo los puntos aceptados y parcialmente aceptados pueden presentar alguno de los grados de avance antes referidos, no así las recomendaciones no aceptadas, en tanto en estos casos no existe obligación de cumplimiento para las autoridades que se manifestaron en tal sentido, sin embargo, en este caso y para fines meramente estadísticos, se incluyen los puntos no aceptados en el rubro de no cumplidos.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SIS; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.



La mayoría de los puntos recomendatorios no han sido cumplidos en su totalidad, y sólo 15 de 42 de ellos se han cumplido completamente, en particular las medidas de reparación del daño; por el contrario, la mayoría de las medidas de garantías de no repetición no han sido cumplidas totalmente y sólo tres lo han sido en forma parcial.

Si bien la mitad de las recomendaciones emitidas han sido concluidas, resulta preocupante que una de ellas no haya sido aceptada por todas las autoridades involucradas.

Cuadro iv.21 Pendientes en las recomendaciones vinculadas con expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente

Recomendación 2/2008

Jefatura de Gobierno

Pendientes:

- Elaborar los avalúos correspondientes de los predios afectados, con el fin de que se determinen los montos a pagar.
- Efectuar el pago indemnizatorio que corresponde a las expropiaciones realizadas en agravio.
- Acreditar que el servidor público designado coadyuva adecuadamente para que se realicen los pagos de los terrenos expropiados, el cumplimiento del punto está sujeto a que se lleve a cabo el pago integral por expropiación de terrenos.

Recomendación 21/2008

Seduvi

Pendientes:

- Realizar el pago de indemnización por afectación vial dentro del expediente.
- Realizar los trámites correspondientes para la instalación del grupo de trabajo para el pago de la indemnización.

Recomendación 25/2009

Jefatura de Gobierno

Pendientes:

- Coordinarse con la delegación Venustiano Carranza y la Asociación Mexicana de Juegos de Origen Prehispánico para que el juego de pelota continúe desarrollándose.
- Capacitar sobre derechos humanos, culturales y de pueblos indígenas a mandos medios y superiores de las áreas o unidades administrativas de la SSPDF, Subsecretaría de Gobierno y Dirección General de Patrimonio Inmobiliario.
- Presentar el Programa Cultural de Fomento y Expansión de los Juegos de Pelota de Origen Prehispánico.
- Solicitar el presupuesto para el fomento, expansión y promoción del juego de pelota.

Fuente: Elaboración de la DES, con base en el SIS; fecha de consulta: 31 de julio de 2017.

5. Síntesis de problemáticas y violaciones documentadas en las recomendaciones emitidas por la CDHDF

En el análisis de las recomendaciones es posible percatarse de problemáticas estructurales en la política y gestión urbanas, las cuales se encuentran presentes en las acciones de planeación, ordenación, ejecución y vigilancia de la construcción de los proyectos inmobiliarios y de las obras públicas. En ambos tipos de construcciones se observa la falta de coordinación y comunicación inter e intrainstitucional, la ausencia de personal especializado, la incorrecta interpretación y aplicación de las normas, y la falta de oportunidad y diligencia para atender las denuncias.



Cuadro iv.22 Resumen de problemáticas y violaciones documentadas en las recomendaciones

Problemáticas identificadas	Instrumentos recomendatorios por bloque temático
Irregularidades, omisiones o deficiencias por parte de las autoridades en su actuar	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (recomendaciones 4/2015, 5/2011, 12/2014, 15/2006, 8/2004, 9/2004).
Falta de valoración de diferentes afectaciones provocadas por la acción pública con la que se violan diversos derechos	<ul style="list-style-type: none"> Megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento (Recomendación 1/2011) Estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas (recomendaciones 5/2009 y 24/2009). Expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente (Recomendación 25/2009).
Falta de coordinación y comunicación inter e intrainstitucional	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (recomendaciones 12/2014, 9/2004 y 4/2015). Estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas (Recomendación 24/2009). Expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente (Recomendación 9/2009).
Incorrecta interpretación y aplicación de la norma	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (recomendaciones 12/2014 y 4/2015). Expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente (recomendaciones 12/2007 y 25/2009).
Violación al derecho a la consulta y la participación	<ul style="list-style-type: none"> Megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento (recomendaciones 1/2011 y 17/2013). Expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente (Recomendación 25/2009).
Falta de oportunidad y diligencia para atender las denuncias	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (Recomendación 9/2004). Expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente (recomendaciones 9/2009, 5/1997, 2/2008, 4/1996, 21/2008).
Ausencia de personal especializado	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (Recomendación 12/2014). Falta de adopción de estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas (recomendaciones 24/2009 y 11/2010).
Falta de oportunidad y máxima diligencia para iniciar procedimientos administrativos, así como, acciones vía judicial	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (recomendaciones 12/2014, 4/2015, 5/2011, 7/2009, 9/2004, 8/2004).
Afectaciones de alto impacto en la calidad de vida de la población	<ul style="list-style-type: none"> Megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento (recomendaciones 17/2013, 1/2011 y 7/2006).
Falta de transparencia en las decisiones públicas	<ul style="list-style-type: none"> Megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento (Recomendación 17/2013).
Obstaculización y retraso en la entrega de la información	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (Recomendación 9/2004). Megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento (Recomendación 1/2011).
Represión por parte de las autoridades gubernamentales al ejercer el derecho a la manifestación de ideas	<ul style="list-style-type: none"> Megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento (recomendaciones 17/2013 y 1/2011).
Falta o deficiencia en la fundamentación o motivación de la obra	<ul style="list-style-type: none"> Megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento (Recomendación 1/2011).
Falta de supervisión, verificación y vigilancia continua en el cumplimiento de la normatividad	<ul style="list-style-type: none"> Estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas (Recomendación 6/2015). Desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto (recomendaciones 12/2014 y 4/2015).
Falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención adecuadas para salvaguardar a las personas	<ul style="list-style-type: none"> Estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas (recomendaciones 7/2014, 11/2010, 6/2015).
Falta de presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> Estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas (Recomendación 24/2009).



Cuadro iv.22 Resumen de problemáticas y violaciones documentadas en las recomendaciones (*continuación*)

Problemáticas identificadas	Instrumentos recomendatorios por bloque temático
Falta de sensibilización por parte de la autoridad	• Estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas (Recomendación 24/2009).
Incumplimiento de la causa de utilidad pública en el tiempo establecido por la ley	• Expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente (Recomendación 4/1996).

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de las recomendaciones 8/2004, 9/2004, 15/2006, 7/2009, 5/2011, 12/2014, 4/2015, 7/2006, 1/2011, 17/2013, 5/2009, 24/2009, 11/2010, 7/2014, 6/2015, 4/1996, 5/1997, 12/2007, 1/2008, 2/2008, 21/2008, 9/2009 y 25/2009.

C. Casos paradigmáticos

Aunque las dimensiones de lo público y privado parecen estar bien delimitadas, el acontecer de ambas se encuentra íntimamente relacionado y los hechos que acontecen día a día en la realidad urbana de la Ciudad de México impactan de forma simultánea en los dos ámbitos; de ahí que, al ser el espacio público propicio para la interrelación de las personas y la expresión de sus antagonismos, también es el sitio más apto para que se expongan las diversas concepciones y significaciones basadas en sus contextos histórico-sociales frente a las problemáticas de la ciudad, sean estas acciones del espacio público o privado.

Así, las distintas miradas generadas frente a proyectos públicos, privados o público-privados pueden derivar en violaciones a los derechos humanos, tal y como vimos en el apartado de recomendaciones; sin embargo, en algunos casos se observa una confrontación entre la aplicación de la ley y la percepción y el consentimiento de las personas que cotidianamente habitan y transitan en un espacio determinado —llámese éste colonia, barrio, pueblo o ciudad—; ya que existen proyectos que aun cuando cumplen con la normatividad aplicable, su concepción y desarrollo genera molestia para las personas que tendrán que observar los cambios, padecer los efectos colaterales (polvo, ruido, fragmentación del paisaje, daños a sus propiedades, entre otros) y asumir los impactos futuros, desconocidos e impredecibles que modificarán su habitual forma de vida.

A continuación se presentan 10 casos que la CDHDF ha conocido en los últimos años y que reflejan la colisión de lo antes expuesto, algunos de ellos se encuentran en la actualidad en trámite y otros han sido concluidos por falta de elementos para acreditar una violación a los derechos humanos. No obstante, es preciso destacar que durante el desarrollo de las investigaciones se brindó un acompañamiento constante a las personas peticionarias, se les canalizó a las instancias legales competentes, y a la mayoría se le brindó seguimiento jurídico a los procesos iniciados, con el fin de constatar el respeto a los derechos humanos.

Cuadro iv.23 Otros casos investigados por la CDHDF

Núm.	Caso	Hechos
1	Caso de la Calle Oso números 51 y 69, colonia Actipan Valle, delegación Benito Juárez	Un grupo de vecinos de dicha colonia acudió a este Organismo, en donde manifestó su inconformidad por la expansión de un centro comercial en un predio de propiedad privada que durante muchos años se conservó sin construcciones y al interior aloja varios árboles de gran tamaño. Para las y los vecinos, construir en ese terreno trastoca su modo de vida, ya que el inminente derribo de las especies arbóreas y la remoción de la cubierta del predio tendrá afectaciones en la captación de agua pluvial y recarga de los mantos freáticos, asimismo, la actividad comercial conllevará problemas en la provisión de servicios básicos y en la movilidad de la zona. A pesar de que el impacto es inminente, es importante destacar que de la documentación que cuenta este Organismo, el proyecto tiene los permisos y las autorizaciones correspondientes para iniciar su construcción.



Cuadro iv.23 Otros casos investigados por la CDHDF (continuación)

Núm.	Caso	Hechos
2	Caso Construcción de un helipuerto, en las inmediaciones de la Avenida Universidad	<p>Un grupo de vecinos de una unidad habitacional señaló que aproximadamente desde agosto de 2015 comenzó a construirse una estación para la transmisión de televisión en un gran predio usado como plaza comercial. Durante la construcción se presentaron diversas irregularidades, la más relevante fue la construcción de un helipuerto cercano a la vía pública, así como la instalación de tanques de combustible y antenas de telecomunicación. La empresa que gestionó la construcción y ampliación de dicha estación televisiva omitió solicitar licencias de construcción bajo el argumento de que se trataba de una remodelación. Para las personas inconformes, con la llegada de este tipo de empresas a la zona –que presenta una fuerte densidad habitacional plurifamiliar– se desencadenarán diversos problemas como ruido, contaminación auditiva, contaminación atmosférica (a causa de las plantas de luz) y riesgos de protección civil.</p> <p>Al parecer se cuenta con la documentación idónea para la operación de este tipo de construcción.</p>
3	Caso Modificaciones al uso de suelo de la Unidad Deportiva la Magdalena Mixhuca	<p>Una organización de la sociedad civil manifestó su inconformidad con la próxima construcción de un estadio de béisbol en la zona deportiva de La Magdalena Mixhuca, pues inicialmente dicho espacio con sus 230 hectáreas fue destinado a la construcción de una unidad deportiva rodeada de áreas verdes con el propósito de crear una barrera natural que protegiera los suelos de la erosión y a la zona de tolvaneras; asimismo, que funcionara como un espacio que cubriera las necesidades deportivas de las y los habitantes de la ciudad.</p> <p>En 2006 este espacio fue declarado como área de valor ambiental con categoría de bosque urbano para mayor protección ambiental, sin embargo, el decreto fue revertido, facilitando la emisión de permisos a particulares que podrán explotar el espacio público. Si bien, los cambios son legítimos desde una perspectiva administrativa, para las personas quejas la construcción de una obra privada de gran impacto sobre la zona no sólo transformará el uso de suelo, sino que generará repercusiones al medio ambiente y a la prestación de servicios ambientales que el área provee a la zona.</p>
4	Caso Torre Mitikah	<p>En la delegación Benito Juárez se autorizó la edificación de un complejo urbano de gran envergadura en las inmediaciones del pueblo de Xoco, consistente en la construcción de más de 11 000 metros cuadrados, entre los que destacará el edificio más alto en la Ciudad de México.</p> <p>La comunidad del pueblo de Xoco se encuentra inconforme por la construcción que implicará un impacto en su actual estilo de vida, afectación a los servicios públicos básicos, así como daños en las propiedades aledañas, por los trabajos constructivos que se llevan a cabo. De igual manera existe oposición a este gran proyecto debido a que se trastocarían los usos y costumbres del pueblo, por el aumento de la densidad de la población, así como por las adecuaciones al espacio público para otorgar servicios, principalmente para la movilidad, al nuevo complejo urbano.</p> <p>La obra cuenta con las autorizaciones de las autoridades competentes, sin que a la fecha se haya podido documentar que existiera un impedimento legal o administrativo para frenar la construcción.</p>
5	Caso Desnivel Mixcoac-Insurgentes	<p>El gobierno capitalino anunció la construcción de una solución vial consistente en la construcción de un túnel de 1 500 metros de longitud, con el cual se evitarán los embotellamientos que se hacen en la zona, tanto en la dirección oriente-poniente y viceversa, ofreciendo a las y los automovilistas una circulación continua en ese tramo de Circuito Interior. El proyecto tiene la intención de lograr que el tránsito vehicular de avenida Río Mixcoac sea subterráneo para recuperar un espacio público a nivel de vialidad.</p> <p>Sin embargo, ha existido fuerte oposición vecinal a la obra debido a la falta de adecuada información, consulta previa, resistencia a la tala de árboles en la zona y de manera general, detrimento de la calidad de vida de las personas que residen en las colonias aledañas a la construcción; esto principalmente por la presencia de trabajos nocturnos, cierre de vialidades, presencia de materiales de la construcción, emisión de ruidos y polvo en las calles afectadas durante más de dos años.</p> <p>Las autoridades han exhibido los distintos documentos que avalan la legalidad de la obra, los elementos que configuraron el trazo original y sus adecuaciones instalaron mesas de información y presentaron medidas de mitigación y compensación para aminorar las afectaciones vecinales durante la obra, todo bajo la lógica de generar acciones de gobierno para garantizar la movilidad en la zona y crear nuevos espacios de interacción urbana.</p>



Cuadro iv.23 Otros casos investigados por la CDHDF (continuación)

Núm.	Caso	Hechos
6	Caso del desarrollo habitacional en Aztecas núm. 215	<p>En la avenida Aztecas núm. 215, Pueblo de los Reyes Hueytlilac, en la delegación Coyoacán, se autorizó la construcción de un desarrollo habitacional de más de 300 departamentos, lo que ha generado inconformidad vecinal por el posible impacto en su nivel de vida, al afectarse la calidad de la prestación de los servicios públicos –como agua, drenaje, vialidad, recolección de residuos, entre otros– debido al incremento de la densidad de población por la eventual ocupación del conjunto habitacional.</p> <p>Además, durante los trabajos de la excavación de la obra se presentó el afloramiento de agua del manto freático superficial, que fue canalizado al drenaje público; esta situación generó mayor inconformidad vecinal debido al presunto desperdicio de agua potable en una zona que carece constantemente del vital líquido.</p> <p>Las autoridades han realizado diversas acciones para atender la inconformidad vecinal, sin que se haya podido decretar que es una obra ilegal o al margen de la normatividad, toda vez que cuenta con la documentación que avala su construcción. Asimismo, en cuanto al aprovechamiento del agua en la zona de obra, no se ha podido determinar el uso que se le debe dar, debido a que no existe un mecanismo de tratamiento o procesamiento de ese líquido para uso doméstico y los organismos encargados de la supervisión y manejo del agua han recomendado que el afloramiento debe sellarse para que el agua continúe su cauce hacia el manto profundo y así poder garantizar la recarga.</p>
7	Caso del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa	<p>El Gobierno de la Ciudad de México, a través de su agencia de gestión inmobiliaria Procdmx, anunció la creación del denominado Corredor Cultural Chapultepec, que implicaría la adecuación de la avenida Chapultepec, a partir del otorgamiento de una concesión de 40 años para el uso de esa avenida desde la calle Lieja hasta la Glorieta de los Insurgentes, donde se instalarían diversos servicios y comercios para crear un espacio de interacción social.</p> <p>Sin embargo, debido a la falta de consulta previa y de información clara, veraz y oportuna, así como a la incertidumbre sobre los beneficios reales para las personas habitantes de la zona, el proyecto enfrentó fuerte oposición ciudadana, lo cual propició una intensa actividad cívica para someter a consulta pública la obra, con el fin de considerar la opinión de las personas vecinas de las colonias posiblemente afectadas.</p> <p>A pesar de que la legislación local no contempla la obligatoriedad de los resultados de las consultas ciudadanas, el jefe de gobierno asumió un papel político de respetar el no obtenido en las urnas, y así el proyecto se suspendió.</p>
8	Caso del Conjunto habitacional Coyuya-Iztacalco	<p>En la avenida Francisco del Paso y Troncoso esquina con avenida Coyuya, delegación Iztacalco, se autorizó la construcción de un complejo habitacional de dos torres de 16 niveles, en una zona considerada de alta concentración urbana y que presenta carencia de servicios públicos elementales para una calidad de vida adecuada. Durante el proceso de excavación de la obra se generaron diversas afectaciones a los predios colindantes y presumiblemente a la carpeta asfáltica de las vialidades circundantes, por ello se generó una gran oposición vecinal ante la continuación de la obra. El grupo vecinal inconforme con la construcción del proyecto inició diversas acciones legales y de protesta ciudadana, con la intención de impedir el avance de la obra, sin que en el ámbito local lograran mayor incidencia. Con la interposición de un juicio de amparo se otorgó la suspensión de la obra, por las afectaciones ocasionadas a los predios colindantes. No obstante, la construcción cuenta con los permisos y las autorizaciones respectivas, lo cual la posibilita continuar cuando se subsanen las afectaciones alegadas.</p>
9	Caso del complejo comercial “Patio Tlalpan” o “Patio San Rafael”	<p>En la avenida Insurgentes Sur núm. 4177, colonia Santa Úrsula Xitla, delegación Tlalpan, se autorizó la construcción del complejo comercial denominado Patio Tlalpan o Patio San Rafael, en una superficie de 74 000 metros cuadrados, en los que se ubicarían 1500 cajones de estacionamiento y 65 locales comerciales, en una zona de alta conflictividad vial y de notoria densidad poblacional.</p> <p>Las autoridades del gobierno capitalino exhibieron la documentación con la que pretendidamente se avalaba la legalidad de la construcción, en cuanto a los procesos constructivos, la demolición del inmueble alojado en el sitio, la tala de árboles y, en general, la expedición de las autorizaciones de impacto urbano-ambiental para garantizar las menores afectaciones en la zona.</p>



Cuadro iv.23 Otros casos investigados por la CDHDF (continuación)

Núm.	Caso	Hechos
		<p>Sin embargo, existe una fuerte oposición vecinal por la eventual complicación de la calidad de vida de las personas que habitan en la zona, debido al incremento de la demanda de servicios públicos que generaría el proyecto, la tala de árboles sin las autorizaciones respectivas, así como por la presunta emisión de autorizaciones sin considerar las afectaciones que se ocasionarían con la eventual puesta en funcionamiento del referido complejo comercial.</p> <p>En la actualidad existe una sentencia del TCADF –hoy Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México– en la que se consideró que la obra es ilegal, por lo que deberán revocarse los permisos o autorizaciones otorgadas a los promoventes del proyecto. Sin embargo, la obra está construida en 80% y dependerá de la voluntad política de las autoridades dar cabal cumplimiento a la sentencia que favorece a la demanda ciudadana.</p>
10	Caso de la “Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo”	<p>En 2008, el gobierno capitalino inició la construcción de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo, de Mixcoac a Tláhuac, con la intención de ampliar el servicio público de transporte hacia la zona sur de la ciudad, en beneficio de las personas que viven en las delegaciones Iztapalapa, Tláhuac y Milpa Alta, así como los municipios conurbados de Chalco y Valle de Chalco Solidaridad, en el Estado de México.</p> <p>La obra fue impulsada debido a la demanda de movilidad de la zona sur oriente de la Ciudad de México. Sin embargo, existió fuerte oposición ciudadana debido a las afectaciones generadas durante la construcción de la Línea. Posteriormente, se suspendió el servicio lo que puso en duda la viabilidad del proyecto. Actualmente, se encuentra en operación dado que, según lo informado por las autoridades, se han subsanado las irregularidades presentes en la ejecución del proyecto y se emitieron las sanciones respectivas por las omisiones detectadas.</p>

Fuente: Elaboración de la Tercera Visitaduría General de la CDHDF.

