



Parte III. Núcleo Seguridad humana

Capítulo 9. Seguridad humana: marco general

Podemos dejarnos arrastrar por el síndrome del miedo o podemos adoptar un enfoque radicalmente opuesto: un enfoque basado en la sostenibilidad y no en la seguridad.

Irene Khan, *La libertad frente al temor*¹

367. Como se estableció en la metodología, este *Diagnóstico* gira alrededor de tres núcleos problemáticos: 1) Seguridad humana, 2) Derechos humanos y democracia, y 3) Sistema de justicia. Se les consideró *núcleos* ya que en ellos confluyen diferentes temas y derechos; y *problemáticos* porque constituyen la base teórica y conceptual necesaria para realizar el ejercicio requerido en este *Diagnóstico*: confrontar las obligaciones nacionales e internacionales asumidas por el Estado con su cumplimiento.

368. En el núcleo de Seguridad humana se engloban los temas de las libertades humanas y los derechos económicos, sociales y culturales. Dentro de dichos temas se encuentran los derechos a un medio ambiente sano, al agua, a la vivienda adecuada, al trabajo, a la educación, a la salud y los derechos sexuales y reproductivos.

369. A continuación se establecen las bases teóricas necesarias para, después, en los capítulos específicos de cada derecho, hacer un ejercicio de confrontación de este marco teórico de obligaciones del Estado y su cumplimiento en el Distrito Federal. Esto con el fin de identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal, el goce efectivo y el ejercicio de los derechos vinculados a la seguridad humana.

9.1 Concepto de seguridad humana

370. La seguridad humana se define como la necesidad “de evitar amenazas tales como la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, la represión política y los riesgos ambientales”.² Significa crear las condiciones necesarias para que las personas puedan vivir y desarrollarse en circunstancias acordes con su dignidad intrínseca.

371. El temor y el riesgo son dos amenazas a la seguridad humana que no solamente están vinculadas con situaciones de conflicto social o armado. Existen, en el Distrito Federal, una serie de riesgos y temores para quienes lo habitan y transitan relacionados con la delincuencia, la pobreza, la enfermedad, la falta de oportunidades, la discriminación, la situación de la infraestructura urbana y otras dificultades inherentes a las características de una megalópolis.

372. La seguridad humana es un concepto que se ha ido construyendo y entrelazando con otros, como el de sustentabilidad, nivel de vida adecuado y desarrollo humano, sobre todo a partir de la caída del bloque socialista, a finales de los años ochenta, hecho histórico que ha replanteado los balances de poder internacionales, en el que las metas de paz y desarrollo ya no sólo implican factores militares y de crecimiento económico.³

373. Actualmente, frente a la complejidad de las relaciones internacionales vinculadas con la globalización y expresada en temas como la liberalización de las fronteras –liberalización que a menudo se aplica a las mercancías, pero no a las personas–, el desarrollo de las tecnologías de la información, el creciente grado de intercambio económico y cultural, la migración y la internacionalización del crimen, se hace cada vez más evidente que la protección y el desarrollo de las personas son factores fundamentales de la seguridad, y que no se garantizan mediante estrategias basadas solamente en la defensa de la soberanía nacional, la ley y el orden.⁴

374. La seguridad humana implica considerar, como sustento ético, la dignidad de la persona y, en su dimensión relacional, los derechos humanos. “La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas”.⁵

375. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el informe *Nuevas dimensiones de la seguridad humana* (1994),⁶ menciona cuatro características:

- I. La seguridad humana es una preocupación universal. Se refiere a todas las personas, tanto de países ricos como pobres.
- II. La seguridad humana tiene un carácter interdependiente. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados. En el caso del Distrito Federal, la óptica de la seguridad humana permite considerar la interdependencia de los factores que amenazan la vida de todos los sectores sociales. Esto evitará enfoques reduccionistas de los problemas de la ciudad.
- III. Es más efectivo velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con una intervención posterior. La seguridad implica ciertamente la respuesta ante el riesgo, pero, sobre todo, debe referirse a medidas para prevenirlo que incluyan la reducción de factores de vulnerabilidad.⁷
- IV. La seguridad humana está centrada en el ser humano; se preocupa por la forma en que las personas viven en una sociedad, la libertad con que eligen diversas opciones o derechos, el grado de acceso al mercado, a las oportunidades sociales y a una vida en conflicto o en paz. Implica que las personas tengan opciones y ejerzan sus derechos en forma segura y libre, y que puedan confiar en que las oportunidades que tienen hoy no desaparecerán.