Asimismo, en el marco de la celebración del Foro Internacional. Crecimiento urbano y derechos humanos: Desafíos para la política urbana en la Ciudad de México, que se llevó a cabo los días 6 y 7 de septiembre de 2017 en las instalaciones de la CDHDF, diversas organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general expresaron algunas preocupaciones importantes a considerar:

Cuadro iv.24 Preocupaciones expresadas por organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía durante el Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos: Desafíos para la política urbana en la Ciudad de México

Caso	Lugar de los hechos	Descripción de los hechos
1	Mixcoac en la Benito Juárez y otras zonas de diferentes delegaciones	Sus protestas están enfocadas en la defensa de los derechos colectivos y territoriales, por ejemplo, en el caso del deprimido Río Mixcoac, el basurero de cinco de mayo, acciones en la defensa del transporte colectivo sostenible. Insta a atender las demandas de la sociedad civil en relación con las consecuencias que ha generado la construcción de megaproyectos.
2	Xochimilco	Las organizaciones solicitan la acción en la denuncia del desarrollo urbano que ha tenido efectos negativos para las personas y que se ha presentado en la ciudad en general, y en particular en Xochimilco, ya que los suelos, de conservación y de infiltración del manto acuífero están siendo invadidos por asentamientos humanos sin autorización. Se pide reconocer el derecho humano al patrimonio cultural y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Se denuncia la existencia de acciones tendientes a ser consideradas como ecocidio en la zona chinampera de Xochimilco.
3	Culhuacán	Se denuncian estragos generados por el desarrollo inmobiliario en el Cerro de la Estrella; por ejemplo, la construcción del Cetrám en suelos de filtración de Iztapalapa. También se denuncia la edificación de un salón de fiestas en el cementerio de Culhuacán.



Cuadro iv.24 Preocupaciones expresadas por organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía durante el Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos: Desafíos para la política urbana en la Ciudad de México (continuación)

Caso	Lugar de los hechos	Descripción de los hechos
4	Barrio Actipan, delegación Benito Juárez	Se manifiesta la venta de predios a favor de la tienda departamental Liverpool en el Barrio de Actipan, delegación Benito Juárez, con autorización de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Entre las acciones identificadas están la expansión del estacionamiento y de la tienda, por medio de la expansión a través del mecanismo Polígono de Actuación privada, lo cual provoca afectaciones a la flora local y se duda del cumplimiento de las normas ambientales. Piden los estudios de impacto ambiental de la zona y de la viabilidad del megaproyecto y demandan la compra, donación o expropiación del lote Oso 51.
5	Pueblo de Tetelpan, delegación Álvaro Obregón	Se denuncian los mecanismos de Sistema de Actuación por Cooperación, polígonos de actuación y transferencia de potencialidades; ya que han dejado al pueblo de Tetelpan sin espacios públicos y centro comunitario.
6	Unidad Habitacional Narciso Mendoza, Villacoapa	Se denuncian las afectaciones en la Unidad Habitacional Narciso Mendoza, Villacoapa, debido a las inundaciones generadas por las lluvias, tanto el 29 de mayo como el 6 de septiembre de 2017.
7	Delegación Cuajimalpa	Se denuncian efectos negativos ambientales causados por la construcción del tren interurbano Toluca-CDMX; se exigen acciones concretas por parte de la PAOT y la CDHDF.
8	Comité Ciudadano Nochebuena	Considera que las instituciones gubernamentales deben garantizar los principios de la siguiente declaración para un completo disfrute de los derechos humanos en la Ciudad de México. <ol style="list-style-type: none"> 1. Promover un desarrollo integral de la ciudad. 2. Gestión urbana democrática. 3. Decisiones informadas a partir de información pública y de fácil acceso. 4. Desarrollar jurídicamente mecanismos que sustenten la defensa de los derechos humanos. 5. Contar con estándares de calidad y de derecho que objetiven los sistemas de rendición de cuentas. 6. Responsabilidad ambiental y social por parte de las autoridades en la construcción de megaproyectos. 7. Medidas cautelares por el desarrollo urbano. 8. Medidas de mitigación y compensación. 9. Justiciabilidad de los derechos humanos en la Ciudad de México. 10. Derecho a la justicia ambiental y económica.

Fuente: Elaboración del CIADH a partir de las narraciones presentadas en el Foro internacional. Crecimiento urbano y derechos humanos: Desafíos para la política urbana en la Ciudad de México, llevado a cabo los días 6 y 7 de septiembre de 2017.

La pertinencia de visibilizar estos casos emblemáticos y preocupaciones de la sociedad civil reside en hacer uso de ellos como procesos de evaluación de la normatividad, de las políticas públicas y, en general, del actuar de las autoridades para con las personas que habitan y transitan esta ciudad, dado que reflejan las necesidades, las problemáticas y el malestar con el que la ciudadanía tiene que lidiar.

En atención a lo anterior, es importante y necesario repensar los espacios públicos y privados, y replantearlos como lugares simultáneos y dinámicos de transformación constante, ello con la finalidad de atender a su naturaleza multifactorial, de posibilitar el establecimiento de nuevos mecanismos y estrategias por parte de la autoridad, y de crear nuevas prácticas sanas ciudadanas, para así generar las condiciones que hagan de la Ciudad de México una entidad habitable que provea calidad de vida.

Resulta lógico pensar que para adecuar y mitigar los conflictos que se nos presentan se debe seguir el diseño de una metrópoli que priorice a las personas que en ella habitan, privilegiando la oferta de vivienda para personas de bajos recursos e institucionalizando los mecanismos para que se lleve a cabo y planifique el uso de suelo para evitar el crecimiento desmedido.

En suma, lo antes mencionado permitiría hacer de esta ciudad un espacio de encuentro y contacto, al ser construida de modo participativo y democrático entre autoridades y ciudadanía, generando una mayor confianza.



D. Situación general de la Ciudad de México tras el sismo del 19 de septiembre de 2017

1. Descripción de los hechos

El 19 de septiembre de 2017 se reportó un sismo a las 13:14 horas que, de acuerdo con información del Servicio Sismológico Nacional (SSN), fue de magnitud 7.1, con epicentro localizado en los límites entre los estados de Puebla y Morelos, a 120 km de distancia de la Ciudad de México y con profundidad de 57 km.⁶⁰⁴ Este evento se originó por una ruptura intraplaca; es decir, dentro de la placa oceánica de Cocos. Este organismo resalta que México se encuentra en una zona de alta sismicidad debido a la interacción de cinco placas tectónicas: la placa de Norteamérica, la de Cocos, la del Pacífico, la de la Rivera y la del Caribe.⁶⁰⁵

El sismo, el cual dejó a su paso tragedia y emergencia, evidenció la poca coordinación gubernamental para ofrecer una respuesta inmediata ante los hechos y también visibilizó la entereza, organización, esperanza y solidaridad de la sociedad civil para hacer frente al escenario catastrófico que se originó después del desastre natural.

De acuerdo con cifras oficiales del gobierno federal, el fenómeno sismológico del 19 de septiembre provocó el deceso de 369 personas, de las cuales 228 ocurrieron en la Ciudad de México, 74 en Morelos, 45 en Puebla, 15 en el Estado de México, seis en Guerrero y una en Oaxaca.⁶⁰⁶

El sismo no sólo dejó pérdidas humanas irreparables y daños incuantificables en la infraestructura, también destruyó viviendas, centros de trabajo e implicó pérdidas patrimoniales. Asimismo, los servicios públicos sufrieron afectaciones, como daños estructurales en escuelas de nivel básico, medio superior y superior, daños en carreteras y autopistas que conectan a Puebla y Cuernavaca con la Ciudad de México, cortes en los suministros de energía eléctrica y agua potable;⁶⁰⁷ lo que colocó en total incertidumbre a la población afectada ante la poca coordinación por parte del gobierno que, aunque llegó a auxiliar a la población, la respuesta fue tardía para la implementación del Plan DN-III-E.

En la Ciudad de México se contabilizaron 38 derrumbes en ocho delegaciones y 24 edificios con afectaciones que comprometen la estructura y que tienen que ser demolidos para la seguridad de las y los vecinos, así como 102 inmuebles del Infonavit afectados.⁶⁰⁸ En los 38 edificios colapsados 228 personas perdieron la vida, 78 de ellos hombres, 122 mujeres y 28 niñas, niños o adolescentes; 69 personas fueron rescatadas con vida.⁶⁰⁹

⁶⁰⁴ Grupo de Trabajo del Servicio Sismológico Nacional/Universidad Nacional Autónoma de México, *Reporte especial*, México, 25 de septiembre de 2017, disponible en <http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX_rep_esp_20170919_Puebla-Morelos_M71.pdf>, página consultada el 6 de octubre de 2017.

⁶⁰⁵ Grupos de Sismología e Ingeniería de la UNAM, “¿Qué ocurrió el 19 de septiembre de 2017 en México?”, en *nexos*, México, septiembre de 2017, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=33830>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.

⁶⁰⁶ Grupo de Trabajo del Servicio Sismológico Nacional/ Universidad Nacional Autónoma de México, *Reporte especial*, *loc. cit.*

⁶⁰⁷ “La situación de los servicios en México tras el terremoto”, en *The New York Times*, 19 de septiembre de 2017, disponible en <<https://www.nytimes.com/es/2017/09/19/servicios-terremoto-mexico-sismo-cfe-hospitales/>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.

⁶⁰⁸ Plataforma de la Ciudad de México, “Reconstruyamos nuestra ciudad. Visores”, disponible en <<https://www.plataforma.cdmx.gob.mx/sig>>, página consultada el 3 de noviembre de 2017.

⁶⁰⁹ Gobierno de la Ciudad de México, Boletín, La Ciudad de México está de pie; a un mes del sismo a nadie vamos a dejar sin el apoyo, asegura jefe de gobierno, 19 de octubre de 2017, disponible en <<http://comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/la-cdmx-esta-de-pie-un-mes-del-sismo-nadie-vamos-dejar-sin-el-apoyo-asegura-jefe-de-gobierno>>, página consultada el 3 de noviembre de 2017.



El impacto social del sismo se presentó con mayor gravedad en las delegaciones de Xochimilco y Tláhuac, caracterizadas por presentar los más bajos índices de calidad de vida.⁶¹⁰ El sismo provocó escasez de agua potable por lo que las y los habitantes tuvieron que organizarse para comprar el servicio a través de carros tanque. Hubo socavones, hundimientos en vialidades importantes y una gran cantidad de viviendas destruidas.

En noviembre de 2017, el director general de Protección Civil de la delegación Xochimilco indicó que un tercio de la demarcación presentaba problemas de hundimiento y agrietamiento del terreno,⁶¹¹ a 11 días del sismo, se estimaba que alrededor de 2 326 casas y 12 unidades habitacionales fueron afectadas en toda la demarcación, debido a que sufrieron daños por los problemas geotécnicos que tiene la zona o por el incumplimiento del reglamento de construcción,⁶¹² además dos centros de salud sufrieron daños, al menos 40 escuelas y cinco guarderías, cinco edificios públicos, siete centros culturales, mercados, y 1.3% de la población no tenía acceso a drenaje público.⁶¹³ También hubo afectaciones al servicio de energía eléctrica y suministro de agua.⁶¹⁴

En Tláhuac, de acuerdo con datos de octubre de 2017, hubo 90 000 personas afectadas por el sismo; además de sufrir averías graves en los servicios públicos, 40% de su red hidráulica y de drenaje sufrieron daños que impidieron su operación,⁶¹⁵ a su vez fue afectada la electricidad. El director de Protección Civil de la delegación reportaba en octubre del año pasado la afectación de 872 inmuebles habitables, la existencia de 3 000 inmuebles de mediano riesgo, y 1 200 inhabitables, en los que se incluyen bardas. Asimismo, otras personas reportaban que la mayoría de la población de la colonia Del Mar, una de las más afectadas, se encontraba viviendo con familiares.⁶¹⁶

En el ámbito económico, en las semanas posteriores al fenómeno sismológico se reportaron pérdidas millonarias de las micro, pequeñas y medianas empresas, un diagnóstico identificó ocho zonas relevantes y afectadas en su actividad económica debido a daños a estructura, maquinaria y mobiliario y/o equipo a causa del sismo, entre éstas la Zona Rosa, la Del Valle-Narvarte y la Roma Norte. Las ocho zonas de este estudio producen 36.7 mil millones de pesos mensuales, de ahí la importancia de que se trabaje por su reactivación.⁶¹⁷

⁶¹⁰ En Xochimilco, de acuerdo con datos del Coneval de 2015, 2.4% de la población sufre de pobreza extrema, 7.5% de las viviendas sufre carencia de servicios básicos, 9.7% de los hogares tiene carencia por calidad y espacios de la vivienda. En Tláhuac, 1.3% de su población presenta pobreza extrema y porcentaje similar de las viviendas sufre carencia de servicios básicos, 4.9% de los hogares tiene carencia por calidad y espacios de la vivienda. Véase Coneval, “Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2015. Indicadores de pobreza por municipio”, México, Coneval, 2015, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

⁶¹¹ Francisco Sandoval Alarcón, “En riesgo, colonias chinamperas asentadas en Xochimilco; sismo agravó hundimientos”, en *Animal Político*, México, 6 de noviembre de 2017, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2017/11/xochimilco-grietas-chinampas-sismo/>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

⁶¹² *Idem.*

⁶¹³ Efrén Flores, “14 pueblos de Xochimilco viven en crisis tras el sismo; este olvido es el de siempre, acusan habitantes”, en *SinEmbargo*, México, 30 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/30-09-2017/3318924>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

⁶¹⁴ *Idem.*

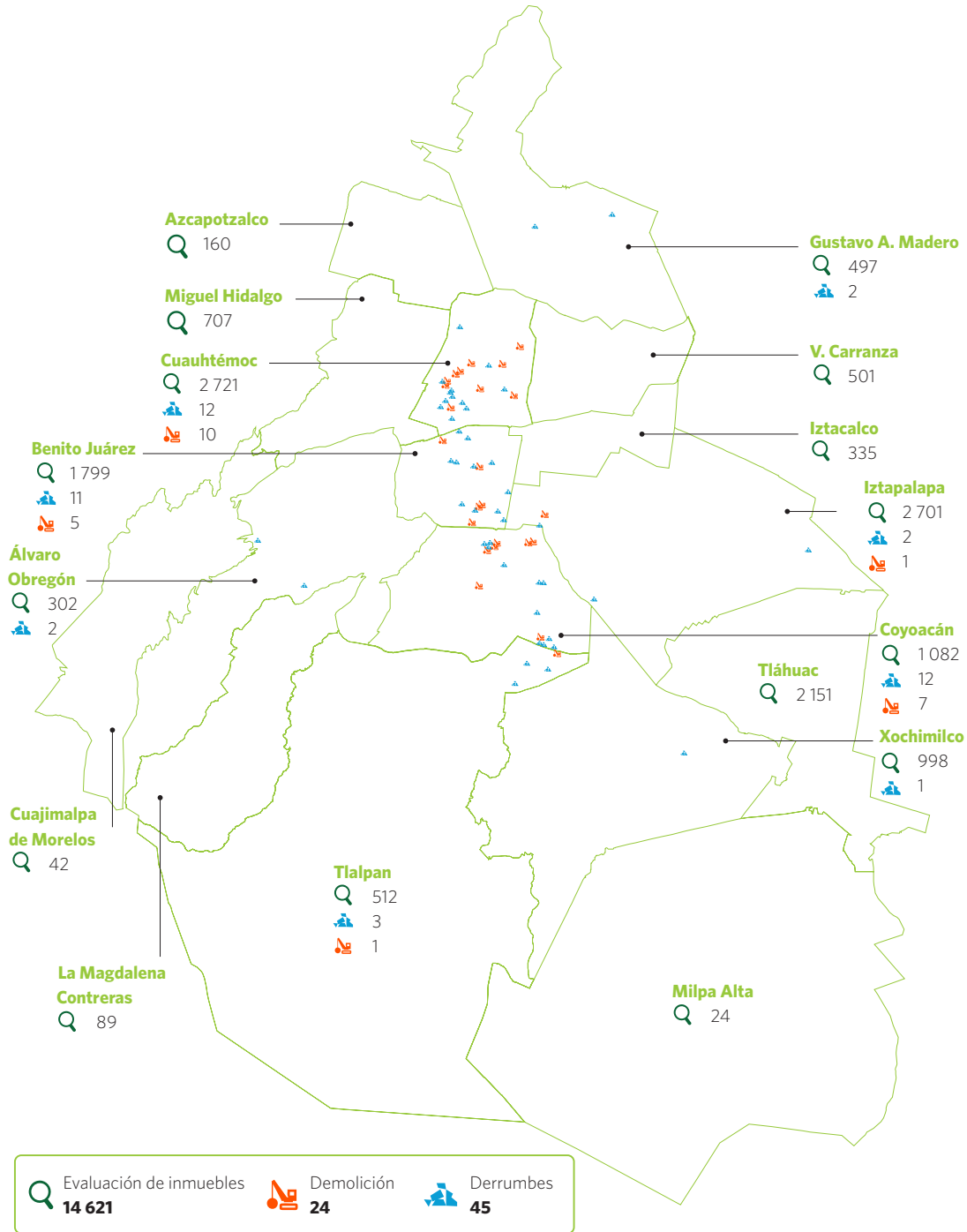
⁶¹⁵ Araceli Ruiz Cabello, “Hay 90 mil personas afectadas por el sismo en Tláhuac”, en *Saga*, México, 3 de octubre de 2017, disponible en <<http://la-saga.com/actual/hay-90-mil-personas-afectadas-por-el-sismo-en-tlahuac/>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

⁶¹⁶ Andrea Ahedo, “Casas inhabitables y grietas dejó el 19.S en Tláhuac”, en *El Universal*, México, 14 de octubre de 2017, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/casas-inhabitables-y-grietas-dejo-el-19-s-en-tlahuac>>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

⁶¹⁷ Véase Oficina Virtual de Información Económica de la Ciudad de México/Secretaría de Desarrollo Económico, *Segundo informe de la afectación de la actividad económica después del sismo del 19 de septiembre de 2017. Diagnóstico de las 8 zonas*



Mapa iv.1 Evaluación de inmuebles post sismo por delegación, registrados en la Plataforma CDMX



Fuente: Información retomada de la Plataforma de la Ciudad de México, disponible en <<https://www.plataforma.cdmx.gob.mx/sig>>, página consultada el 28 de febrero de 2018.

relevantes y afectadas para la actividad económica de la CDMX, s. f., disponible en <<http://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59d/f8c/ea3/59df8cea3e63d777033815.pdf>>, página consultada el 3 de noviembre de 2017.



2. Elementos para explicar el impacto del sismo

Ante los hechos y datos del sismo del pasado 19 de septiembre, surge la cuestión de ¿por qué fue tan destructivo el sismo de magnitud 7.1 en la Ciudad de México?, Como primera explicación se argumenta que, con base en información del SSN, la ciudad se encuentra edificada sobre sedimentos blandos de los antiguos lagos del valle de México, lo que provoca que las ondas sísmicas se amplifiquen por el tipo de suelo arcilloso causado por una sobreexplotación del manto acuífero y mala gestión del agua y una deficiente toma de decisiones en la gestión del desarrollo urbano.

Así, los principales daños que se reportaron fueron en una franja, la llamada *zona de transición*, caracterizada por presentar una mezcla de suelos duros y blandos, que incluye las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Tlalpan, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero, Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac, éstas tres últimas que presentan la calidad de vida más baja en la Ciudad de México, siendo Xochimilco y Tláhuac zonas lacustres en donde la fractura en el terreno (variación en la compresibilidad de los sedimentos –deformaciones diferenciales– y *fallamiento geológico* de la base rocosa del suelo) y la extracción de agua subterránea han provocado problemas de hundimiento.

El sismo agravó el hundimiento de vialidades importantes y viviendas de las delegaciones Xochimilco y Tláhuac, e incluso provocó grietas de gran extensión en la calle, por lo que es necesario atender lo señalado en el Atlas de Peligros y/o Riesgos de la Delegación Xochimilco de 2015, realizar un análisis más a fondo de la geología de los suelos, generar bases de datos con la identificación de zonas de vulnerabilidad, replantear los usos de suelo; y emprender acciones de prevención y mitigación integrales en esta zona atendiendo las condiciones sociales de la población.

Así, en un “estudio geotécnico realizado por especialistas de la UNAM y la UAM, en ocho colonias de la delegación Tláhuac, concluyó que 98% de las viviendas, instalaciones subterráneas y mobiliario público dañado por el sismo del pasado 19 de septiembre, se debió a hundimientos, grietas y colapsos identificados desde antes del temblor”.⁶¹⁸

Como segundo punto a considerar resalta que el daño que causó el sismo se puede explicar porque éste sucedió a sólo 120 kilómetros al sur de la Ciudad de México, a una profundidad de 57 km, lo que explica los enormes perjuicios que causó.⁶¹⁹

Un tercer punto a considerar es que, a raíz del evento sísmico ocurrido el 19 de septiembre de 1985 se estableció un código de construcción que remplazaba al de 1976 y refería que los edificios a construirse en la ciudad se debían diseñar y construir con mayor resistencia a las cargas sísmicas.⁶²⁰ Por tal motivo, los edificios derribados por este fenómeno natural y con fallas estructurales que impiden su uso por parte de la población, no deberían haber sufrido daños, sólo si se construyeron antes de 1985. De acuerdo con información de los institutos de Ingeniería y Geofísica de la UNAM, se llegó a la conclusión que 90% de los edificios colapsados fueron edificados con los códigos y requerimientos del reglamento anterior a 1986; empero, para el resto de los inmuebles que se vinieron abajo o quedaron con daños estructurales se plantea como causa el mal diseño y los errores en la construcción y super-

⁶¹⁸ Francisco Sandoval Alarcón, “Estudio de la UNAM y la UAM advierte del problema de grietas y hundimientos en Tláhuac”, en *Animal Político*, México, 20 de octubre de 2017, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2017/10/estudio-unam-uam-grietas-hundimiento-tlahuac/>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

⁶¹⁹ *Idem*.

⁶²⁰ Diego Melgar Moctezuma, “1985 y 2017: sismos, lagos, y códigos de construcción”, *loc. cit.*



visión técnica de las obras sin apearse al reglamento.⁶²¹ También se identifica la falta de supervisión de las autoridades encargadas de valorar y documentar las etapas previas a la construcción, durante la edificación y hasta antes de permitir la ocupación de un inmueble; éstas instancias están fallando en sus obligaciones de protección, respeto y garantía.

Sin embargo, el Reglamento de Construcciones de la ciudad no exige que las edificaciones antiguas sean reforzadas para resistir las fuerzas especificadas en las normas emitidas después de su fecha de construcción.⁶²²

Asimismo, algunas personas y organizaciones de la sociedad civil han denunciado la gravedad en el actuar de las actuales autoridades gubernamentales de no publicar el Atlas de Riesgo de la Ciudad de México por considerarlo información reservada, siendo que éste constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones sobre la planeación y el ordenamiento territorial; y que hubiera servido para prevenir y advertir de la construcción de edificaciones en zonas no aptas. A pesar de haberse registrado este desastre natural, las autoridades publicaron después del sismo una versión incompleta. La organización Suma Urbana, A. C., señala que esta adaptación sólo es una colección de mapas o capas de información, y no relaciona infraestructura, personas, medio ambiente y bienes, por lo que no constituye una herramienta útil para el manejo de riesgos.⁶²³ Por ello, un colectivo de organizaciones de la sociedad civil exigió a las autoridades gubernamentales actualizarlo y realizar acciones para su discusión y apropiación por parte de la sociedad.⁶²⁴

En este contexto, días después del fenómeno natural, diversas irregularidades han sido denunciadas por personas de la sociedad civil, activistas, académicas, escritoras y empresarias.⁶²⁵ Las demandas puestas ante la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, exhortan a las autoridades a que se investiguen y castiguen las irregularidades, actos de corrupción, omisiones o faltas realizadas por servidores públicos, constructores, desarrolladoras inmobiliarias y arrendadoras inmobiliarias, y exigen fincar responsabilidades por homicidio culposo, fraude y uso ilegal de sus atribuciones, ante el otorgamiento de licencias de construcción por parte de las autoridades de la Ciudad de México.⁶²⁶

Frente a irregularidades de servidores públicos, constructores, desarrolladoras y arrendadoras inmobiliarias, la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) realizará demandas y acciones colectivas en contra de los actores que hayan tenido injerencia en los derrumbes y daños estructurales de los inmuebles tras el sismo del 19 de septiembre de 2017. Ante estos hechos, la corrupción en la toma de decisiones y gestión urbana ha sido uno de los temas que el evento telúrico mencionado ha exhibido de manera puntual. Al respecto, los reglamentos e instituciones que regulan y tienen atribuciones sobre

⁶²¹ José Antonio Román, “Edificados con norma anterior a 1985, casi 90% de inmuebles caídos el 19: expertos”, en *La Jornada*, México, 27 de septiembre de 2017, p. 22, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/09/27/politica/022n1pol>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.

⁶²² Grupos de Sismología e Ingeniería de la UNAM, “¿Qué ocurrió el 19 de septiembre de 2017 en México?”, *loc. cit.*

⁶²³ Sergio Aguayo, “Cantinfleando”, en el *Siglo de Durango*, México, 18 de octubre de 2017, disponible en <<https://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/913030.cantinfleando.html>>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

⁶²⁴ #CIUDADanía19s, “Un #Memorial19S que recuerde y prevenga”, en *Animal Político*, México, 7 de noviembre de 2017, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2017/11/07/memorial19s-recuerde-preven-ga/>>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

⁶²⁵ Susana Madrid Escutia, “Por irregularidades en construcciones de la CDMX, interponen denuncia penal”, en *El Insurgente*, México, 4 de octubre de 2017, disponible en <<https://elinsurgente.mx/67192-2/>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.

⁶²⁶ José Gil Olmos, “Con demanda penal, activistas piden investigar corrupción en edificaciones de la CDMX dañadas por sismos”, en *Proceso*, México, 4 de octubre de 2017, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/506185/demanda-penal-activistas-piden-investigar-corrupcion-en-edificaciones-la-cdmx-danadas-sismosm>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.



alguna parte de la supervisión del proceso de construcción es amplia. Algún tramo de esta actividad está en el ámbito central y la otra en el local, adicionalmente también participa el sector privado, contratado por un tercero que puede ser una persona moral o física. Dicha situación complica la operatividad para garantizar la salvaguarda de derechos. Se requiere de una mayor comunicación inter e intra institucional y de una revisión exhaustiva y colegiada de las normas para evitar la discrecionalidad y la omisión de las autoridades en su aplicación. Asimismo, se precisa la participación social de amplios sectores, entre ellos el de la sociedad civil y el de la industria de la construcción.

3. Acciones realizadas y retos tras el sismo del 19 de septiembre de 2017

Ante los hechos, la sociedad civil se solidarizó, estableció centros de acopio de víveres, acondicionó albergues, preparó comida y organizó brigadas de rescate en cuestión de minutos y con la ayuda de las plataformas digitales y redes sociales.⁶²⁷

Por su parte el gobierno federal, a través del Plan DN-III-E, habilitó tres albergues en la Ciudad de México, desplegó más de 3 000 militares y 15 binomios canófilos para acciones de rescate de personas y remoción de escombros; además de que implementó el recurso del Fondo de Desastres Naturales (Fonden).⁶²⁸

Derivado de la Declaratoria de Emergencia expedida por el jefe de gobierno de la Ciudad de México, el 20 de septiembre de 2017, el Comité Técnico del Fondo de Atención a los Desastres Naturales de la Ciudad de México (Fonaden CDMX) acordó la autorización de 3000 000 000.00 (tres mil millones de pesos 00/100 M.N.) para hacer frente a las contingencias del sismo, de los cuales se ha destinado el monto autorizado a distintos rubros (véase cuadro iv. 25). Sin embargo, la mayor parte de utilización del Fonaden CDMX está dirigido a otorgar créditos hipotecarios, lo que significa que la población al final terminará destinando sus ingresos económicos para pagar, lo que implicaría que la recuperación de la situación económica de los hogares será más lenta. Algunos especialistas señalan que utilizar fondos para dar crédito no es un fondo que se esté utilizando para resolver los problemas, dar crédito es que alguien tiene que pagarlo.

⁶²⁷ Fernando Camacho Servín, “Resurgió la solidaridad que no espera instrucciones”, en *La Jornada*, México, 21 de septiembre de 2017, p. 12, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/09/21/politica/012n1pol>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.

⁶²⁸ “Militares aplican Plan DN-III-E en la Ciudad de México”, en *El Universal*, México, 19 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/militares-aplican-plan-dn-iii-e-en-la-ciudad-de-mexico>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.



Cuadro iv.25 Distribución de recursos comprometidos del Fonaden CDMX

Concepto	Monto (en millones)
Créditos hipotecarios	800.00
Demolición y retiro de escombros	260.00
Gratuidad del servicio (STCM)	175.30
Mejoramiento para viviendas	100.00
Apoyo a rentas	100.00
Gratuidad del servicio (Metrobús)	66.13
Atención a daños menores	50.00
Fondo para el desastre social. Crédito NAFIN	40.00
Contratación de ingenieros constructivistas	10.00
Gratuidad del servicio (Sistema M1)	7.60
Gratuidad del Servicio (Servicio de transportes eléctricos)	7.00

Fuente: Elaboración del CIADH con base en la información del Gobierno de la Ciudad de México, disponible en <<https://www.plataforma.cdmx.gob.mx/fonaden>>, página consultada el 3 de noviembre de 2017.

Asimismo, el 26 de septiembre de 2017 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el Decreto por el que se instruye la elaboración del Programa para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, que entre sus consideraciones prevé apoyos específicos destinados a inmuebles afectados con base en el daño.

Los retos para superar la emergencia ante los hechos suscitados por el sismo no sólo se reducen a la reposición de viviendas para las personas afectadas, sino también implica el diseño e implementación de una estrategia de reconstrucción con la participación activa, libre y significativa de la ciudadanía, la academia y organizaciones de la sociedad civil como actores fundamentales para el acompañamiento en la reconstrucción planificada y descentralizada; colaborando en conjunto con la iniciativa privada y los órganos gubernamentales como actores catalizadores de las demandas ciudadanas y responsables de la ejecución de políticas públicas para asegurar el bienestar y vida digna de todas las personas.

La reconstrucción de las zonas afectadas debe ser vista como una responsabilidad del Estado, trabajando en coordinación los diferentes niveles de gobierno en las entidades más afectadas y resarcir el daño causado por hechos de corrupción por parte de desarrolladores inmobiliarios. Como lo apunta Rolando Cordera Campos, “la reconstrucción es un asunto técnico y político, de cooperación amplia y sostenida y de acopio de capacidades y recursos [...] ante las fuerzas de la naturaleza que no da tregua”,⁶²⁹ por su parte el Colegio de Urbanistas de México asevera que “el gobierno no puede, ni debe hacerlo solo”.⁶³⁰

Para contribuir a la reflexión sobre el proceso de reconstrucción desde un enfoque de derechos humanos, la CDHDF dedicó la revista *Dfensor* del mes de noviembre de 2017 a la temática, presentando un conjunto de artículos de análisis, testimonios, referencias y reseñas sobre experiencias internacionales en procesos de reconstrucción ante desastres naturales, en los cuales las y los autores apelan a un proceso de reconstrucción que sea resiliente, participativo, incluyente, equitativo, sostenible y efectivo, que contribuya a revertir las desigualdades sociales y sobre todo que garantice el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos para todas y todos, con especial énfasis en niñas y niños, mujeres, personas

⁶²⁹ Rolando Cordera Campos, “De reconstrucciones”, *La Jornada*, México, 24 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/09/24/opinion/027a2pol>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.

⁶³⁰ Comunicado de prensa del Colegio de Urbanistas de México, 25 de septiembre de 2017.



mayores y quienes viven con discapacidad. Asimismo, se realizaron diversas reuniones con personas y colectivos de damnificados, con el objetivo de dar acompañamiento al proceso de reconstrucción y los retos que ello implica en términos de la distribución equitativa de los beneficios territoriales, ambientales, económicos, culturales y sociales con base en los principios fundamentales de sustentabilidad, democracia, equidad, transparencia, justicia social y cabal cumplimiento del derecho a la ciudad.⁶³¹

4. Acciones de promoción y defensa de la CDHDF

La CDHDF lamentó las pérdidas irreparables de vidas humanas que se registraron por el sismo ocurrido el día 19 de septiembre y reiteró su compromiso con la población para garantizar los derechos de las personas en todo momento, más aún en emergencias. En este sentido, la Comisión estableció un centro de acopio, realizó recorridos en las zonas más afectadas y abrió una queja de oficio ante las preocupaciones e inquietudes recogidas de la ciudadanía; impulsó la realización de más de 300 acciones específicas para salvaguardar los derechos de las personas afectadas directa e indirectamente por el sismo; emitió 21 medidas precautorias, dos alcances de medidas y cuatro oficios de colaboración a la Secretaría de Educación Pública federal (SEP), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), la Profeco, a Protección Civil, a las jefaturas delegacionales y al Sacmex.

Dentro de las medidas y los oficios emitidos, la Comisión solicitó e instó a las autoridades a: brindar información a las personas afectadas y a las víctimas sobre los trabajos de rescate; verificar debidamente las condiciones de los inmuebles y a hacer públicos los dictámenes estructurales; agilizar la identificación de cadáveres; adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho al agua en Xochimilco, Iztapalapa y Tláhuac, por mencionar algunos. Sobre los oficios de colaboración, la CDHDF solicitó a la SEP y a la Secretaría de Educación Pública local (Sedu) que garanticen el derecho a la información de padres, madres y familiares, sobre los dictámenes de seguridad de las escuelas públicas y privadas, y las condiciones de los inmuebles. También se pidió a la delegación Coyoacán, a través de su área de Protección Civil, el resguardo de las pertenencias de las personas que habitan el Multifamiliar de Tlalpan. Este organismo público autónomo continúa documentando las acciones de las autoridades para salvaguardar los derechos de las y los capitalinos, donde se requiere del mayor apoyo y salvaguarda de quienes habitan y transitan por la ciudad. Ante ello, la CDHDF hizo un llamado a los diferentes actores para que el proceso de reconstrucción de las zonas afectadas se realice asegurando los derechos humanos de las personas, y se brinde seguridad jurídica a quienes pudieran verse afectadas y afectados, reconociendo a las y los ciudadanos como titulares de derechos.

Asimismo, se realizaron diversas reuniones con personas y colectivos de damnificados con el objetivo de dar acompañamiento al proceso de reconstrucción y los retos que ello implica.

⁶³¹ Véase revista de derechos humanos *Dfensor*, año xv, núm. 11, México, CDHDF, noviembre de 2017, disponible en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/dfensor_11_2017.pdf>, página consultada el 6 de octubre de 2017.



v. Consideraciones finales y propuestas



A. Consideraciones finales

En el presente informe se ha identificado que, a través de los años, el proceso de urbanización y su gestión en la Ciudad de México han tenido consecuencias tanto en la calidad de vida de las personas que la habitan y transitan, como en la sustentabilidad ambiental. El recuento histórico del proceso de urbanización ha permitido identificar el conjunto de factores económicos, políticos y sociales preponderantes que incidió en la expansión de la zona urbana de la capital del país, particularmente durante todo el siglo xx e inicios del xxi.

A lo largo del estudio de este proceso histórico se identificaron cambios en los modelos de ciudad que fueron seguidos por los gobiernos, desde el positivista europeo del porfiriato, en el que se construyeron grandes obras de infraestructura urbana y transporte abierto a la inversión extranjera y que generó desigualdades entre las zonas de la ciudad –periodo también caracterizado por la ausencia de planeación por el contexto revolucionario–, hasta los dirigidos a construir urbes modernas bajo el esquema de las ciudades estadounidenses. Se pasó de la *época de oro* de la planeación urbana en México entre 1970 a 1982 –que se desarticula con la crisis de los años ochenta–, a una de corte neoliberal que transformaría de manera abrupta la forma de concebir el desarrollo de la ciudad. Como se señaló, para finales del siglo xx, en la Ciudad de México no sólo se transformó la forma de hacer política, sino también la dinámica económica, demográfica y territorial, y la vida urbana.

Durante esta revisión se identificó la emisión de la normatividad no sólo con implicaciones en materia de crecimiento urbano y delimitación territorial, sino la organización político-administrativa para la definición de atribuciones y funciones de los gobiernos locales que en varias épocas de la historia de la capital tendieron primordialmente a la centralización del poder en el presidente de la república mexicana, y se crearon leyes e instituciones responsables del desarrollo urbano. Sin duda, en los siguientes años esto tendrá importantes cambios, en particular a partir de la reforma política y de la recién aprobada Constitución Política de la Ciudad de México –que entrará en vigor en 2018–, pues dicho texto constitucional la configura como una entidad federativa, con autonomía respecto de la federación.

Un tema de particular relevancia que aparece en esta recapitulación histórica es el del crecimiento de la zona conurbada, desde los años setenta hubo intentos por abordar la cercanía entre la Ciudad de México y el Estado de México con el fin de neutralizar las desigualdades mostradas entre ambas demarcaciones territoriales, ejemplo de ello fue la creación de la Comisión de Conurbación para el Centro



del País, cuya participación en la regulación de la ZMVM fue muy breve. Con el pasar de los años el éxodo hacia las periferias de la Ciudad de México potenció el fenómeno de metropolización y, aunque se mantuvieron los límites político-administrativos, se borraron las fronteras reales y se consolidó la formación de la ZMVM.

Al ser la capital del país, la Ciudad de México conjuga un gran número de actividades y servicios, a la vez que presenta grandes porcentajes de urbanización que se prevé continuarán en ciertas delegaciones que tienen importantes áreas de conservación ambiental. Por un lado, se identifica la persistencia de la desigualdad en la ciudad debido a que la periferia –especialmente la zona oriente– ha absorbido a la población rezagada que se ha visto desfavorecida de las zonas centrales y, por otro, a un conjunto de retos para la provisión de servicios básicos y vivienda, y para enfrentar los problemas de movilidad y contaminación.

De esta manera, tal como se señala en el primer apartado, en el diseño e implementación de todo plan urbano para la Ciudad de México se deben tomar en cuenta múltiples aspectos, no sólo el ordenamiento del territorio, el tipo y calidad del espacio público, la vivienda y la distribución demográfica, sino la protección ambiental, el rescate ecológico, el manejo hidrológico y geológico, la movilidad y bajo en enfoque integrador del derecho a la ciudad. Asimismo, se tiene que hacer frente a problemáticas y retos como la gentrificación, la calidad del aire, la generación de áreas verdes, el acceso a servicios públicos y la coordinación metropolitana, entre otros.