376. A raíz de la reflexión en torno a la seguridad humana que inició con el informe de 1994 del PNUD, se creó, en 2001, una Comisión de Seguridad Humana (CSH) que estuvo presidida por la ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata, y por Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía 1998. El informe final de la CSH, *La seguridad humana, ahora*, fue presentado al entonces secretario general de las Naciones Unidas el 1 de mayo de 2003.

377. Para la CSH, la seguridad humana significa:⁸

- Proteger las libertades fundamentales que constituyen la esencia de la vida.
- Proteger al ser humano contra situaciones y amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas).
- Utilizar procesos que se basen en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano.
- Crear sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que, en conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

378. Partiendo de este concepto, la CSH se refiere a un mínimo bienestar social del que toda persona debiera gozar, empezando por los ingresos y los recursos imprescindibles, seguidos de la libertad de disfrutar de servicios básicos de salud, educación, vivienda, seguridad física y acceso a agua y aire no contaminados.⁹ Se trata, por lo tanto, de evitar las amenazas de todo tipo que acechan al ser humano, aspectos que se abordarán en el presente *Diagnóstico* de derechos humanos.

379. Para algunas personas, estas amenazas deben atenderse desde dos dimensiones fundamentales: por una parte está la protección ante amenazas crónicas, como el hambre, las enfermedades y la represión; y, por la otra, la protección frente a alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana, sea en el hogar, el trabajo o la comunidad.¹⁰

380. Desde otra perspectiva, la seguridad humana engloba tres tipos de riesgos que deben atenderse: 1) Los relacionados con enfermedades, empobrecimiento, falta de ingresos o accidentes; 2) Los ambientales; y 3) Los vinculados a la vida cotidiana, principalmente los que se refieren a la obtención de servicios básicos.¹¹

9.2 Derecho a un nivel de vida adecuado

Definición

381. La seguridad humana se manifiesta en la posibilidad que deben tener las personas de vivir y desarrollarse digna y adecuadamente, de ahí su estrecha relación con el derecho a un nivel de vida adecuado consagrado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos.¹² El derecho a una vida digna fue reconocido por primera vez internacionalmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948¹³ e implica, de acuerdo con lo señalado en su artículo 25, que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.¹⁴

382. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 11, también reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados” y agrega el derecho a la mejora continua de las condiciones de existencia.¹⁵

383. Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de no establecer como tal el derecho a un nivel de vida adecuado, sí prevé en su artículo 4° algunos de los derechos básicos que lo conforman, como el derecho a una vivienda digna y decorosa, a la protección de la salud y del ambiente, la capacidad de las personas para decidir libre e informadamente en materia de reproducción y el derecho de niñas y niños a la satisfacción de sus necesidades básicas, entre ellas la de alimentación.

Obligaciones del Estado

384. Desde el punto de vista de la seguridad humana, el Estado debe diseñar sus políticas y legislar tomando en cuenta los riesgos y obstáculos que enfrentan las personas para acceder a una vida digna y para el pleno desarrollo de sus potencialidades. Las violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado y a otros derechos humanos generan círculos viciosos de inseguridad humana, por lo que garantizar a la población condiciones de seguridad es parte del cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, y especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).¹⁶

385. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁷ de las Naciones Unidas (Comité DESC) ha adoptado un conjunto de observaciones generales sobre los derechos contenidos en el Pacto con miras a interpretar su intención, significado y contenido.¹⁸

386. En cuanto a las observaciones relativas a los derechos específicos, se precisan –además de la fundamentación jurídica y el contenido normativo– las obligaciones del Estado relativas a cada derecho.¹⁹ De manera general, se pone énfasis en los tres tipos de obligaciones que impone el Pacto al Estado: las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *cumplir*.²⁰ A su vez, la obligación de *cumplir* entraña la de *facilitar*, *garantizar*²¹ y *promover*.