Por otra parte, el presente Informe especial aborda el tema urbano desde el enfoque de derechos humanos, a través de la revisión de diversos instrumentos internacionales que establecen estándares de derechos humanos, los cuales constituyen una guía que orienta el actuar público y privado en relación con la política y la gestión urbana en las ciudades. El planteamiento es que la protección y el ejercicio de los derechos humanos, en particular el del derecho a la ciudad, ocupen el lugar central en el proceso urbano actual y futuro, al ser un elemento integrador que permite consolidar y garantizar una vida digna, igualdad de oportunidades y libertades, todo ello en el marco de una convivencia social y en un entorno físico determinado en el que confluyen agentes con diferentes intereses.

Por lo anterior, este documento impulsa el reconocimiento del derecho a la ciudad como el derecho marco para el análisis de la realidad urbana de la Ciudad de México y como un nuevo paradigma que implica un cambio de visión dirigido a amplificar la mirada de las ciudades y su función social y colectiva. En el caso particular de la capital del país, se tienen avances importantes como lo es contar con la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, así como su reconocimiento en la recién aprobada Constitución local, sin embargo, los retos para avanzar en su implementación y la construcción de la norma secundaria aún son grandes.

Además, en este informe se define y detalla un conjunto de principios rectores de derechos humanos que se consideran aplicables a lo urbano y que deben ser observados de forma transversal en las acciones públicas y privadas, constituyéndose como marcos de referencia imprescindibles para la elaboración e implementación de las políticas públicas. Entre ellos, se aborda la igualdad y la no discriminación, la función social de la ciudad y la justicia social urbana, la gestión democrática de la ciudad, la gobernanza urbana y el acceso a la justicia.

De estos principios rectores, que deben ser observados de manera transversal, se abordan en particular el acceso a información oportuna, accesible y suficiente; la participación libre y significativa; la consulta previa, libre e informada; y la transparencia y rendición de cuentas. Estos son considerados componentes básicos para una gestión democrática de la ciudad, y de especial interés para el caso de la Ciudad de México, por su papel como catalizadores para la realización de otros derechos y por ser necesidades ampliamente exigidas por la sociedad en distintos espacios de reflexión y debate.



Otro de los principios abordados es el de *gobernanza urbana*, como aspecto clave para el respeto, la garantía y protección de los derechos humanos en las ciudades y para la consolidación del derecho a la ciudad como un paradigma marco para lograrlo. Este principio conlleva a revisar tanto el papel que juegan las empresas en los proyectos constructivos de las ciudades para avanzar en la definición de sus responsabilidades con respecto a los derechos humanos, como la elaboración de estrategias y planes para organizar las acciones que el Estado implementará para atender y avanzar hacia la garantía de los derechos, lo cual está establecido en la mayoría de las observaciones emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como por otros órganos internacionales y regionales de derechos humanos.

También se retoma un listado de principios sobre el acceso a la justicia social urbana propuesto por el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que constituye una base de hacia dónde se debe avanzar para lograr la justicia social en contextos urbanos.

Por otra parte, el Informe hace una revisión del contenido de derechos como los siguientes: a la tierra, a la vivienda adecuada, a servicios urbanos básicos, al uso y disfrute del espacio público, a un nivel de vida adecuado y a un medio ambiente sano, como elementos para la construcción de una política urbana con enfoque de derechos.

Mediante el trabajo que diariamente desarrolla la CDHDF, se pudo dar cuenta de la existencia de problemas multicausales que afectan la calidad de vida de las y los habitantes de la ciudad, logrando documentar violaciones a derechos humanos; lo anterior a partir del análisis de 234 quejas relacionadas con algún tema inherente al desarrollo urbano y que fueron identificadas desde 2011 a julio de 2017, así como de 23 recomendaciones en la materia que fueron agrupadas en cuatro grandes temas: desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto, megaproyectos para la movilidad y el esparcimiento, estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas, y expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente.

Un aspecto que resalta del análisis de quejas y recomendaciones es la constancia en la recepción de quejas y en la emisión de recomendaciones relacionadas con temas urbanos, lo cual denota la persistencia de acciones y/u omisiones por parte de la autoridad que implican violaciones a los derechos humanos, lo que expresa tanto la necesidad de realizar cambios estructurales en el actuar público como en el ámbito normativo y de políticas rectoras del desarrollo urbano en la Ciudad de México, las cuales deben ser transversalizadas por el enfoque de derechos para lograr que las violaciones cesen. Entre las problemáticas estructurales identificadas en la política y gestión urbanas se encuentran aquellas relacionadas con algunas acciones de planeación, ordenación, ejecución y vigilancia tanto para la construcción de los proyectos inmobiliarios como de las obras públicas, en donde se observa la falta de valoración de diferentes afectaciones, la falta de coordinación y comunicación inter e intrainstitucional con la ausencia de personal especializado, la incorrecta interpretación y aplicación de las normas, así como la falta de oportunidad y diligencia en las autoridades para atender las denuncias, entre otras.

De las anteriores, también resalta que un alto número de quejas (84) fueron colectivas, y se observa en las recomendaciones analizadas que muchas de ellas tienen el mismo origen. Esto muestra que las afectaciones generadas tienen impactos amplios sobre grupos de población, además de que han ido impulsando que la sociedad se organice para reclamar de manera conjunta.

Uno de los principales derechos nombrados, tanto en las quejas por la presunta violación como en las violaciones documentadas en las recomendaciones, es el derecho a la seguridad jurídica; sin embargo, no se debe perder de vista la interrelación entre los derechos, ya que la población se ve afectada en varios ámbitos de su vida, aspecto que debe ser contemplado por las autoridades públicas de la Ciudad de México en todas las acciones que planeen, diseñen e implementen en el marco de la política, la gestión y los proyectos urbanos.



De este análisis resalta el rezago en el cumplimiento de los instrumentos recomendatorios por parte de las autoridades; de las 23 recomendaciones analizadas sólo seis han sido concluidas y 15 continúan en seguimiento. Si bien en los casos de los bloques analizados la mayoría de los puntos recomendatorios han sido aceptados por parte de las autoridades involucradas, destacan en particular los casos de las correspondientes al bloque vinculado con *expropiaciones y permutas para realizar obras públicas o para preservar el medio ambiente*, pues de 42 de ellos, sólo 21 fueron aceptados. En este marco de ideas, en todos los bloques de recomendaciones impera que las autoridades se muestran principalmente reacias a aceptar los puntos recomendatorios relativos con la imposición de sanciones por responsabilidades.

Otro problema que también se identifica son los casos de incumplimiento en porcentajes altos, a pesar de que la autoridad responsable haya aceptado la recomendación.

A partir de este análisis, la CDHDF ha identificado entre otros aspectos que:

- Los proyectos inmobiliarios auspiciados públicos y privados están cambiando de manera trascendental la imagen urbana, el modo de transitar, los estilos de vida y, en general, la forma de vivir.
- Se carece de políticas públicas integrales, transversales y permanentes, debidamente planificadas, implementadas y supervisadas, que permitan construir una ciudad inclusiva, donde se prevengan y superen los obstáculos que impiden la interrelación, participación, movilidad y comunicación, entre otras, de las personas.
- En ocasiones las herramientas del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial están siendo ignoradas, reinterpretadas y sustituidas por otras reglas que han provocado deficiencias, irregularidades y violaciones a los derechos humanos y que las personas no tengan certeza jurídica respecto de lo que es posible edificar en un sitio determinado.
- Las deficiencias del Programa de Desarrollo Urbano vigente permiten el incumplimiento en la atención de las problemáticas urbanas y la garantía del ejercicio de los derechos en la ciudad.
- La omisión en la preservación del medio ambiente pone en riesgo la sustentabilidad ambiental de la ciudad, al autorizar la realización de proyectos sin estudios técnicos sólidos, multidisciplinarios, que consideren los posibles impactos socioambientales, así como la disponibilidad de servicios básicos (agua, saneamiento, recolección de residuos, energía, etc.) y sin tomar en cuenta la opinión de especialistas.
- No existe acceso a la información previa, clara y oportuna en los proyectos urbanos, y se carece de voluntad para comunicar a las y los vecinos respecto de las actividades que se desarrollarán en algún predio.
- Falta acercamiento de las autoridades y existe negación, retraso o inadecuada implementación de una consulta previa a las y los habitantes del lugar en donde se llevan a cabo proyectos de infraestructura urbana, por lo cual los proyectos se enfrentan al descontento de las personas afectadas. Asimismo, falta de capacidad mediadora de las autoridades para provocar consensos sociales que posibiliten la resolución de conflictos.
- No se cumple con la adopción de *estándares de accesibilidad universal*, que deben estar presentes en todos los espacios, servicios, comunicaciones e información, sin discriminación alguna.
- La falta de adopción de medidas de seguridad en la realización de obras públicas pone en riesgo la integridad y la vida de las personas que tienen inmuebles colindantes a una obra, o que transitan o trabajan en las construcciones.



- La falta de vigilancia del cumplimiento de la ley en materia de construcciones, pues cuando las autoridades gubernamentales concesionan las obras no asumen su responsabilidad de vigilar.
- La laxitud en la regulación del mercado inmobiliario permite que se generen afectaciones a la población.
- La presencia de irregularidad, discrecionalidad e impunidad en los proyectos constructivos, principalmente privados, que violan las normas, por ejemplo, el incremento de lo construido a costa de áreas libres y permeables, incrementos desproporcionados en las alturas establecidas previamente en las colonias, barrios o pueblos de la ciudad.
- Las violaciones sistemáticas a los usos de suelo que se presentan en la Ciudad de México, así como la falta de sanción a personas servidoras públicas y a los capitales privados que las realizan.

B. Propuestas

1. *Respetar, proteger, garantizar y promover el derecho a la ciudad*

Para hacer frente al complejo panorama urbano de la Ciudad de México, descrito a lo largo de este Informe especial, es fundamental que el Gobierno de la ciudad establezca medidas coherentes con los principios de derechos humanos y la integralidad de los derechos, para lo cual se requiere, entre otras cosas:

- Respetar, garantizar, proteger y promover el derecho a la ciudad reconocido en la Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 12, con especial énfasis en su dimensión colectiva.
- Establecer los instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad reconocidas en el artículo 15 de la Constitución Política. Para lo cual es necesario, por ejemplo, revisar las normas, armonizar la legislación y elaborar las leyes secundarias con enfoque de derechos.
- Retomar e implementar los principios rectores, fundamentos estratégicos, así como los lineamientos y las recomendaciones para la acción establecidos en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.
- Priorizar el interés público en el marco de la función social de la ciudad sobre el privado, abandonando la visión de *ciudad* como *mercancía*; inhibir la especulación inmobiliaria y adoptar normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización, es decir, avanzar para lograr el usufructo equitativo de la ciudad.

2. *Articular la política urbana y su marco regulatorio desde la perspectiva de derechos humanos*

Para elaborar políticas públicas eficaces se requiere de enfoques multidisciplinares y diagnósticos sobre la realidad que consideren a las personas y comunidades como el centro de la acción, y que cuenten con una coherencia normativa que reconozca las diferentes realidades sociales.



POLÍTICA URBANA

Una de las necesidades imperantes para que se genere una ciudad de derechos es contar con políticas públicas integrales, transversales y permanentes, debidamente planificadas, implementadas y supervisadas. Esto implica transformar el enfoque desarticulado y fragmentado que impera en la actualidad hacia uno en donde se prioricen los derechos de las personas y las comunidades en la política urbana, con el fin de que se lleven a cabo proyectos urbanos integrales, inclusivos y sustentables. Así, la política urbana debe estar diseñada desde el enfoque de derechos humanos y estar dirigida operacionalmente a promoverlos, protegerlos y garantizarlos; sus objetivos y la evaluación de los resultados deben ser definidos con la participación de la población, y fomentar la igualdad y el empoderamiento de los grupos en situación de vulnerabilidad. Para ello se insta al Poder Ejecutivo y Legislativo de la ciudad, en conjunto con el sector social, a:

- Formular las reformas necesarias en la legislación urbana para fortalecer la planeación y el ordenamiento territorial-ecológico desde el enfoque del derecho colectivo a la ciudad y los derechos humanos.
- Institucionalizar los programas, leyes y políticas públicas urbanas en normas claras y concretas, y contemplar mecanismos de transparencia, acceso a la información y participación, considerando las especificidades demográficas, económicas, políticas, culturales y territoriales de la ciudad.
- Asegurar un enfoque coordinado de la planeación y administración territorial y ecológica de la ciudad y de las instituciones responsables de ellas.
- Verificar en todo momento que la política urbana, sus leyes, planes y programas no sean discriminatorios, por el contrario, que puedan hacer frente a la discriminación estructural, incluidas la adopción de medidas especiales de carácter temporal, así como acciones dirigidas a eliminar la segregación económica, social, espacial y étnica en las ciudades.
- Garantizar que los planes sean la base para la asignación de recursos públicos. La lógica del presupuesto en la materia debe ser paralela y dependiente de la planeación urbana, para la adecuada definición de prioridades y la asignación de recursos.

PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL-ECOLÓGICO

De manera específica, se exhorta a las autoridades a contar con un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial-ecológico alineado con la perspectiva de derechos humanos, incluyendo la sustentabilidad y sostenibilidad. Para ello, se exhorta a las autoridades de la Ciudad de México a:

- Diseñar un solo instrumento de desarrollo que contemple de manera integral el ordenamiento y desarrollo urbano-ecológico o, en su caso, armonizar la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano, y el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.
- Ajustar los periodos de actualización de los Programas de Desarrollo Urbano y Ecológico para evitar desfases y sus consecuentes incongruencias, para lo cual se necesita definir y establecer en las delegaciones, a nivel administrativo interno, mecanismos ágiles para proponer la instru-



mentación de las actualizaciones. Los planes y programas deben ser de largo plazo, a los cuales se les podrían hacer revisiones cada año, deben ser procesos permanentes.

- Instituir un solo instrumento de consulta (Sistema de Información Geográfica) de la normativa urbana y ambiental, que sea de fácil acceso por parte de autoridades y particulares para la toma de decisiones, que se nutra de los actos y programas inscritos en el Registro de planes y programas, incluyendo los programas de ordenamiento ecológico, junto con los programas de desarrollo urbano.
- En la discusión y definición del Programa de Desarrollo Urbano se debe tomar en cuenta a la ciudadanía, a través de una consulta previa, amplia y transparente, considerando verdaderamente las propuestas que presente y que éstas sean incluidas.

3. Avanzar hacia una gestión urbana democrática

Para lograr una gestión democrática de la ciudad se deben garantizar derechos como el acceso a información, la transparencia y la rendición de cuentas; también implica fortalecer los mecanismos participativos de la toma de decisiones y su fomento. Por lo anterior, se insta a las autoridades de la Ciudad de México a avanzar en los siguientes aspectos.

ACCESO A INFORMACIÓN OPORTUNA, ACCESIBLE Y SUFICIENTE

Como lo han señalado organismos internacionales de derechos humanos, el acceso a la información es un prerequisite para la participación pública en la toma de decisiones y para que las personas puedan seguir de cerca y responder a las acciones del sector público y el privado. De esta manera, y en consonancia con los instrumentos internacionales y regionales que reconocen y desarrollan el acceso a la información como un derecho humano, se debe:

- Garantizar el acceso a la información previa, clara, oportuna y suficiente en los proyectos urbanos, para lo cual es preciso establecer regulaciones para la transparencia y el acceso a la información, tanto en procesos de creación o modificación de la planeación, como en la gestión territorial, las obras públicas y privadas, y los servicios públicos, por ejemplo, para comunicar a las y los vecinos respecto de las actividades que se desarrollarán en algún predio. Esta regulación debe establecer mecanismos de difusión de la información para que la población pueda conocer de manera oportuna, clara y pertinente, las implicaciones sociales, ambientales, económicas y culturales de los proyectos urbanos, y para que las personas que habitan y transitan por las zonas en las que se realizan obras públicas conozcan, de manera previa su ejecución y, después, sus avances y conclusión.
- Retomar los aspectos señalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los megaproyectos, en relación con proporcionar a la sociedad, cuando menos la siguiente información relacionada con los proyectos o medidas que pretendan realizar: *a)* naturaleza, reversibilidad y alcance; *b)* objetivo; *c)* duración; *d)* ubicación (áreas afectadas); *e)* evaluación preliminar de riesgos y probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales; *f)* distribución de beneficios de forma justa y equitativa; *g)* personal que probablemente intervenga; y *h)* procedimientos que pueden entrañar el proyecto, además de las evaluaciones ambientales estratégicas.



- Difundir información entre las y los vecinos de la zona donde se realicen obras públicas para que tengan conocimiento del sitio, los días y las horas en que se llevarán a cabo los trabajos y se garanticen las medidas de seguridad que eviten accidentes.
- Crear y socializar las medidas de mitigación que servirán para disminuir los impactos.

PARTICIPACIÓN ACTIVA, LIBRE Y SIGNIFICATIVA Y CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

Tal como lo establece el artículo 15 de la Constitución Política de la Ciudad de México, la planeación del desarrollo será democrática, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública. Para llevar a cabo la planeación las autoridades deben:

- Fortalecer y consolidar las acciones de inclusión de la sociedad y academia en la formulación de las políticas urbanas, por lo que será necesario, entre otras cosas, reformar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de la participación ciudadana y la consulta a través de mecanismos vinculatorios y alternos para la formulación e implementación de leyes y programas urbanos, así como en distintos proyectos urbanos. La participación debe ser directa, equitativa y deliberativa. Las consultas deben ser previas a la autorización de un proyecto e informadas.
- Ampliar el alcance de los presupuestos participativos, en los que la ciudadanía tenga voz y voto en cómo utilizar los recursos, y también en impulsar acciones desarrolladas a nivel comunitario de mayor envergadura, garantizando su financiamiento.
- Permitir la participación de las y los vecinos de las comunidades en donde se realizarán proyectos de inversión e inmobiliarios, a través de la implementación de mecanismos de participación y consulta.
- Proteger a la población del hostigamiento, criminalización y represión contra las personas que ejercen debidamente su derecho a la libre manifestación para demostrar su descontento, inconformidad y oposición frente a los proyectos urbanos públicos y privados.

4. *Robustecer los mecanismos y recursos para la vigilancia y supervisión de aplicación de la norma en proyectos urbanos*

Una problemática estructural identificada en la política y gestión urbanas está relacionada con la vigilancia y supervisión de la aplicación de la normatividad, tanto para la construcción de los proyectos inmobiliarios como de las obras públicas, pues en ocasiones las herramientas del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial son ignoradas, reinterpretadas y sustituidas por otras reglas que tienen deficiencias, y que permiten irregularidades y violaciones a los derechos humanos. Para atender esta problemática se exhorta a las autoridades de la Ciudad de México a cumplir con su obligación de:

- Dar seguimiento y vigilar la aplicación de la planificación urbana y territorial, su gestión y evaluar periódicamente, con participación de la sociedad, los progresos.
- Vigilar la aplicación y el cumplimiento de la normatividad y los ordenamientos de desarrollo urbano y ambiental e instrumentar un mecanismo de coordinación interinstitucional que facilite el intercambio de información y garantice el respeto a las normas. Y en su caso, aplicar sanciones al personal responsable cuando su actuación no se apegue a la normatividad.



- Adoptar mecanismos efectivos de tipo jurisdiccional para la verificación o supervisión constante del cumplimiento de autorizaciones para llevar a cabo procesos de demolición o construcción y la correspondencia con los usos de suelo permitidos en los programas de desarrollo general, parcial o local.
- Fortalecer y hacer efectivos los mecanismos de supervisión existentes para ejercer una vigilancia adecuada de las empresas con las que se contratan servicios, en particular mediante mecanismos adecuados e independientes de inspección y de rendición de cuentas, tal como lo establecen las obligaciones internacionales de derechos humanos para combatir la irregularidad, discrecionalidad e impunidad identificadas en diversos proyectos constructivos que violan las normas. También se tienen que revisar y evaluar las medidas de mitigación de impactos que se implementan.
- Prestar especial atención en supervisar todas las etapas de cualquier proyecto urbano que presente condiciones de riesgo, generando acciones concretas y coordinadas para eliminar de manera inmediata toda situación que genere riesgo o dificulte la accesibilidad de las personas. Particularmente, se debe prestar de forma previa.
- Consolidación de un registro público sobre construcciones, que esté acompañado de un sistema de información geográfico que registre en tiempo real lo que sucede en un predio en determinado tiempo.
- Capacitar de manera permanente al personal responsable de vigilar el cumplimiento de la normatividad, tanto en temas de derechos humanos, género, conocimiento y aplicación de los manuales de procedimientos, obligaciones de las y los servidores públicos, en mecanismos y medidas de prevención en obras públicas, entre otros; y fortalecer con los recursos necesarios a estas áreas.

5. *Garantizar el acceso a un recurso eficaz de defensa en caso de violaciones a los derechos humanos en contextos de proyectos urbanos*

Conforme lo establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia. Frente a lo anterior, tiene la obligación de tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas, o de otro tipo, que correspondan, que cuando se produzcan esa clase de abusos en su territorio y/o jurisdicción, las personas afectadas puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces. También debe tratar de que el público conozca y comprenda estos mecanismos, así como pueda acceder a ellos. En este marco de ideas se insta a las autoridades de la Ciudad de México a cumplir con dichas obligaciones, y en particular a:

- Establecer como objetivos de los programas que enmarcan el desarrollo urbano el garantizar y promover la protección jurídica a favor de todas las personas.
- Contemplar dentro de la ley, sistemas de responsabilidad estricta para funcionarios públicos que cometan violaciones a la normatividad urbana, cambios irregulares de uso o destinos públicos, y lesiones a los derechos; así como establecer no sólo sanciones administrativas, sino también mecanismos para la reparación integral del perjuicio ocasionado a la ciudad con omisiones o actos violatorios relacionados con la legalidad urbanística.



- Iniciar procedimientos administrativos y aplicar mecanismos efectivos de sanción, con el fin de evitar que por la autorización de construcciones de desarrollos inmobiliarios y mixtos, así como por la realización de proyectos de obra pública, se generen desigualdades y cambios en la calidad de vida, el arraigo y la identidad. Se debe priorizar el interés público.
- Trabajar con las instituciones responsables de violaciones a derechos humanos que han sido documentadas por la CDHDF, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) y otros organismos defensores de derechos humanos, para que cumplan con sus responsabilidades frente a la población, se deben valorar sus facultades, así como las problemáticas que en materia urbana y derechos humanos se generan, con el fin de desarrollar programas puntuales de acción dirigidos a solucionarlas.
- Implementar acciones y mecanismos que garanticen el debido cumplimiento de las órdenes de suspensión y clausura de las obras inmobiliarias privadas irregulares, como la presentación de denuncias ante el Ministerio Público y su debido seguimiento, tal como lo ha señalado la CDHDF en algunas de sus recomendaciones.
- Dar atención oportuna y diligente a denuncias, para ello se deben crear o fortalecer las áreas e instituciones (como la PAOT, el Instituto de Verificación Administrativa –Invea–, el Instituto para la Seguridad de las Construcciones en la Ciudad de México –ISCDF–, la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Delitos Ambientales y en Materia de Protección Urbana –Fedapur–) que procuren a las personas perjudicadas por obras públicas y privadas, y otorgar asistencia jurídica gratuita y especializada a la población, por ejemplo, sobre los derechos y mecanismos legales para hacer efectivo el acceso a indemnización en caso de afectaciones a la propiedad privada.
- Implementar acciones en las instituciones con alguna responsabilidad en materia urbana para que mejoren la atención a la denuncia que se ve afectada por acciones implementadas por éstas, tal como la Comisión ha recomendado con anterioridad.
- Impulsar la aceptación y el cumplimiento de la imposición de sanciones en las recomendaciones emitidas por la CDHDF, que han documentado la violación a derechos, como una medida a la que están obligadas las autoridades, esto debido a que se identificó que las autoridades involucradas en violaciones de derechos en materia urbana han sido reacias a aceptar y cumplir con los puntos recomendatorios de este tipo.

6. *Diseñar e implementar políticas de resiliencia, prevención y protección contra riesgos y fenómenos naturales que causan desastres por la acción u omisión de la acción humana, desde el enfoque del derecho a la vivienda*

El ejercicio de los derechos humanos en las ciudades puede verse seriamente comprometido por los fenómenos naturales u otros riesgos, más aún en el contexto de la Ciudad de México, ubicada en una zona sísmica. De manera general, se recomienda adoptar un enfoque dinámico, promoviendo la incorporación de evaluaciones del riesgo de desastres en la elaboración y aplicación de políticas territoriales, incluida la planificación y gestión urbana, así como la necesidad de fomentar la capacidad de las autoridades locales para elaborar y aplicar planes de respuesta y reducción de riesgos. En ese contexto, las respuestas que en su momento se preparen para hacer frente a riesgos o desastres deben contemplar lo siguiente:

- Adoptar marcos normativos y políticas públicas para prevenir las amenazas al derecho a la vida y a la vivienda que entrañan los fenómenos naturales y las actividades humanas peligrosas, lo



- que comprende la prevención de la amenaza, el inicio de investigaciones y estudios adecuados, y el respeto al derecho a la información, en particular estableciendo un sistema de alerta temprana.
- Localizar aquellas viviendas, servicios urbanos, infraestructuras y promociones residenciales que se encuentren en zonas de riesgo y reasentar, en lugares más adecuados, a las personas que viven en zonas de alto riesgo, de manera participativa y voluntaria.
 - Integrar el derecho a una vivienda adecuada como componente clave en la planificación, preparación y ejecución de cualquier respuesta subsiguiente a un desastre o conflicto específicos, sea ésta de asistencia humanitaria, reconstrucción o desarrollo.
 - Consultar efectivamente y asegurar la participación directa de las personas y comunidades afectadas, en la formulación y aplicación de las respuestas a un conflicto o un desastre –en particular con respecto a vivienda y tierras–, la cual debe contribuir a reactivar las comunidades y permitir a las personas reconstruir sus viviendas y medios de subsistencia.
 - Adoptar medidas para superar los obstáculos que se presenten tras catástrofes, relativos al regreso de las personas desplazadas, o la recuperación y la reconstrucción de viviendas, lo que puede incluir peligros como daños a edificios, riesgos para la salud, inestabilidad del terreno, incapacidad de las autoridades para prestar servicios a la zona, y falta de recursos.
 - Implementar la Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México y dar seguimiento a ésta mediante un mecanismo de monitoreo, reporte y verificación.
 - Ejecutar el Programa para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México, el cual debe ser elaborado y estar estructurado bajo el marco del enfoque de derechos humanos, con el fin de que atienda y dé respuesta debida a las necesidades de las personas. Este programa debe contemplar mecanismos de seguimiento y evaluación de su cumplimiento. La participación ciudadana debe estar contemplada en todas las etapas de este instrumento (diseño, implementación, seguimiento y evaluación).



Siglas y acrónimos



ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional
ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
ANP	Áreas Naturales Protegidas
ASF	Auditoría Superior de la Federación
Banajercito	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada SNC
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CADROC	Comisión de Admisión de Directores Responsables de Obra y Corresponsables
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cetram	Centro de Transferencia Modal
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CGCDM	Contraloría General de la Ciudad de México
CIADH	Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CJSL	Consejería Jurídica y de Servicios Legales
Clacso	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
Comité DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Conapo	Consejo Nacional de Población
Conapred	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
Conavim	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
Conduse	Consejo de Desarrollo Sustentable
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DDF	Departamento del Distrito Federal
DES	Dirección Ejecutiva de Seguimiento
DGRGAASR	Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental de Agua, Suelo y Residuos de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal



DRO	Directores responsables de obras
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
El Colmex	El Colegio de México
Fidere	Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Fonaden CDMX	Fondo de Atención a los Desastres Naturales de la Ciudad de México
Fonden	Fondo de Desastres Naturales
Fovissste	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
GDF	Gobierno del Distrito Federal
HIC	Habitat International Coalition
HIC-AL	Habitat International Coalition-América Latina
IECM	Instituto Electoral de la Ciudad de México
IEDF	Instituto Electoral del Distrito Federal
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IIE	Instituto de Investigaciones Estéticas
IJJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
Incide Social	Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda popular
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Invea	Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal
Invi	Instituto de Vivienda del Distrito Federal
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ISCDF	Instituto para la Seguridad de las Construcciones para el Distrito Federal
Isfam	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
NAU	Nueva Agenda Urbana
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Observatorio DESC	Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PAOT	Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial
Pemex	Petróleos Mexicanos
PGDUDF	Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Procdmx	Agencia de Promoción de Inversiones y Desarrollo para la Ciudad de México



Profeco	Procuraduría Federal del Consumidor
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
SAC	Sistemas de Actuación por Cooperación
Sacmex	Sistema de Aguas de la Ciudad de México
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Seciti	Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Sedeco	Secretaría de Desarrollo Económico
Sedema	Secretaría del Medio Ambiente
Sederec	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades
Sedeso	Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Sedu	Secretaría de Educación Pública Local
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Seduvi	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Semovi	Secretaría de Movilidad
SEP	Secretaría de Educación Pública
Setravi	Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal
SGDF	Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
Siigesi	Sistema Integral de Gestión de Información
SISR	Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones
Sobse	Secretaría de Obras y Servicios
SSN	Servicio Sismológico Nacional
SSPDF	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
STC Metro	Sistema de Transporte Colectivo Metro
TCADF	Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México
TSJDF	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
ZEDEC	Zonas Especiales de Desarrollo Controlado
ZMCM	Zona metropolitana de la Ciudad de México
ZMVM	Zona metropolitana del valle de México



Bibliografía



Publicaciones y artículos

- Acebal Monfort, Luis, *et al.*, *El enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español*, Madrid, Red en derechos-AECID, 2011.
- Agencia de Promoción de Inversiones y Desarrollo para la Ciudad de México, *Manual Administrativo PROCDMX, S. A. de C. V.*, diciembre de 2016.
- Aguilar González, Pablo, “El rumbo legal hacia Hábitat III”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 6, núm. 10, Argentina, septiembre de 2016.
- Aguilar M., Adrián Guillermo (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, México, Gobierno del Distrito Federal/Seciti/M. A. Porrúa, 2016.
- Alza Barco, Carlos, “El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?”, en *Derechos humanos y políticas públicas. Manual*, DHES Red de Derechos Humanos y Educación Superior/Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 2014, pp. 51-78.
- Anzano, J., “El proceso de urbanización en el mundo”, en *Clío*, núm. 36, Sección Temario de oposiciones de Geografía e Historia, España, 2010.
- Asuad Sanén, Normand Eduardo, Importancia estratégica de una política industrial por zonas y áreas para el desarrollo económico y social del Distrito Federal y para la Ciudad de México en su conjunto, Documento de trabajo. Propuesta política, Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Urbano Sustentable-UNAM, 2013, disponible en <<http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/ZIVallejo.pdf>>, página consultada el 10 de septiembre de 2017.
- Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación Número 1164 “Política Pública de Vivienda”*, México, ASF/Cámara de Diputados, 2012, disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1164_a.pdf>, página consultada el 19 de diciembre de 2017.
- Autoridad del Espacio Público de la Ciudad de México, *Megaciudades, Informe de la Comisión 4*, Barcelona, 2011.
- Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, IIJ-UNAM, 2014.
- Ayala Sánchez, Alfonso, y José Hernández Polanco, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, IIJ-UNAM, 2014.



- Ayza, Juan, *et al.*, *América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones*, México, Cepal/ Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Azuela, Antonio (coord.), *El acceso a la justicia en materia ambiental y urbana en el Distrito Federal, reporte final*, México, Derecho, Ambiente y Territorio Consultores, S. C./PAOT, 2013, disponible en <http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/acceso_justicia_ambiental.pdf>, página consultada el 27 de febrero de 2018.
- Baldiviezo, Jonatan, *et al.*, “Dimensión del derecho a la ciudad y estándares de integración sociourbana. Hacia una construcción social territorial igualitaria”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 6, núm. 10, Argentina, septiembre de 2016, pp. 36-54, disponible en <<https://www.mpdefensa.gob.ar/biblioteca/pdf/Revista-Institucional-del-MPD-Nro.10-Derecho-a-la-Ciudad.pdf>>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.
- Barbosa, Mario, “La política en la Ciudad de México en tiempos de cambio (1903-1929)”, en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, Centro de Estudios Históricos-El Colmex, 2013, pp. 363-416.
- Barenboim, Cintia Ariana, “Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la Ciudad de Rosario”, en *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 7, Barcelona, 2012, disponible en <http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12539/07_03_CintiaArianaBarenboim.pdf>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.
- Borja, Jordi, *et al.*, *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*, Quito, Ecuador, Flacso Ecuador/CDIC, 2016.
- Brenner, Ludger, y Rocío Rosales, *Geografía de la gobernanza: Dinámicas multiseculares de los procesos económico-ambientales*, México, Siglo XXI Editores, México, 2015.
- Cámara de Senadores, *México compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*, México, Fundación IDEA/SIMO consulting/Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2014, disponible en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/vivienda/docs/mexico_compacto.pdf>, página consultada el 21 de febrero de 2018.
- Carbonell Sánchez, Miguel, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana”, en Miguel Carbonell Sánchez y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, México, Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad/Gobierno del Distrito Federal, 2010.
- Castillo Castañeda, Pedro, *El derecho a la tierra y los acuerdos internacionales. El caso del Perú*, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales/International Land Coalition, 2009.
- Cedrés Pérez, Laura, “La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad”, en Jaime Erazo y Teolinda Bolívar (coords.), *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, Ecuador, Flacso/Clacso/Instituto de la Ciudad, 2012.
- Cervantes Sánchez, Enrique, “El desarrollo de la Ciudad de México”, en *Omnia. Revista de la Coordinación de Estudios de Posgrado*, año 4, núm. 11, México, 1988, disponible en <http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/11/>, página consultada el 5 de junio de 2017.
- Chatziioannou, Ioannis, y Luis Chías Becerril, “Infraestructura vial del Distrito Federal”, en Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y Retos*, México, Gobierno del Distrito Federal/Seciti/ M. A. Porrúa, 2016.
- Cifuentes Ruiz, Paula Andrea, *et al.*, “Análisis del crecimiento urbano: Una aproximación al estudio de los factores de crecimiento de la ciudad de Manizales como aporte a la planificación”, en *Gestión y Ambiente*, vol. 13, núm. 1, Medellín, mayo de 2010.



- Cisneros Sosa, Armando, *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la Ciudad de México 1920-1976*, México, UAM, 1993.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *Tercer Informe mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos sobre la descentralización y la democracia local. El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial. GOLD III*, España, Thompson Reuter/UCLG/Aranzandi, 2013.
- Colín, Nancy, “El impacto de las expropiaciones en la zona metropolitana de la Ciudad de México en el contexto de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional”, en *Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, 2005, disponible en <http://www.pa.gob.mx/publica/rev_31/nancy%20colin.pdf>, página consultada el 1 de febrero de 2018.
- 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, 2010.
- , *Dfensor*, año xv, núm. 11, México, noviembre de 2017, disponible en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/dfensor_11_2017.pdf>, página consultada el 1 de febrero de 2018.
- , *Informe especial. El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México. Un análisis desde la perspectiva de derechos humanos*, México, CDHDF, 2016.
- , *Programa de Formación Profesional en Derechos Humanos. La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos*, México, CDHDF, 2015.
- Consejo Nacional de Población, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015* México, Conapo (v. Análisis de Resultados), 2017.
- , *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, Sedeso/Conapo/ INEGI, 2012.
- , *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, Sedeso/Conapo/INEGI, 2004.
- , *Situación demográfica de México, 1997*, México, Conapo, 1998.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era (Serie Popular), 1985.
- , *La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Era (colección El hombre y su tiempo), 1981.
- Corona Romero, Nirani, “Modelo espacial y pronóstico de la expansión de la mancha urbana 1995-2030”, en Alejandro Mohar Ponce (coord.), *Tendencias territoriales determinantes del futuro de la Ciudad de México*, México, Consejo de Investigación en Geografía y Geomática, 2016, pp. 39-83.
- Coulomb, René, “La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?”, en Antonio Azuela (coord.), *Gestión urbana y cambio institucional*, México, UAM Azcapotzalco, 1993, pp. 17-30.
- Cruz Muñoz, Fermín Alí, *Configuración espacial de la industria en la Ciudad de México*, México, El Colmex, 2015.
- De las Fuentes Hernández, Arturo, *Ciudades intermedias en México. Un mecanismo de participación corresponsable*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994, disponible en <<http://inap.org.mx/portal/images/pdf/book/010519.pdf>>, página consultada el 19 de julio de 2017.
- Delgadillo, Víctor, “Ciudad de México, quince años de desarrollo urbano intensivo: la gentrificación percibida”, en *Revista INVI*, vol. 31, núm. 88, noviembre de 2016.
- Díaz Alfaro, Salomón, *El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1992, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/956/11.pdf>>, página consultada el 15 de marzo de 2017.
- Escalante Gonzalbo, Pablo, y Alejandro Alcántara Gallegos, “La ciudad de México desde su fundación hasta la conquista española”, en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, Centro de Estudios Históricos-El Colmex, 2013, pp. 19-66.



- Escudero, Alejandrina, *La ciudad posrevolucionaria en tres planos*, México, UNAM (Anales del IIE, núm. 93), 2008, disponible en <<http://dx.doi.org/10.22201/iiie.18703062e.2008.93.2276>>, página consultada el 1 de mayo de 2017.
- Espinosa, Mario, “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, en *Andamios*, vol. 5, núm. 10, México, abril de 2009, pp. 70-75, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.
- Esquivel Hernández, María Teresa, “El programa de renovación habitacional popular: habitabilidad y permanencia en áreas centrales de la Ciudad de México”, en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, año 37, núm. 80, México, enero-junio de 2016, disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5716835.pdf>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.
- Esquivel, María, “Dinámica demográfica y espacial de la población metropolitana”, en René Coulomb y Priscilla Connolly, *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, México, CENVI/UAM Azcapotzalco, 1993.
- Florescano, Enrique (coord.), *Atlas histórico de México*, México, Siglo XXI, 1988.
- Florescano, Enrique, y Francisco Eissa, *Atlas histórico de México*, México, Santillana Ediciones Generales, 2009.
- Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas, Gobernanza y seguridad urbana en América Latina y el Caribe, Argentina, marzo de 2004.
- Gantús, Fausta, “La traza del poder político y la administración de la ciudad liberal”, en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, Centro de Estudios Históricos-El Colmex, 2013, pp. 287-362.
- García Chueca, Eva, *Construyendo otro mundo posible guía para su comprensión y operacionalización*, Instituto Polis/Coalición Internacional del Hábitat, s. f.
- Garza, Gustavo, “Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales (1900-1982)”, en *Demografía y economía*, México, 1983.
- , *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colmex, 2005.
- , *Proceso de industrialización en la Ciudad de México 1821-1970*, México, El Colmex, 1985.
- , “Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996”, en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal/El Colmex, 2000, pp. 712-716.
- Gilbert, Jérémie, “Derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra”, en *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 10, núm. 18, diciembre de 2013, pp. 122-145, disponible en <https://www.files.ethz.ch/isn/180184/miolo_FullEsp.pdf>, página consultada el 13 de octubre de 2017.
- Gobierno de la Ciudad de México, *Marco de políticas de pueblos y barrios originarios de la CDMX, México: Proyecto Agua/7 CDMX*, México, GDF, 16 de febrero de 2017.
- González Ordovás, M. José, “La cuestión urbana: algunas perspectivas teóricas”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 101, México, Julio-septiembre de 1998, pp. 303-333.
- Grupo de Trabajo del Servicio Sismológico/Universidad Nacional Autónoma de México, *Reporte especial*, 25 de septiembre de 2017, disponible en <http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX_rep_esp_20170919_Puebla-Morelos_M71.pdf>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- Gutiérrez Chaparro, Juan José, “Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución”, en *Urbano*, vol. 12, núm. 19, Concepción, mayo de 2009, pp. 52-63, disponible en <<http://www.redalyc.org/pdf/198/19811644008.pdf>>, página consultada el 5 de junio de 2017.