387. La obligación de *respetar* exige que el Estado se abstenga de obstaculizar directa o indirectamente el ejercicio de los derechos.

388. La obligación de *proteger* implica que el Estado adopte medidas para impedir que terceros (empresas, particulares, etc.) menoscaben, en modo alguno, el disfrute de los derechos.

389. La obligación de *cumplir* requiere que el Estado adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole con miras a lograr la plena realización de los derechos. La obligación de *facilitar* significa en particular que el Estado adopte medidas positivas que permitan y ayuden a las personas y a las comunidades a disfrutar sus derechos. También el Estado está obligado a garantizar un derecho concreto del Pacto cada vez que un individuo o grupo no pueda, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo utilizando los recursos que hay a su disposición. La obligación de *promover* requiere que el Estado adopte medidas para que se difunda la información adecuada sobre los derechos.²²

390. De acuerdo con el PIDESC, “cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.²³

391. Las obligaciones contraídas por el Estado en materia de DESC son tanto de conducta, que “exige acciones racionalmente concebidas con el propósito de asegurar el ejercicio de un derecho específico”,²⁴ como de resultado, que “requiere que los Estados cumplan objetivos concretos que satisfagan una norma sustantiva precisa”.²⁵

392. Si bien el PIDESC establece la aplicación progresiva de los derechos en él enunciados y reconoce los obstáculos que representan los recursos disponibles limitados, el Estado tiene la obligación

concreta y constante de “avanzar lo más expedita y eficazmente posible”²⁶ hacia la plena realización de los derechos, y tiene una serie de obligaciones de efecto inmediato.²⁷

393. En particular, el Estado tiene el compromiso de “adoptar medidas” que sean “deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”.²⁸ De manera más precisa, “corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”.²⁹

394. Otra obligación concreta y de carácter inmediato para el Estado en cumplimiento de los DESC es la de garantizar su ejercicio a todas las personas, sin discriminación alguna.³⁰ El Comité DESC ha señalado que “la igualdad sustantiva de hombres y mujeres no se logrará sólo con la promulgación de leyes o la adopción de principios que sean a primera vista indiferentes al género. Al aplicar el artículo 3º, el Estado debe tener en cuenta que las leyes, los principios y la práctica pueden dejar a un lado la desigualdad entre hombres y mujeres o incluso perpetuarla, si no toman en cuenta las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes, en especial las que sufren las mujeres”.³¹

395. En ese sentido, para garantizar la igualdad sustantiva, no basta con que el Estado cuente con leyes sobre la igualdad entre hombres y mujeres. Debe tomar, “en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”.³²

396. El Comité DESC señala expresamente que una de las medidas para cumplir con las obligaciones del Pacto en relación con los DESC de las mujeres, es integrar en los planes nacionales de acción a favor de los derechos humanos estrategias adecuadas para garantizar la igualdad de acceso de los hombres y las mujeres al goce de los derechos económicos, sociales y culturales.³³

397. Siguiendo con la interpretación que hace el Comité DESC sobre estos derechos y el alcance que tienen, adquieren relevancia los derechos sexuales y reproductivos al establecer que “las barreras o vacíos jurídicos y la falta de sensibilización de funcionarios públicos en la atención a mujeres, es una clara violación del derecho a la educación y a la salud reproductiva”.³⁴

398. En lo que se refiere a la justiciabilidad de los DESC, las Directrices de Maastricht³⁵ establecen que toda persona o grupo víctima de una violación a los derechos económicos, sociales y culturales debería tener acceso a recursos legales eficaces y adecuados local, nacional e internacionalmente.

399. En términos de rendición de cuentas, los artículos 16 y 17 del PIDESC disponen que el Estado tiene la obligación de “presentar informes sobre las medidas que haya adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo” ante el Comité DESC y de manera periódica.

400. Como lo establece el artículo 133 constitucional, la Constitución y las leyes o los tratados son Ley Suprema de toda la Nación. En una interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre este mismo artículo 133, al resolver un amparo promovido por el Sindicato Nacional de

Controladores Aéreos (amparo 1475/98), se establece que los tratados internacionales se encuentran debajo de la Constitución, pero por encima de todas las demás leyes y normas nacionales.³⁶ Esta tesis fue confirmada recientemente en la decisión adoptada por la SCJN el 13 de febrero de 2007.³⁷ Así, tanto las leyes secundarias como las estatales, incluidas las de Distrito Federal, deben adecuarse al derecho internacional de los derechos humanos.

9.3 Impactos de la política económica nacional en la seguridad humana

401. Tanto el establecimiento de las obligaciones estatales en torno a la seguridad humana, como la forma en que el Estado cumple con ellas han variado históricamente.

402. Antes de 1930 el concepto de seguridad humana era inexistente y el Estado se concentraba en la seguridad jurídico-policíaca. Luego de la crisis mundial de la década de los treinta, la mayoría de los países de Europa Occidental dejaron de lado la política económica capitalista basada en el liberalismo y se orientaron hacia el establecimiento de “Estados benefactores”, caracterizados en particular por la búsqueda del pleno empleo, el aumento en los salarios, la mejoría sistemática en las condiciones laborales, la ampliación de la prestación de servicios del Estado, una mayor regulación sobre el mercado y la búsqueda del crecimiento económico a partir del mercado interno en sistemas económicos cerrados.³⁸

403. Los ecos en América Latina se dieron en los llamados Estados populistas, por ejemplo con el cardenismo en México, el varguismo en Brasil o el peronismo en Argentina. En todos los casos, en el periodo 1940-1970 se observó un mejoramiento en la calidad de vida y un incremento de los derechos inherentes a la seguridad humana mediante la ampliación de la cobertura de los servicios públicos. Es en estas décadas cuando las obligaciones provenientes de estos derechos tuvieron mayor correlación con las políticas y lógicas estatales.³⁹

404. Después de la crisis de la década de los ochenta y con el advenimiento del neoliberalismo cambiaron las reglas que servían de fundamento al Estado social. Este cambio tuvo un importante impacto en las prioridades económico-estatales, la dimensión del Estado, la lógica de la prestación de servicios, la formación y distribución del excedente social y, por lo tanto, también en las condiciones necesarias para garantizar la seguridad humana.

405. Los efectos de la política comercial y de las demás políticas de ajuste estructural que se aplicaron desde entonces, siguiendo la receta del llamado “Consenso de Washington”,⁴⁰ repercutieron negativamente sobre amplios sectores de la población mexicana, acentuando el deterioro de sus condiciones de vida y afectando los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluso con medidas legislativas regresivas y otras de política pública.

406. Desde el examen del *Segundo Informe Periódico de México* en 1993 (E/C.12/1993/16), el Comité DESC de las Naciones Unidas llamó la atención del Estado mexicano sobre problemas derivados de las políticas económicas. Asimismo, tras el examen del *Tercer Informe Periódico de México* en 1999, el Comité DESC recomendó al Estado mexicano:⁴¹

El Comité pide al Estado Parte que, al negociar con instituciones financieras internacionales y aplicar programas de ajuste estructural y políticas macroeconómicas que afecten al servicio de la deuda externa, la integración en la economía mundial de mercado libre, etc., tenga en cuenta sus consecuencias para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular de los grupos más vulnerables de la sociedad.⁴²