- Gutiérrez Rivas, Rodrigo, y Pedro Salazar Ugarte, *Igualdad, no discriminación y derechos sociales una vinculación virtuosa*, México, Conapred, 2011.
- Hernández Salazar, Alejandro, y Javier Pérez Corona, “Desarrollos inmobiliarios, redensificación y estructura urbana en la Delegación Benito Juárez de la Ciudad de México”, ponencia presentada en el 20° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, efectuado en Cuernavaca, Morelos, del 17 al 20 de noviembre del 2015, disponible en <<http://ru.iiec.unam.mx/2904/1/Eje4-109-Hernandez-Perez.pdf>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.
- Hiernaux Nicolas, Daniel A., “Urbanización en el subdesarrollo”, en *Problemas del desarrollo; Revista latinoamericana de economía*, año I, núm. 1, México, octubre-diciembre de 1969.
- Hudlet, Karen (comp.), *Compendio de información que presentan la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU*, México, Alianza de la Costa Verde *et al.*, 29 de agosto de 2016, disponible en <http://www.aida-americas.org/sites/default/files/informe_mx_empresas_ddhh_68.pdf>, página consultada el 13 de julio de 2017.
- Ibarra, Valentín, “10. Escenarios metropolitanos de la movilidad cotidiana”, en Gustavo Garza y Martha Schteingart (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. II. Desarrollo urbano y regional, México, El Colmex, 2000, pp. 449-510.
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, *Diagnóstico de la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y el derecho al medio ambiente en el estado de Guerrero*, OACNUDH en México/Incide Social, documento no publicado.
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, “Encuesta Origen-Destino 2007. Principales resultados”, citado en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*, México, CDHDF, 2013.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico del Distrito Federal 2015*, México, INEGI, 2015.
- , *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México, 2016*, México, INEGI, 2016.
- , *Conociendo Ciudad de México*, 6ª ed., México, INEGI, 2016.
- , *División territorial del Distrito Federal de 1810 a 1995*, Aguascalientes, INEGI, 1997.
- , *Encuesta Intercensal 2015*, México, INEGI, 2015, disponible en <<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/vivienda.aspx?tema=me&e=09>>, página consultada el 10 de septiembre de 2017.
- , *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 2009.
- , *Transporte. Índice de motorización por entidad federativa, 2000 a 2014*, México, INEGI, 2015, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mamb137&s=est&c=21690>>, página consultada el 16 de julio de 2017.
- Iracheta, Alfonso, “Metropolización y política urbana en la Ciudad de México”, en *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 3, núm. 1, México, enero-abril de 1988.
- Jordán, Ricardo, y Felipe Livert-Aquino, *Guía para decisores. Externalidades en proyectos de infraestructura urbana*, Santiago de Chile, Cepal (colección Documentos de proyectos), 2009.
- Jusidman, Clara, *et al.*, *El crecimiento urbano y las violencias en México*, México, Incide Social, A. C./Comisión Económica para América Latina y el Caribe (serie Estudios y perspectivas), 2016, 61 pp.
- , *Prevención de posibles efectos negativos de los proyectos de obras urbanas en la calidad de vida y en la seguridad de las personas. Guía de verificación*, México, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 2011, 138 pp.



- Landa, Horacio, *Terminología de urbanismo*, CIDIV-INDECO, México, 1976.
- Lezama, José Luis, *Teoría social, espacio y ciudad*, 2ª ed., México, El Colmex, 2002.
- Lobos, Víctor, “La evaluación ambiental estratégica (EAE) como instrumento de gestión ambiental: conceptos, evolución y práctica”, en Lara María Carmona y Ana Laura Acuña, *La Constitución y los derechos ambientales*, núm. 746, México, UNAM (serie Doctrina Jurídica) 2015, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4089/12.pdf>>, página consultada el 27 de febrero de 2018.
- López Bárcenas, Francisco (coord.), *Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (Colección Legislación y desarrollo rural), 2007.
- López Escalante, *Políticas urbanas y de vivienda en las delegaciones centrales de la Ciudad de México*, [s/p], Observatorio geográfico de América Latina, [s/año], disponible en <<http://observatorio-geograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/100.pdf>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.
- López Rangel, Rafael, “La megalópolis de la región centro de México: sistema complejo”, en Roberto Eibenschutz Hartman, *La zona metropolitana del valle de México: Los retos de la megalópolis*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (Colección conmemorativa de las revoluciones centrales), 2010, pp. 59-89.
- Mac Gregor, Josefina, y Teresa Ruíz, “Obras de alto impacto y acceso a la justicia: experiencias y lecciones aprendidas”, ponencia presentada en el Foro Megaproyectos y acceso a la justicia, Suma Urbana, A. C.
- Manríquez Palacios, Oscar, “Megaproyectos e implicaciones en los derechos humanos. El caso mexicano”, en *Métodos*, núm. 10, México, enero-junio de 2016, pp. 33-60.
- Marván Laborde, Ignacio, “De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”, en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, Centro de Estudios Históricos-El Colmex, 2013, pp. 483-568.
- Méndez, Ricardo, “Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana”, en *Revista Ciudad y Territorio*, España, 2012, disponible en <<http://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/ES/2013/01-CyTET%20172.pdf>>, página consultada el 23 de febrero de 2018.
- Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Documento preliminar del MPD de la CABA: Defensa Pública y Justicia Social Urbana”, en *Revista Institucional de la defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 6, núm. 10, septiembre de 2016, pp. 11-23.
- Miranda Pacheco, Sergio, “Los gobiernos de la revolución y la problemática municipal en el Distrito Federal 1912-1917”, en *Historia moderna y contemporánea de México*, núm. 28, julio-diciembre de 2004, pp. 77-129, disponible en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/ehmcm/n28/0185-2620-ehmcm-28-00077.pdf>>, página consultada el 19 de junio de 2017.
- Nájera Rodríguez, Martín, “Impulso a la competitividad mundial de la ciudad de México una gentrificación liderada por el Estado frente a la resistencia ciudadana”, en *Contested Cities*, Working Paper Series (Serie II. Perspectivas del Estudio de Gentrificación en México y Latinoamérica), septiembre de 2014.
- Navarrete López, Guillermo, “Ordenamiento y desarrollo territorial. El Salvador”, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales/Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, s. f., disponible en <<http://blog.uclm.es/ceti/files/2015/07/8-ordenamiento-territorial-y-medio-ambiente.pdf>>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.



- Navarro Benítez, Bernardo, y Sandra Luz Bacelis Roldán, “El Metro como sistema de transportación masiva”, en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal/El Colmex, 2000, pp. 379-383.
- Negrete Salas, María Eugenia, “Estructura urbana y procesos de organización del espacio metropolitano”, en Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, Gobierno del Distrito Federal/Seciti/M. A. Porrúa, 2016, pp. 109 y 117.
- , “Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas”, en Gustavo Garza y Martha Schreingart (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. II. Desarrollo urbano y regional, México, El Colmex, 2000, pp. 173-212.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *El derecho a una vivienda adecuada*, Ginebra, OACNUDH/ONU-Hábitat (Serie: Folleto informativo núm. 21/Rev.1), abril de 2010.
- , *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006.
- , *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, Nueva York, OACNUDH, 2011.
- Oficina Virtual de Información Económica de la Ciudad de México/Secretaría de Desarrollo Económico, *Segundo informe de la afectación de la actividad económica después del sismo del 19 de septiembre de 2017. Diagnóstico de las 8 zonas relevantes y afectadas para la actividad económica de la CDMX*, s. f., disponible en <<http://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59d/f8c/ea3/59df8cea3e63d777033815.pdf>>, página consultada el 3 de noviembre de 2017.
- Organización de las Naciones Unidas, *La situación demográfica en el mundo 2014. Informe conciso*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2014, disponible en <<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/Concise%20Report%20on%20the%20World%20Population%20Situation%202014/es.pdf>>, página consultada el 21 de julio de 2017.
- , *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*, Ginebra, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de seguridad alimentaria nacional*, Roma, FAO, 2005.
- Organización Mundial de la Salud, *Principios de higiene de la vivienda*, España, OMS, 1990.
- Ornés Vásquez, Sandra, “La gestión urbana sostenible: conceptos, rol del gobierno local y vinculación con el marketing urbano”, en *Provincia*, núm. 31, Venezuela, enero-junio de 2014, pp. 147-171.
- Ortiz Flores, Enrique, “El derecho a la ciudad como sistema complejo: consecuencias en la formulación de la Carta”, en Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina, *El derecho a la ciudad en el mundo*. Compilación de documentos relevantes para el debate, México, HIC-AL, 2008.
- , “El proceso de construcción por el derecho a la ciudad: avances y desafíos”, en Ana Sugranyes, Mathivet Charlotte (eds.), *Ciudades para todos. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, Santiago de Chile, Habitat International Coalition, 2010, pp. 119-126, disponible en <www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.
- Ortiz Gaytán, Julieta, “La Ciudad de México durante el porfiriato: ‘el París de América’”, en *México Francia: Memoria de una sensibilidad común; siglos XIX-XX*, t. II, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1993, pp. 179-196, disponible en <<http://books.openedition.org/cemca/836>>, página consultada el 20 de junio de 2017.
- Park, Robert E., *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1999.



- Pautassi, Laura, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, en Víctor Abramovich y Laura Pautassi (comps.), *La medición de los derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2012.
- Pérez Centeno, Diego, *Modelado del hundimiento de la zona lacustre del Valle de México. Aspectos estratigráficos y piezométricos*, tesis de maestría, México, IPN, 2006.
- Pérez Siller, Javier, “Inversiones francesas en la modernidad porfirista: mecanismos y actores”, en *México Francia: Memoria de una sensibilidad común; siglos XIX-XX*, t. II, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1993, pp. 81-129, disponible en <<http://books.openedition.org/cemca/836>>, página consultada el 24 de abril de 2017.
- Perló, Manuel, “Historia de las políticas y acciones de redensificación en el Distrito Federal 1945-2005: de los primeros conjuntos habitacionales al Bando 2”, ponencia presentada en 2005.
- Pimentel Balderas, Guillermo, “Rechazan vecinos proyecto de Desarrollo Urbano de Mancera y aseguran que es violatoria del derecho humano a la legalidad”, en *Revista Cardinalia*, México, 5 de julio de 2017, disponible en <<https://revistacardinalia.wordpress.com/2017/07/05/rechazan-vecinos-proyecto-de-desarrollo-urbano-de-mancera-y-aseguran-que-es-violatoria-del-derecho-humano-a-la-legalidad/>>, página consultada el 22 de febrero de 2018.
- Pisarello, Gerardo, “Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: avatares de una historia”, en 7: *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya/Observatorio DESC (Serie Derechos Humanos Emergentes), 2011, pp. 29-55.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, *Agenda 2015*, México, PAOT, 2013.
- , *Áreas verdes urbanas del Distrito Federal. Elementos básicos*, México, PAOT, 2014.
- , *Atlas geográfico del suelo de conservación del Distrito Federal*, México, PAOT, 2012.
- , *Estudio sobre la zona de transición entre suelo urbano y suelo de conservación en el Distrito Federal*, México, PAOT, 2010.
- , *Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la Ciudad de México*, México, PAOT, 2010.
- , *Presente y futuro de las áreas verdes y del arbolado de la Ciudad de México*, México, Ekilibria, 2010, disponible en <http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/libro_areas_verdes.pdf>, página consultada el 16 de enero de 2017.
- , *Suelo de conservación del Distrito Federal. Elementos básicos*, México, PAOT, 2014.
- , *Uso del suelo en el Distrito Federal. Elementos básicos*, México, PAOT, 2014.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Guía del usuario para medir la prestación de servicios básicos con enfoque de género*, Noruega, Centro de Gobernabilidad de Oslo-PNUD, 2009.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Kenia, ONU-Hábitat, marzo de 2014.
- , *Directrices internacionales sobre descentralización y acceso a los servicios públicos*, Nairobi, ONU-Hábitat, 2009.
- , *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, Nairobi, ONU-Hábitat, 2015.
- , *Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Kenia/Chile, ONU-Hábitat/Universidad Alberto Hurtado de Chile, 2009.
- , *Reporte nacional de movilidad urbana en México 2014-2015*, México, ONU-Hábitat, 2015.
- , *Temas Hábitat III*, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), mayo de 2015.



- , “17-Las ciudades y la gestión del cambio climático y el riesgo de desastres”, en *Temas Hábitat III*, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), 29 de mayo de 2015.
- , “21-Ciudades inteligentes”, en *Temas Hábitat III*, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), 31 de mayo de 2015.
- , “22-Asentamientos informales”, en *Temas Hábitat III*, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), 31 de mayo de 2015.
- , “3. Ciudades más seguras”, en *Temas Hábitat III*, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), 31 de mayo de 2015.
- , *2016 Informe final de la demarcación: Álvaro Obregón Ciudad de México*, México, Infonavit/Sedatu/ONU-Hábitat, 2016.
- Ramírez Kuri, Patricia, “Los espacios públicos”, en Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, Gobierno del Distrito Federal/Seciti/M. A. Porrúa, 2016.
- Ramírez Navarro, Víctor, “Aplicación de la legislación urbana en el Distrito Federal: La deficiencia en los Marcos Normativos, los diseños institucionales y las prácticas administrativas”, en Miguel Ángel Cancino y Francisco Javier Dorantes, *Acceso a la Justicia ambiental. Problemas actuales*, México, PAOT, 2015.
- Rodríguez Garavito, César, *La consulta previa a los pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2010.
- Rodríguez Kuri, Ariel, “Ciudad Oficial, 1930-1970”, en Ariel Rodríguez Kuri, *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, Centro de Estudios Históricos-El Colmex, 2013, pp. 417-482.
- Romero, José Luis, *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*, 3ª ed., Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010.
- Ruiz, Maritere, “Programa General de Desarrollo Urbano 2016-2030”, en *la Voz de Polanco, A. C.*, México, 11 de julio de 2017, disponible en <<https://lavozdepolanco.org/slide/programa-general-de-desarrollo-urbano-2016-2030/>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.
- Salinas Arreola, Luis Alberto, “Deterioro urbano e intervenciones habitacionales en la Ciudad de México”, en *Revista de Geografía de UFC*, vol. 15, núm. 1, Brasil, 2016, pp. 19-29.
- Sánchez Luna, Gabriela, “El crecimiento urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 85, México, UNAM, enero-abril de 1996, pp. 283-302.
- Santos Cerquera, Clemencia, “Interacciones y tensiones: expansión urbana y el suelo de conservación”, en Aguilar y Escamilla (coords.), *La sustentabilidad en la Ciudad de México. El suelo de conservación del Distrito Federal*, México, Instituto de Geografía-UNAM/Conacyt/M. A. Porrúa, 2012.
- Sassen, Saskia, “La ciudad global: introducción al concepto y su historia”, en *Brown Journal of World Affairs*, vol. 11, núm. 2, 1995, pp. 27-43, disponible en <http://proyector.org/pu/Textos/La_ciudad_Global-Saskia%20Sassen.pdf>, página consultada el 15 de marzo de 2017.
- Schteingart, Martha, *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, México, El Colmex, 1991.
- Schteingart, Martha, y Clara Eugenia Salazar, *Expansión urbana, sociedad y ambiente*, México, El Colmex, 2010.



- Secretaría de Desarrollo Social, *Estructura del Sistema Normativo de Equipamiento*, s. f., disponible en <<http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/Estructura.pdf>>, página consultada el 30 de julio de 2017.
- , *Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, Actualización 2012. Síntesis Ejecutiva*, México, Sedesol/Gobierno de la Ciudad de México/Gobierno del Estado de México/Gobierno del Estado de Hidalgo, 2012.
- Secretaría de Desarrollo Social, *et al.*, *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*, México, Sedesol/Conapo, 2012.
- Secretaría de Desarrollo Social y ONU-Hábitat, *Guía de diseño del espacio público seguro, incluyente y sustentable*, México, Sedesol/ONU-Hábitat, 2007.
- Secretaría de Economía, *Información económica y estatal, Ciudad de México*, México, Secretaría de Economía, 2016.
- Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, t. II y III, México, 2016.
- Serrano, Sandra, y Daniel Vázquez, *Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos*, México, Flacso México, 2013.
- Smith, Neil, *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*, España, Traficantes de Sueños, 2012.
- Sociedad Hipotecaria Federal, *Estado actual de la vivienda en México 2015, Centro de Investigación y Documentación de la Casa/Sociedad Hipotecaria Federal*, México, 2015, disponible en <http://www.conorevi.org.mx/pdf/EAVM_2015.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2017.
- Sociedad Mexicana de Ingeniería Estructural, A. C., *Compendio del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Recopilación de los artículos del reglamento publicado el 29 de enero de 2004 y las reformas, adiciones, derogaciones y suspensiones publicadas el 10 de noviembre de 2016*, México, SMIE, 2017, disponible en <<http://www.smie.org.mx/layout/reglamentos-construccion/ciudad-de-mexico-reglamento-construcciones-2016-compilado.pdf>>, página consultada el 26 de febrero de 2018.
- Soja, Edward W., *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Los Ángeles, Blackwell Publishing, 2000.
- Sugranyes, Ana, y Charlotte Mathivet (eds.), *Ciudades para todos. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, Santiago de Chile, Habitat International Coalition, 2010.
- Suma Urbana, “Análisis del documento entregado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda con propuestas para elaborar la Constitución, el Programa General de Desarrollo Urbano y Reformar la Ley de Desarrollo Urbano”, fracción XIV, documento resultado de la reunión de Suma Urbana.
- , *Análisis de Suma Urbana sobre el dictamen de la Ley de Vivienda para la Ciudad de México que la ALDF busca aprobar el 22 de septiembre del 2016*, documento de trabajo proporcionado por Suma Urbana, A. C., Ciudad de México, febrero de 2018.
- , *Análisis en redes sociales de la Ley de vivienda*, documento de trabajo proporcionado por Suma Urbana, A. C., Ciudad de México, febrero de 2018.
- , *Resumen Ley de Vivienda, beneficios a desarrolladoras*, documento de trabajo proporcionado por Suma Urbana, A. C., Ciudad de México, febrero de 2018.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, SCJN, 2014.



- , “La expropiación en México”, en *Expropiación, amplitud del concepto de utilidad pública y limitaciones a la propiedad privada*, México, SCJN, mayo de 2009, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2762/4.pdf>>, página consultada el 15 de agosto de 2017.
- Tapalov, Cristian, *La urbanización capitalista*, México, Editorial Edicol, 1979.
- Tercera Visitaduría General, Insumos para Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos, México, CDHDF, 2018.
- Thompson J., José, “La evolución de los sujetos de obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos: del Estado al sector privado”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Derechos humanos y empresas: Reflexiones desde América Latina*, San José, IIDH, 2017.
- Unikel, Luis, *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colmex, 1978.
- , “La dinámica demográfica de la ciudad de México”, en *Comercio exterior*, disponible en <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/751/7/RCE7.pdf>>.
- Valdivia López, Rafael, “La norma 26 para la producción de vivienda de interés social”, en Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, México, Gobierno del Distrito Federal/Seciti/M. A. Porrúa, 2016.
- Valdivia, Rafael, “Programa General de Desarrollo Urbano de Distrito Federal (PGDUDF)”, en Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, Gobierno del Distrito Federal/Seciti/M. A. Porrúa, 2016.
- Vargas Solano, Néstor, y Manuel Galván Gómez, “La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, IJ-UNAM, 2014.
- Vázquez Alfaro, José Luis, *Distrito Federal: Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Colección Historia de las instituciones jurídicas de los estados de la república mexicana), 2016.
- Vázquez, Daniel, y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *Sur-Revista internacional de derechos humanos*, vol. 8, núm. 14, junio de 2011, pp. 35-65.
- Vega Casillas, Salvador, “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas”, en *Revista de Administración Pública*, nueva época, número especial, vol. XLIII, septiembre-diciembre de 2008, pp. 15-37.
- Velázquez Zúñiga, Alejandro, “Experiencias en litigios de pueblos originarios y comunidades indígenas por problemáticas causadas por desarrollos inmobiliarios”, ponencia presentada en el Foro internacional. Crecimiento urbano y derechos humanos: desafíos para la política urbana en la Ciudad de México, México, CDHDF, 7 de septiembre de 2017, disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=tIqEcIGdl2I&t=5634s>>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.
- Villanueva, Ernesto, “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia, Transparencia: libros, autores e ideas”, en Mauricio Merino, *Transparencia: Libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.
- Zárate, Lorena, “Carta de la Ciudad de México: el derecho a construir la ciudad que soñamos”, en Ana Sugranyes y Mathivet Charlotte (eds.), *Ciudades para todos. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, Santiago de Chile, Habitat International Coalition, 2010, disponible en <www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402>, página consultada el 22 de septiembre de 2017.
- , “Derecho a la ciudad: enfoques y herramientas para los desafíos de la justicia social en una centuria urbana”, en *Revista institucional de la defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 6, núm. 10, septiembre de 2016, pp. 27-35.