407. En los últimos años, diversos órganos y mecanismos especiales de las Naciones Unidas se han preocupado y ocupado cada vez más de analizar los impactos de la globalización económica en los derechos humanos. Por ejemplo:⁴³

- La Comisión de Derechos Humanos de la ONU –actualmente Consejo de Derechos Humanos– declaró en 2003 que la mundialización (o globalización) seguirá generando beneficios asimétricos (es decir, desiguales) entre los países, mientras que no se apege al marco de principios fundamentales de los derechos humanos, como la igualdad, la participación, la responsabilidad, la no discriminación, el respeto de la diversidad, la cooperación y la solidaridad internacionales.⁴⁴
- Por su parte, relatores especiales de derechos humanos de la ONU han expresado que la globalización llega a ser un obstáculo para la realización de los derechos humanos, especialmente de los económicos, sociales y culturales (DESC) cuando, por ejemplo, las reformas macroeconómicas y las políticas de liberalización (suprimir aranceles, impuestos para el comercio internacional), desregulación (dar facilidades legales y fiscales a las empresas para sus inversiones) y privatización, han restringido el ejercicio de políticas fiscales y monetarias dirigidas a objetivos sociales.⁴⁵

9.4 Implicaciones de la seguridad humana para las autoridades del Distrito Federal

408. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con todas las disposiciones legales aplicables, el Distrito Federal tiene competencia concurrente con la Federación en materia de ambiente,⁴⁶ salud,⁴⁷ educación,⁴⁸ vivienda⁴⁹ y trabajo y tiene competencia exclusiva en materia de servicios públicos, en particular en relación con el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.⁵⁰

409. La prestación de servicios públicos está prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en el artículo 122⁵¹ referente al Distrito Federal, como en el artículo 115,⁵² relativo a los municipios. No obstante, estas disposiciones constitucionales no enumeran lo que son los servicios públicos o los combinan con otras “funciones públicas”.

410. Para remediar la falta de claridad en la nomenclatura, se estableció el concepto de servicio público en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 3º: “la actividad organizada que realice o concesione la administración pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo”.

411. En el artículo 17 del Estatuto de Gobierno se reconoce que las y los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a la prestación de los servicios públicos.⁵³ No obstante, este estatuto no define ni delimita lo que se considera como servicio público, limitándose, en su artículo 118, a enumerar las materias que deben tomarse en cuenta para el desarrollo y bienestar en la ciudad, a saber: 1) Seguridad pública; 2) Planeación del desarrollo; 3) Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda; 4) Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico; 5) Infraestructura y servicios de salud; 6) Infraestructura y servicio social educativo; 7) Transporte público, y 8) Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.⁵⁴

412. Estas competencias reflejan que, a pesar de las particularidades del Distrito Federal, los entes públicos de la ciudad tienen la responsabilidad de asegurar o garantizar aspectos fundamentales de la seguridad humana de las personas que habitan y transitan por ella. Respecto de cada una de estas materias, se han expedido leyes y reglamentos y se han distribuido las competencias entre las instituciones públicas (Gobierno del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, delegaciones políticas y organismos descentralizados y desconcentrados) cuyas acciones se analizarán en cada derecho específicamente diagnosticado.

413. Especial atención merece, en el ámbito del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal que señala entre sus objetivos:⁵⁵

- Cumplir, en el marco de las atribuciones de la administración pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado.
- Asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía goce de sus derechos sociales universales.
- Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal, en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.
- Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas —derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios— entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales.
- Revertir los procesos de exclusión y segregación socioterritorial en la ciudad.
- Fomentar la equidad de género en el diseño y operación de las políticas públicas y en las relaciones sociales.
- Implementar acciones que busquen la plena equidad social para todos los grupos excluidos, en condiciones de subordinación o discriminación por razones de su condición socioeconómica, edad, sexo, pertenencia étnica, características físicas, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra, y contribuir a construir una sociedad con pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales.

414. Las obligaciones que esa ley confiere en materia de desarrollo social, se asientan en una larga serie de atribuciones que se distribuyen en muchas y diversas entidades, dependencias y órganos desconcentrados del gobierno del Distrito Federal y de las delegaciones políticas.

415. Una de las características particulares del Distrito Federal es su cercanía con municipios de otras entidades federativas, en particular con el Estado de México. El carácter indistinguible de las fronteras entre delegaciones del Distrito Federal y municipios del Estado de México motivó la crea-

ción de la Coordinación Metropolitana para las materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.⁵⁶

416. Sobre la relación entre los programas federales y locales, el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, publicado por la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH) en 2003, expresa que durante la década de los noventa se comenzaron a descentralizar los programas sociales cuyo resultado está “lleno de luces y sombras, que en materia de derechos humanos se convierten en progresos, regresiones o estancamientos”, y más adelante precisa que “aun cuando el Gobierno Federal conserva la asignación de los presupuestos y establece las normas, la operación descentralizada está generando desigualdad en la calidad y cobertura de servicios sociales básicos entre los estados”.⁵⁷

417. Como marco jurídico de los programas de gobierno de la ciudad de México, se debe considerar el contenido de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, que señala que “la planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto”.⁵⁸ Entre sus principios está el de “la consolidación de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del Distrito Federal”⁵⁹ y “el fomento del desarrollo social y económico, que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza”.⁶⁰

418. Las grandes desigualdades⁶¹ que se viven en el Distrito Federal deben ser atendidas de manera inmediata por todas las instituciones públicas. En particular, se debe destacar la importancia de la fracción VII del artículo 10 de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres en el Distrito Federal,⁶² que obliga al gobierno del Distrito Federal a garantizar la integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral y social.

419. La Ley de Desarrollo Social también considera la creación del Consejo de Desarrollo Social, órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre gobierno y sociedad, pero no deliberativo. La representación ciudadana en dicho consejo incluye a tres representantes de cada uno de los siguientes sectores: organizaciones civiles; organizaciones sociales; instituciones de asistencia privada, instituciones académicas de educación superior y grupos empresariales.⁶³ Dentro de sus funciones, se destacan las siguientes:⁶⁴

- I. Opinar y formular recomendaciones sobre políticas y programas de desarrollo social a cargo del Gobierno del Distrito Federal, procurando integrar todas estas acciones.
- II. Fomentar la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de políticas en la materia, conforme a lo dispuesto por la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.
- III. Propiciar la colaboración de organismos públicos y privados en el Desarrollo Social [...]
- IV. Proponer la realización de investigaciones que sustenten el diagnóstico, la instrumentación y la evaluación de políticas y programas en materia de desarrollo social.

- V. Promover mecanismos de consulta con los distintos sectores sociales sobre propuestas y programas de desarrollo social y, en su caso, recomendar la inclusión de las propuestas pertinentes [...]
- VI. Participar en el diagnóstico de problemas sociales y recomendar acciones concretas para su prevención y atención [...]
- VII. Evaluar la política social y formular propuestas.

9.5 Contenido de la Parte III

420. En el presente documento, se analizará el estado que guarda la seguridad humana de las personas que habitan en el Distrito Federal y transitan por él, mediante el estudio de cifras y datos, legislación y políticas respecto de ciertos derechos humanos que se consideran especialmente relevantes para la ciudad.

421. En virtud de la metodología utilizada para la elaboración del *Diagnóstico*,⁶⁵ esta parte se centrará en el análisis del grado de realización de algunos derechos económicos y sociales:⁶⁶ los derechos a la salud, a un ambiente sano, al agua, a la vivienda adecuada, a la educación, al trabajo y los derechos sexuales y reproductivos. La cuestión del transporte y la infraestructura vial se aborda de manera separada en los capítulos relativos al derecho a un ambiente sano, al derecho a la vivienda adecuada y al derecho a la salud.

422. El marco conceptual sobre seguridad humana servirá como punto de referencia general para el análisis del presente *Diagnóstico* y de manera prioritaria para este apartado.