- , “El trabajo hecho por HIC en defensa del derecho colectivo a la ciudad”, ponencia presentada en el Foro internacional Crecimiento urbano y derechos humanos: desafíos para la política urbana en la Ciudad de México, México, CDHDF, 7 de septiembre de 2017, disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=tIqEcIGdl2I&t=5634s>>, página consultada el 15 de enero de 2018.
- , *El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir*, Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya (serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad), octubre de 2011.
- Ziccardi, Alicia, “Política de vivienda para espacio destruido”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVIII, núm. 2 Sismo: desastre y sociedad en la Ciudad México, abril- junio de 1986, pp. 121-193.

Instrumentos y documentos internacionales

- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya*, A/68262, 68º periodo de sesiones, 5 de agosto de 2013.
- , *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque*, A/69/213, 69º periodo de sesiones, 31 de julio de 2014.
- , *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/70/270, 70º periodo de sesiones, 4 de agosto de 2015.
- , *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue*, A/68/362, 68º periodo de sesiones, 4 de septiembre de 2013.
- , *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/71/310, 71º periodo de sesiones, 8 de agosto de 2016.
- , *Nueva Agenda Urbana*, A/RES/71/256, aprobada en el 71º periodo de sesiones, 25 de enero de 2017.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, aprobada en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, enero de 2005.
- Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad, Barcelona, Foro Urbano Mundial, 2014.
- Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari*, E/CN.4/2002/59, 58º periodo de sesiones, 1 de marzo de 2002.
- , *Informe sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari, Visita a México*, E/CN.4/2003/5/Add.3, 27 de marzo de 2003.
- Comisión Económica para América Latina, *Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*, Santiago de Chile, ACNUDH/Cepal, 2016.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.



- , *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>>, página consultada el 2 de marzo de 2018.
- Comité de Derechos Humanos, Comentario General núm. 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 de agosto de 1996.
- , Observación General núm. 34. Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, aprobada en su 102º periodo de sesiones, 12 de septiembre de 2011.
- Comité DESC, Observación General núm. 15 sobre el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2002/11, aprobada en su 29º periodo de sesiones, Ginebra, 11 a 29 de noviembre de 2002.
- , Observación General núm. 16 sobre la igualdad del derecho del hombre y la mujer al disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/2005/4, aprobada en su 34º periodo de sesiones, Ginebra, 11 de agosto de 2005.
- , Observación General núm. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/GC/20, aprobada en su 42º periodo de sesiones, 2 de julio de 2009.
- , Observación General núm. 21 Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1, *a*), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/21/Rev.1, aprobada en su 43º periodo de sesiones, 17 de mayo de 2010.
- , Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), aprobada en su 6º periodo de sesiones, 1991.
- , Observación General núm. 7 sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos, E/1998/22, aprobada en su 16º periodo de sesiones, 1997.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, CEDAW/C/GC/33, 2015.
- Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothari. Adición misión a España, A/HRC/7/16/Add.2, 7º periodo de sesiones, 7 de febrero de 2008.
- , *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Sra. Raquel Rolnik, A/HRC/16/42, 16º periodo de sesiones, 20 de diciembre de 2010.
- , *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/HRC/31/54, 31º periodo de sesiones, 30 de diciembre de 2015.
- , *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Raquel Rolnik, A/HRC/25/54, 25º periodo de sesiones, 30 de diciembre de 2013.
- , *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*, A/HRC/35/32/ADD.2, 35º periodo de sesiones, 27 de abril de 2017.
- , *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/HRC/31/52, 31º periodo de sesiones, 1 de febrero de 2016.
- , *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Sr. Frank La Rue, A/HRC/14/23, 14º periodo de sesiones, 20 de abril de 2010.



- , *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona*, A/HRC/21/39, aprobado en el 21º periodo de sesiones, el 18 de julio de 2012.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2106 A (xx), 21 de diciembre de 1965.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/51/106 durante su 61º periodo de sesiones, 13 de diciembre de 2006.
- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá en 1948.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 61/295, 13 de septiembre de 2007.
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 41/128, 4 de diciembre de 1986.
- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2542 (xxiv), 11 de diciembre de 1969.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), París, 10 de diciembre de 1948.
- Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 76ª reunión, Ginebra, 27 de junio de 1989.
- , Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961, núm. 115, adoptada por la Conferencia General de la OIT durante su 45º reunión, Ginebra, 28 de junio de 1961.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi), 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi), 16 de diciembre de 1966.
- Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, junio de 1986.



Normatividad nacional y local

- Acuerdo por el cual se aprueba la normatividad para la zona especial de desarrollo controlado de Santa Fe, delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 1995, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4866294&fecha=11/01/1995&print=true>, página consultada el 19 de julio de 2017.
- Acuerdo por el que se emiten los criterios para la aplicación de la Norma de Ordenación número “26.- Norma para incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular”, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de enero de 2013, disponible en <<http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/gaceta>>, página consultada el 19 de julio de 2017.
- Acuerdo por el que se integra e instala la Comisión para el estudio y propuestas de reformas al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* número 198, el 10 de noviembre de 2016.
- Acuerdo por el que se otorgan facilidades administrativas para la regularización de viviendas construidas o financiadas por instituciones públicas locales o federales mediante la constitución del régimen de propiedad en condominio y la individualización de las unidades privativas resultantes y se emite resolución de carácter general para la condonación del pago de diversas contribuciones y aprovechamientos, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de abril de 2017, disponible en <https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/GOCDMX_18042017_Viviendas_Publicas_Locales_Federales.pdf>, página consultada el 1 de marzo de 2018.
- Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <<http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>>, página consultada el 19 de julio de 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf>, página consultada el 15 de marzo de 2017.
- Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1982.
- Decreto en el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, publicado el 31 de diciembre de 2003, disponible en <<http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/PGDUDEF.pdf>>, página consultada el 19 de julio de 2017.
- Decreto por el que se adiciona una norma 29 Mejoramiento de las condiciones de equidad y competitividad para el abasto público, a los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal, publicado en *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de mayo de 2011, disponible en <<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/normas/norma29.pdf>>, consultado el 22 de febrero de 2018.
- Decreto por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de octubre de 1983, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4832834&fecha=27/10/1983>, página consultada el 19 de julio de 2017.
- Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999.
- Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1976, dis-



ponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4840086&fecha=06/02/1976>, página consultada el 15 de marzo de 2017.

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 15 de diciembre de 2017.

Decreto que contiene las observaciones al diverso por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de marzo de 2017.

Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de septiembre de 1998.

Decretos por los que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983 y el 23 de diciembre de 1999.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 27 de junio de 2014.

Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de enero de 2000; última reforma publicada el 18 de noviembre de 2015.

Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de enero de 2000.

Ley de Aguas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2003; última reforma publicada el 23 de marzo de 2015.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de julio de 2010; última reforma publicada el 5 de mayo de 2017.

Ley de Interculturalidad, atención a migrantes y movilidad urbana en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de abril de 2011.

Ley del Instituto para la Seguridad de las Construcciones del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de noviembre de 2010.

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 18 de noviembre de 2015.

Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998; última reforma publicada el 17 de septiembre de 2015.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 2000; última reforma publicada el 13 de enero de 2016.

Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, 13 de abril de 1917, disponible en <<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/61/pr/pr20.pdf>>, página consultada el 15 de marzo de 2017.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de mayo de 2004; última reforma publicada el 17 de noviembre de 2016.

Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983>, página consultada el 19 de julio de 2017.

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de enero de 2000; última reforma publicada el 28 de junio de 2013.



- Ley de Prestación de Servicios Inmobiliarios del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de agosto de 2012; última reforma publicada el 14 de marzo de 2014.
- Ley de Vivienda, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2006; última reforma publicada el 23 de junio de 2017.
- Ley de Vivienda para la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 15 de diciembre de 2016.
- Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de enero de 2010.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de abril de 1972; última reforma publicada el 24 de enero de 2017.
- Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de noviembre de 2014.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016.
- Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976>, página consultada el 17 de julio de 2017.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1998; última reforma publicada el 24 de enero de 2017.
- 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 18 de noviembre de 2015.
- Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de abril de 2001.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (reglamentaria de la Base 1a., fracción VI, del artículo 73 de la Constitución) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1970, p. 21.
- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de septiembre de 2009; última reforma publicada el 24 de marzo de 2017.
- Ley para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de abril de 2014.
- Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, publicada por el Poder Ejecutivo de la Unión en 1894, disponible en <<http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080042295/1080042295.PDF>>, página consultada el 14 de julio de 2017.
- Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 1976, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4856695&fecha=30/11/1976>, página consultada el 19 de julio de 2017.
- Programa de Mejoramiento de Vivienda, disponible en <<http://www.invi.cdmx.gob.mx/programas/programa/pmv>>, página consultada el 22 de diciembre de 2017.
- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1996.
- Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2003.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014.



- Proyecto de Decreto del Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México 2016-2030, disponible en <http://plancd.mx/assets/pdfs/PGDUCDMX_22nov2016.pdf>, página consultada el 22 de febrero de 2018.
- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2004; última reforma publicada el 17 de junio de 2016.
- Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de marzo de 2004; última reforma publicada el 24 de marzo de 2017.
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2004; última reforma publicada el 14 de enero de 2016.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de diciembre de 1999; última reforma publicada el 10 de julio de 2009.
- Reglamento de Mobiliario Urbano para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de agosto de 2000.
- Reglamento del Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de febrero de 2011.
- Reglamento del Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de octubre de 2014.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000; última reforma publicada el 11 de septiembre de 2017.
- Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de noviembre de 2015, disponible en <<http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/LOAPDF.pdf>>, página consultada el 25 de julio de 2017.
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1979, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4778716&fecha=06/02/1979>, página consultada el 19 de julio de 2017.
- Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 1 de agosto de 2002; última reforma publicada el 5 de julio de 2017.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2003; última reforma publicada el 1 de junio de 2017.

Jurisprudencia nacional

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Igualdad ante la ley y no discriminación. Su connotación jurídica nacional e internacional”, tesis aislada 1a. CXLV72012 (10a.), en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XI, t. 1, agosto de 2012.

Jurisprudencia extranjera

Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151.



- , *Caso Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 27 de junio de 2012, serie C, núm. 245.
- , *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, serie C, núm. 152.

Páginas de internet, noticias y boletines

- “Aumenta a 369 víctimas por sismo en México”, en *El Financiero*, México, 4 de octubre de 2017, disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/esto-es-lo-que-sabemos-de-danos-del-sismo-en-los-estados.html>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- “Congelan de nuevo Ley de Vivienda y Norma 26”, en *Milenio*, México, 5 de septiembre de 2016, disponible en <http://www.milenio.com/politica/Congelan_de_nuevo_Ley_de_Vivienda_y_Norma_26_en_CdMx-Ley_de_Desarrollo_Urbano_CdMx_0_811718848.html>, página consultada el 19 de julio de 2017.
- “Escasea vivienda popular”, en *Reforma*, México, 28 de enero de 2016, disponible en <<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=752472&v=7&urlredirect>>, página consultada el 19 de julio de 2017.
- “La ALDF deshonra el espíritu de la Constitución de la Ciudad de México”, en *Regeneración*, México, 12 de julio de 2017, disponible en <<http://regeneracion.mx/la-aldf-deshonra-el-espiritu-de-la-constitucion-de-la-ciudad-de-mexico/>>, página consultada el 22 de febrero de 2018.
- “La situación de los servicios en México tras el terremoto”, en *The New York Times*, 19 de septiembre de 2017, disponible en <<https://www.nytimes.com/es/2017/09/19/servicios-terremoto-mexico-sismo-cfe-hospitales/>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- “Mapa de hundimiento de la ciudad de México”, disponible en <<http://www.atlas.cdmx.gob.mx/hundimientos.html>>, página consultada el 22 de diciembre de 2017.
- “Megaproyectos, sin interlocución ciudadana y con planeación caduca”, en *La Jornada*, México, 3 de enero de 2016, p. 22.
- “Militares aplican Plan DN-III-E en la Ciudad de México”, en *El Universal*, México, 19 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/militares-aplican-plan-dn-iii-e-en-la-ciudad-de-mexico>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- “#CIUDADanía19s, “Un #Memorial19s que recuerde y prevenga”, en *Animal Político*, México, 7 de noviembre de 2017, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2017/11/07/memorial19s-recuerde-prevenga/>>, página consultada el 27 de febrero de 2018.
- Ahedo, Andrea, “Casas inhabitables y grietas dejó el 19.S en Tláhuac”, en *El Universal*, México, 14 de octubre de 2017, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/casas-inhabitables-y-grietas-dejo-el-19-s-en-tlahuac>>, página consultada el 27 de febrero de 2018.
- Agencia de Promoción de Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México, “Procdmx en cifras”, disponible en <<http://procdmx.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de/procdmx-en-cifras>>, página consultada el 15 de agosto de 2017.
- Aguayo, Sergio, “Cantinfleando”, en *El Siglo de Durango*, México, 18 de octubre de 2017, disponible en <<https://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/913030.cantinfleando.html>>, página consultada el 27 de febrero de 2018.
- Alianza para la Regeneración Urbana, *et al.*, “Organizaciones de la sociedad en acción por la reconstrucción”, en *proyecto13.com*, México, 18 de octubre de 2017, disponible en <<https://proyecto13.com>>.



- com/nacional/organizaciones-de-la-sociedad-en-accion-por-la-reconstruccion-tras-sismos/>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- Argüello, Isabel, “En el DF hay más de 4 mil 500 construcciones irregulares: Josefina Mac Gregor”, en *Somos el medio*, México, disponible en <<http://www.somoselmedio.org/articulo/norma-26-fraude-inmobiliario-que-contin%C3%BAa>>, página consultada el 21 de diciembre de 2017.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Noticias. “Presenta Iván Texta iniciativa para regular arrendamiento”, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/comsoc-presenta-ivan-texta-iniciativa-regular-arrendamiento--33452.html>>, página consultada el 10 de septiembre de 2017.
- Camacho Servín, Fernando, “Resurgió la solidaridad que no espera instrucciones”, en *La Jornada*, México, 21 de septiembre de 2017, p. 12, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/09/21/politica/012n1pol>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- Casa y Ciudad, Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana, “Mejoramiento de vivienda”, disponible en <<http://www.casayciudad.org.mx/mejoramiento-de-vivienda.php>>, página consultada el 19 de febrero de 2018.
- Colegio de Urbanistas de México, Comunicado de prensa del 25 de septiembre de 2017.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *et al.*, Decálogo para empresas en la Nueva Agenda Urbana, disponible en <mexico.itdp.org/wp-content/uploads/DECALOGO.pdf>, página consultada el 20 de septiembre de 2017.
- , Boletín de prensa 97/2017, Fundamental la defensa del derecho al espacio público en la Ciudad de México, 1 de julio de 2017.
- , Boletín de prensa núm. 220/2016, Las empresas son entes clave para el desarrollo de las urbes: CDHDF, 22 de octubre de 2016.
- Comisión Nacional de Vivienda, “Guía para la redensificación habitacional de la ciudad interior”, México, Conavi/UNAM/Fovisste/Infonavit/SHF/Conorevi, 2010, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214894/Gui_a_para_la_Redensificacio_n.pdf>, página consultada el 21 de febrero de 2018.
- Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, “Fichas de información básica de la población indígena”, disponible en <<https://www.gob.mx/cdi/articulos/fichas-de-informacion-basica-de-la-poblacion-indigena-2015?idiom=es>>, página consultada el 2 de marzo de 2018.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2015. Indicadores de pobreza por municipio”, México, Coneval, 2015, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx>, página consultada el 21 de febrero de 2018.
- , “Pobreza México”, disponible en <http://www.coneval.org.mx/medicion/MP/paginas/pobreza_2014.aspx>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , “Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México”, p. 44, disponible en <http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metro politanas_en_Mexico.pdf>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , “Pobreza 2014. Distrito Federal”, disponible en <<http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/PPT%20Pobreza14/Distrito%20Federal%20Pobreza%202014.pdf>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- Contraloría General de la Ciudad de México, “Denuncia actos de corrupción”, disponible en <<http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/pservicios/indexServicios.php>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- Cordera Campos, Rolando, “De reconstrucciones”, en *La Jornada*, México, 24 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/09/24/opinion/027a2pol>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.



- Cruz Flores, Alejandro, “Crean 6 SAC en favor de inmobiliarias”, en *La Jornada*, México, 3 de enero de 2017, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/01/03/capital/027n3cap>>, página consultada el 22 de febrero de 2018.
- Delgadillo, Víctor, “Ciudad de México, política pública, negocios inmobiliarios y malestar social”, disponible en <<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/wp-content/blogs.dir/9/files/2013/11/VDelgadillo.pdf>>, página consultada el 20 de diciembre de 2017.
- Flores, Diana, “Plan de desarrollo urbano viola leyes”, en *El Universal*, México, 24 de abril de 2017, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/04/24/plan-de-desarrollo-urbano-viola-leyes>>, página consultada el 22 de febrero de 2018.
- Flores, Efrén, “14 pueblos de Xochimilco viven en crisis tras el sismo; este olvido es el de siempre, acusan habitantes”, en *Sin Embargo*, México, 30 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/30-09-2017/3318924>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.
- Gil Olmos, José, “Con demanda penal, activistas piden investigar corrupción en edificaciones de la CDMX dañadas por sismos”, en *Proceso*, México, 4 de octubre de 2017, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/506185/demanda-penal-activistas-piden-investigar-corrupcion-en-edificaciones-la-cdmx-danadas-sismos>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- Gobierno de la Ciudad de México, Boletín, La Ciudad de México está de pie; a un mes del sismo a nadie vamos a dejar sin el apoyo, asegura jefe de gobierno, 19 de octubre de 2017, disponible en <<http://comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/la-cdmx-esta-de-pie-un-mes-del-sismo-nadie-vamos-dejar-sin-el-apoyo-asegura-jefe-de-gobierno>>, página consultada el 3 de noviembre de 2017.
- González Alvarado, Rocío, “Se cayó el sistema de datos de Seduvi sobre las construcciones de la CDMX”, en *La Jornada*, México, 29 de septiembre de 2017.
- Grupos de Sismología e Ingeniería de la UNAM, “¿Qué ocurrió el 19 de septiembre de 2017 en México?”, en *Nexos*, México, septiembre de 2017, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=33830>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- Gutiérrez Ruíz, Germán, “La aplicación de la norma general de ordenación 26 y los conflictos relacionados”, ponencia presentada en el *Congreso Internacional Contested Cities*, Madrid, 2016, disponible en <<http://contested-cities.net/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-162531Guti%C3%A9rrezGerm%C3%A1n-Aplicaci%C3%B3nNormaGeneralOrdenaci%C3%B3n26ConflictosRelacionados.pdf>>, página consultada el 22 de febrero de 2018.
- Habitat International Coalition América Latina, *Glosario*, disponible en <<http://www.hic-al.org/glosario.-cfm>>, página consultada el 27 de mayo de 2016.
- HRBA portal, “The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies”, disponible en <<http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies#footer>>, página consultada el 3 de julio de 2017.
- Iglesias Jiménez, Jesús, “Reflexiones sobre la zonificación sísmica de la Ciudad de México”, en *Nexos*, México, 4 de octubre de 2017, disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=34042>>, página consultada el 22 de diciembre de 2017.
- Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México, disponible en <<http://www.invi.cdmx.gob.mx/instituto>>.
- , “Avance global de metas, informes y resultados”, disponible en <<http://www.invi.df.gob.mx/portal/I2016Metas.aspx>>, página consultada el 15 de agosto de 2017.
- , “Informe preliminar 2015”, disponible en <<http://www.invi.df.gob.mx/portal/I2015.aspx>>, página consultada el 10 de septiembre de 2017.



- Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Consultas ciudadanas”, disponible en <<http://www.iecm.mx/participacion/consultas-ciudadanas/>>, página consultada el 15 de enero de 2018.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo de Población y Vivienda 2010”, disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>>, página consultada el 15 de julio de 2017.
- , “México en cifras”, disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=00>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , “Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015”, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/eic2015_resultados.pdf>, página consultada el 12 de octubre de 2017.
- , “Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos, Ciudad de México”, disponible en <<http://sc.inegi.org.mx/cobdem/resultados.jsp?w=13&Backidhecho=98&Backconstem=96&constembd=028&tm=%27Backidhecho:2,Backconstem:2,constembd:3%27>> página consultada el 19 de diciembre de 2017.
- , “Sistema para consulta del cuaderno estadístico de la ZMVM 2011”, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cezm11/estatal/default.htm>>, página consultada el 19 de julio de 2017.
- Madrid Escutia, Susana, “Por irregularidades en construcciones de la CDMX, interponen denuncia penal”, en *El Insurgente*, México, 4 de octubre de 2017, disponible en <<https://elinsurgente.mx/67192-2/>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- Manual Administrativo Procdmx, S. A. de C. V., publicado en diciembre de 2016.
- Márquez, Lisett, “Acumulación del capital inmobiliario y apropiación social del espacio público en el Paseo de la Reforma, Ciudad de México”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xvi, núm. 50, 2016, p. 81.
- Martínez, Fabiola, “Calculan que se contará con 1 mil millones para las obras de reconstrucción”, en *La Jornada*, México, 27 de septiembre de 2017, p. 16, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/09/27/politica/016n1pol>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- Martínez González, José, *et al.*, *Efectos del hundimiento regional en los cambios de periodo dominante del suelo de la Cuenca de México: propuesta de nuevos mapas para las normas y técnicas complementarias para sismo*, México, 2011, disponible en <http://www.geofisica.unam.mx/sismologia/app/webroot/files/ssn/1-SI-70-20111013095909-Articulo%20XVIII%20smis_Martinez%202011.pdf>, página consultada el 22 de diciembre de 2017.
- Medina Ramírez, Salvador, “El patrón de la destrucción del sismo del 19 de septiembre”, en *Nexos*, México, 21 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=33707>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- Melgar Moctezuma, Diego, “1985 y 2017: sismos, lagos, y códigos de construcción”, en *Nexos*, México, 21 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=33711>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- Milenio digital*, “¿Cuántos muertos causó el terremoto de 1985?”, en *Milenio Digital*, México, 19 de septiembre de 2017, disponible en <http://www.milenio.com/cultura/terremoto-mexico-1985-muertos-cuantos-numero-milenio-noticias_0_1032497059.html>, página consultada el 21 de febrero de 2018.
- Moctezuma Barragán, Pedro, *Repensar la Cuenca: La gestión del agua en el Valle de México*, México, CENTLI, disponible en <<https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2009/05/Repensar-la-cuenca-La-gestion-de-ciclos-del-agua-en-el-Valle-de-Mexico.pdf>>, página consultada el 22 de diciembre de 2017.



- Organizaciones de la sociedad civil independientes, Comunicado de prensa, La ley de Reconstrucción de Mancera representa un jugoso negocio inmobiliario, s. f., disponible en <<http://www.vecinosga.org/wp-content/uploads/2017/10/Comunicado-Ley-de-Reconstruccion.pdf>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- Organización Internacional del Trabajo, “Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”, disponible en <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO>, página consultada el 17 de octubre de 2017.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policy”, 26 de mayo de 1972, disponible en <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=False>>, página consultada el 6 de noviembre de 2017.
- Plataforma de la Ciudad de México, “Reconstruyamos nuestra ciudad. Visores”, disponible en <<https://www.plataforma.cdmx.gob.mx/sig>>, página consultada el 3 de noviembre de 2017.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, “Acerca de Hábitat III”, disponible en <<https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/about>>, página consultada el 12 de octubre de 2017.
- , “Conferencia Hábitat III”, disponible en <<https://www.habitat3.org/>>, página consultada el 12 de octubre de 2017.
- , “Historia, mandato y misión en el sistema de la ONU”, disponible en <<https://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu>>, página consultada el 17 de julio de 2017.
- , “La Nueva Agenda Urbana. El contexto global”, disponible en <<https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda>>, página consultada el 12 de octubre de 2017.
- Reynoso, Francisco, “El Dr. Mancera y Mr. Hyde: parte II”, en *Nexos*, México, 1 de diciembre de 2016, disponible en <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1071>>, página consultada el 22 de febrero de 2018.
- Rodea, Felipe, “10 puntos polémicos de la nueva Constitución de la CDMX”, en *El Financiero*, 31 de enero de 2017, disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/marihuana-medicinal-aborto-y-reeleccion-entre-el-decalogo-mas-polemico-de-la-constitucion.html>>, página consultada el 19 de julio de 2017.
- Román, José Antonio, “Edificados con norma anterior a 1985, casi 90% de inmuebles caídos el 19: expertos”, en *La Jornada*, México, 27 de septiembre de 2017, p. 22, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/09/27/politica/022n1pol>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.
- Redacción, “Juez admite amparo vecinal contra PGDU por falta de consulta pública”, en *Proceso*, México, 9 de agosto de 2017, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/498298/juez-admite-amparo-vecinal-contr-pgdu-falta-consulta-publica>>, página consultada el 22 de febrero de 2018.
- Ruiz Cabello, Araceli, “Hay 90 mil personas afectadas por el sismo en Tláhuac”, en *Saga*, México, 3 de octubre de 2017, disponible en <<http://la-saga.com/actual/hay-90-mil-personas-afectadas-por-el-sismo-en-tlahuac/>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.
- Sandoval Alarcón, Francisco, “En riesgo, colonias chinamperas asentadas en Xochimilco; sismo agravó hundimientos”, en *Animal Político*, México, 6 de noviembre de 2017, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2017/11/xochimilco-grietas-chinampas-sismo/>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.
- , “Estudio de la UNAM y la UAM advierte del problema de grietas y hundimientos en Tláhuac”, en *Animal Político*, México, 20 de octubre de 2017, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2017/10/20/estudio-de-la-unam-y-la-uam-advierte-del-problema-de-grietas-y-hundimientos-en-tlahuac/>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.



com/2017/10/estudio-unam-uam-grietas-hundimiento-tlahuac/>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, “Acerca de”, disponible en <<http://www.sederec.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>>, página consultada el 15 de agosto de 2017.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, “Programas”, disponible en <<http://www.seduvi.cdmx.gob.mx/programas>>, página consultada el 15 de agosto de 2017.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Glosario”, disponible en <<http://www.sct.gob.mx/obra-publica/>>, página consultada el 15 de agosto de 2017.

Secretaría del Medio Ambiente, “Ciudad verde, ciudad viva”, disponible en <<http://data.sedema.cdmx.gob.mx/sedema/index.php/ciudad-verde>>, página consultada el 4 de julio de 2017.

—, “Estrategia para la Construcción de Resiliencia para la Ciudad de México”, disponible en <<http://www.data.sedema.cdmx.gob.mx/resiliencia/>>, página consultada el 31 de octubre de 2017.

—, “Suelo de Conservación”, disponible en <<http://www.sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/suelo-de-conservacion>>, página consultada el 18 de octubre de 2017.

The Global Goals, “11 ciudades y comunidades sostenibles”, disponible en <<http://www.globalgoals.org/es/global-goals/sustainable-cities-and-communities/>>, página consultada el 29 de julio de 2017.

Recomendaciones de la CDHDF

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2001, Irregularidades en la supervisión y el control de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en microbuses, núm. de expediente CDHDF/122/99/CUAUH/D6334.000, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2001/01/recomendacion-012001/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.

—, Recomendación 1/2008, Omisión en el pago por concepto de la revocación de expropiación de tres predios, núm. de expediente CDHDF/121/03/CUAUH/D4858.000, disponible en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0801.pdf>, página consultada el 31 de julio de 2017.

—, Recomendación 1/2011, Violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada “Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la Ciudad de México (Supervía Poniente), núms. de expediente CDHDF/III/122/AO/10/D4636 y sus acumulados: CDHDF/III/122/MC/09/D2513, CDHUP/III/122/AO/10/D2481, CDHDF/III/122/MC/10/D6034 y CDHDF/III/122/MC/10/D7150, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2011/01/recomendacion-012011/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.

—, Recomendación 4/2015, Omisiones en el procedimiento de emisión de Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo y de derechos adquiridos, así como aplicación incorrecta de normas técnicas lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva, núms. de expediente CDHDF/111/122/COY/10/06359; CDHDF/111/122/MHG0/11/00683 y su acumulado CDHDF/111/122/MHG0/15/03547; CDHDF/111/122/BJ/12/02380; CDHDF/111/122/CUAUH/12/05146; CDHDF/111/122/COY/13/01556; CDHDF/111/122/MC/13/04321 y su acumulado CDHDF/111/122/MC/14/01057; CDHDF/111/122/MHG0/13/06541; CDHDF/111/122/MHG0/13/08130; CDHDF/III/122/TLAU14/06682; CDHDF/111/122/BJ/14/04241; CDHDF/111/122/A0/14/04279; CDHDF/III/122/



- TLAU14/D7221; CDHDF/III/122/TLAU15/00869, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2015/07/recomendacion-42015>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 11/2010, Falta de accesibilidad y seguridad en el Centro de Transferencia Modal Pantitlán, núm. de expediente CDHDF/122/06/IZTAC/D0936.000, disponible en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1011.pdf>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 12/2007, Expropiación del predio ubicado en las calles de Tenochtitlan 40 y Jesús Carranza 33, colonia Morelos, delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal, núm. de expediente CDHDF/122/07/CUAUH/D0837-III y 17 acumulados (CDHDF/122/07/CUAUH/D0890-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0915-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0923-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0924-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0926-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0928-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0930-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0948-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0954-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0955-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0956-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0957-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0958-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0959-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0960-III, CDHDF/122/07/CUAUH/D0961-III y CDHDF/122/07/CUAUH/D1953-III), disponible en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0712.pdf>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 12/2014, Falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda, en suelo urbano del Distrito Federal, núms. de expediente CDHDF/121/07/BJ/D3819-III; CDHUP/121/MC/08/5989; CDHDF/III/121/TLAL/09/D2719; CDHDF/III/122/COY/09/D5542; CDHDF/III/122/GAM/09/6558; CDHDF/III/122/GAM/09/D6817; CDHDF/III/122/CUAUH/11/D4348 CDHDF/III/122/XOCH/11/D5533; CDHDF/III/122/GAM /11/D5624; CDHDF/III/122/GAM/11/D6466; CDHDF/III/122/XOCH/12/D2969; CDHDF/III/122/AZCAP/12/D3582; CDHDF/III/122/IZTP/12/D4610; CDHDF/III/122/GAM/12/D4777; CDHDF/III/122/VC/12/D4779; CDHDF/III/122/BJ/12/D5336; CDHDF/III/122/BJ/13/D5596; CDHDF/III/122/BJ/12/D6657; CDHDF/III/122/BJ/13/D1256; CDHDF/III/122/XOCH/13/N1805; CDHDF/III/122/CUAUH/13/D6023, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2014/11/recomendacion-122014/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 15/2006, Prestación ineficiente del servicio público, núm. de expediente CDHDF/122/04/IZTP/D0848.000 y acumulado CDHDF/122/05/IZTP/D3942.000, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2006/11/recomendacion-152006/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 17/2013, Habitantes de los pueblos de Santa Bárbara, Santa Catarina, San Martín Xohinauac, San Andrés, Barrio de San Andrés, Colonia Nueva España y de la Unidad Habitacional “Ferrería” de la delegación Azcapotzalco, que fueron vulnerados en sus derechos humanos por causa de una construcción ubicada en la Avenida Granjas número 800, Pueblo de Santa Bárbara, en la delegación Azcapotzalco, núm. de expediente CDHDF/I/122/AZCAP/11/D2594 y sus acumulados; CDHDF/III/122/AZCAP/11/D3885; CDHDF/III/122/AZCAP/11/D5512; y CDHDF/III/122/AZCAP/11/D5431, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2013/10/recomendacion-172013/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 2/2008, De falta de indemnización –pago– por decreto expropiatorio y dilación en el procedimiento administrativo mediante el cual se resolvió su procedencia, núm. de expediente CDHDF/121/06/TLAL/D0248.000, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2008/01/recomendacion-022008/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.



- , Recomendación 21/2008, Omisión de pago por concepto de una afectación a la propiedad privada e incumplimiento de conciliación ante la CDHDF, núm. de expediente CDHDF/122/04/VC/D4599.000, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2008/12/recomendacion-212008/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 24/2009, Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México, núm. de expediente CDHDF/III/122/CUAUH/09/D1526; CDHDF/122/07/AO/D3041-IV; CDHDF/122/07/CUAUH/D3588-IV (y su acumulado CDHDF/122/07/CUAUH/D4341-IV); CDHDF/122/07/BJ/D3611-IV; CDHDF/122/07/BJ/D3711-IV; CDHDF/122/07/XOCH/D6845-IV; CDHDF/IV/122/COY/08/D1151; CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D1943; CDHDF/IV/122/XOCH/08/D3436; CDHDF/IV/122/XOCH/08/D3575; CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D3581 (y sus acumulados CDHDF/121/07/CUAUH/D2840-IV y CDHDF/IV/122/COY/09/D1535); CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D4146; CDHDF/IV/122/IZTP/08/P4518 (y su acumulado CDHDF/IV/122/IZTP/08/P5389); CDHDF/IV/122/GAM/08/D4926; CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D5490 (y su acumulado CDHDF/IV/122/CUAUH/09/D5693); CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D5585; CDHDF/IV/122/AO/08/D6203; CDHDF/IV/122/CUAUH/09/D0463; CDHDF/IV/122/BJ/09/D0571; CDHDF/IV/122/CUAUH/09/D0593; CDHDF/IV/122/IZTP/09/D2797, y CDHDF/IV/121/GAM/09/D3048, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2009/09/recomendacion-242009/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 25/2009, Omisión de proteger y garantizar la práctica de juegos de pelota de origen prehispánico, núm. de expediente CDHDF/122/05/VC/D7823.000 y un acumulado, disponible en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0925.pdf>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 4/1996, Indemnización a un particular por la expropiación de un predio, llevada a cabo hace 28 años, núm. de expediente CDHDF/121/95/CUAUH/D4075.000, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/1996/05/recomendacion-041996/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 5/1997, Expropiación de seis lotes a un particular desde 1970, sin que mediara el pago correspondiente, núm. de expediente CDHDF/121/94/COY/D0989.000, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/1997/05/recomendacion-051997/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 5/2009, Negativa a realizar ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en los inmuebles de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, núm. de expediente CDHDF/121/07/CUAUH/D1127-III, disponible en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0905.pdf>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 5/2011, Habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa en la Delegación Coyoacán (Construcción de desarrollos habitacionales en el Callejón Esfuerzo 302 y Calzada de Tlalpan 3155), núm. de expediente CDHDF/122/07/COY/N6240-III y su acumulado CDHDF/III/122/COY/09/D4725, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2011/08/recomendacion-052011/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 6/2015, Omisiones en la supervisión de puentes provisionales, colocados sobre avenida Periférico con motivo de la construcción de las Autopistas Urbanas Poniente y Sur, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona; así como no garantizar que los puentes definitivos que se construyeron cumplan con los estándares de accesibilidad universal, núm. de expediente CDHDF/



- III/121/MC/12/D3539 y CDHDF/III/122/TLAL/13/D0221, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2015/08/recomendacion-62015/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 7/2006, Obstaculización, injerencias arbitrarias o ataques a la propiedad privada, núm. de expediente CDHDF/122/05/GAM/D3504.000, disponible en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0607.pdf>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 7/2009, Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable y obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente, núm. de expediente CDHDF/122/03/COY/N4454.000, disponible en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0907.pdf>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 7/2014, Falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención del riesgo adecuadas para las personas transeúntes respecto a una excavación profunda por parte de la autoridad delegacional en Azcapotzalco, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona, núm. de expediente CDHDF/III/121/AZCAP/13/D7909 y su acumulado CDHDF/III/122/AZCAP/13/D7897, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/2014/10/recomendacion-72014/>>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 8/2004, Negativa al derecho de petición, y prestación ineficiente del servicio público, núm. de expediente CDHDF/122/03/AO/N5216.000, disponible en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0408.pdf>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 9/2004, Negativa al derecho de petición, y prestación ineficiente del servicio público, núm. de expediente CDHDF/122/04/CUAJ/D2202.000, disponible en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0409.pdf>, página consultada el 31 de julio de 2017.
- , Recomendación 9/2009, Omisiones de la autoridad para desincorporar y regularizar un predio, núm. de expediente CDHDF/121/04/TLAL/D5079.000, disponible en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0909.pdf>, página consultada el 31 de julio de 2017.

Oficios

- Agencia para la Promoción de Inversiones y Desarrollo para la Ciudad de México, Dirección General, Oficio PROCDMX/DG/0000022/2017, 25 de agosto de 2017.
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, Oficio DGSL/DC/7432/2017, 30 de agosto de 2017.
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios, Oficio DEAJI/DAI/SCI/001019/2017, 30 de agosto de 2017.
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda, Oficio DEFPV/DISDV/006974/2017, 28 de agosto de 2017.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México, Secretaría Ejecutiva, Oficio SECG-IECM/0662/2017, 29 de agosto de 2017.
- Secretaría de Obras y Servicios, Dirección General de Servicios Técnicos, Oficio CDMX/SOBSE/DGST/666/2017, 31 de agosto de 2017.
- Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, Dirección Ejecutiva Jurídica, Oficio SEDEMA/DEJ/849/2017, 1 de septiembre de 2017.
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México, Oficio SGCD-262/2017, 23 de agosto de 2017.



Otros

Entrevista con el arquitecto Enrique Ortiz Flores, coordinador de proyectos de la Oficina Regional de América Latina de la Coalición Internacional Hábitat, 10 de agosto de 2017, realizada en las oficinas de HIC-AL.

Entrevista con la doctora Alicia Ziccardi Contigiani, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 28 de agosto de 2017, realizada en las oficinas del IIS-UNAM.

Reunión de trabajo con personas expertas integrantes de la academia y la sociedad civil para la evaluación del *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, realizada el 1 de febrero de 2018 en instalaciones de la CDHDF.



Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México
se terminó de editar en abril de 2018.

Para su composición se utilizaron tipos Adobe Garamond Pro y Whitney.

En el marco del Programa de Derechos Humanos
y Medio Ambiente y comprometida con la ecología y el cuidado
del planeta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
edita este material en versión electrónica para reducir
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos
y los problemas de contaminación.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 815,
col. Jardines del Sur,
del. Xochimilco,
16050 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600, ext.: 1755

Benita Galeana

Campesinos 398,
col. Santa Isabel Industrial,
del. Iztapalapa,
09820 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600, ext.: 1754

Biblioteca Norma Corona Sapién

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833