423. La información de los capítulos que integran este núcleo está estructurada a partir de un mismo esquema.

- I. En el primer apartado de cada capítulo titulado: Normatividad internacional y regional, se presenta una definición del derecho y de las obligaciones del Estado en esta materia con base en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.
- II. En el segundo apartado: Contexto en el Distrito Federal, se particularizan situaciones problemáticas para cada derecho basándose en información estadística principalmente y buscando ilustrar los distintos componentes de cada derecho.
- III. En el tercer apartado: Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal, se sistematizan estos marcos jurídicos y se analiza su adecuación en comparación con los estándares internacionales.
- IV. En el apartado cuarto: Instituciones responsables y políticas públicas, se hace referencia a las instancias públicas encargadas de velar por la realización de cada derecho y de las principales políticas y programas desarrollados en este sentido.
- V. El apartado quinto aborda el tema de la justiciabilidad a partir de un breve análisis sobre recursos legales efectivos para hacer justiciable el derecho.
- VI. Se finaliza con conclusiones sobre la situación que guarda el cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a cada derecho.

Notas

¹ Amnistía Internacional, prólogo del *Informe 2007: El estado de los derechos humanos en el mundo*.

² Devyani Mani, *Human Security and Local Development*, Centro de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas.

- ³ Jorge Nef, *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*, 2a. ed., Canadá, International Development Research Center, 1999.
- ⁴ Karimi Hussein et al., *Security and Human Security: an Overview of Concepts and Initiatives. What Implications for West Africa?*, SAH/D (2004)547, OCDE, 2004.
- ⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, Nueva York, 1994.
- ⁶ *Ibid.*
- ⁷ Jorge Nef, *Human Security...*, *op. cit.*
- ⁸ Comisión de la Seguridad Humana (CSH), *La seguridad humana, ahora*, Nueva York, PNUD, 2003, p. 3.
- ⁹ *Ibid.*, p. 81.
- ¹⁰ Karina Batthyány, “Obstáculos a la seguridad humana. Análisis de los Informes Nacionales de Social Watch 2004”, en Social Watch, *Informe 2004: Miedos y miserias. Obstáculos a la seguridad humana*, Uruguay, 2004, p. 15.
- ¹¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), “La seguridad humana. Una obligación del gobierno capitalino”, entrevista a Clara Jusidman Rapoport, consejera de la CDHDF, *DFensor*, núm. 6, año v, junio de 2007, pp. 17-18.
- ¹² Areli Sandoval Terán, “Derechos y seguridad humana para romper el círculo vicioso”, capítulo sobre México, en Social Watch, *Informe 2004: Miedos y miserias. Obstáculos a la seguridad humana*, Uruguay, 2004, p. 192.
- ¹³ La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.
- ¹⁴ *Ibid.*, art. 25 inciso 1.
- ¹⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). RES. 2200/ A (XXI), 1966. Entrada en vigor general el 23 de marzo de 1976. Entrada en vigor para México el 23 de junio de 1981.
- ¹⁶ Areli Sandoval Terán, “Derechos y seguridad humana para romper el círculo vicioso”, *op. cit.*, pp. 192-229.
- ¹⁷ Creado en 1985 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para vigilar la aplicación del PIDESC por los Estados Partes.
- ¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), Folleto Informativo, núm. 16 (Rev. 1), <http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs16_sp.htm>.
- ¹⁹ Véase en particular, DESC, Observación general núm. 4 (1991), sobre el derecho a la vivienda adecuada (párrafo 1, art. 11 del PIDESC); Observación general núm. 12 (1999) relativa al derecho a una alimentación adecuada (art. 11 del PIDESC); Observación general núm. 13 (1999), relativa al derecho a la educación (art. 13 del PIDESC); Observación general núm. 14 (2000), relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12 del PIDESC); Observación general núm. 15 (2002), relativa al derecho al agua (art. 11 y 12 del PIDESC); Observación general núm. 16 (2005), relativa a la igualdad de derechos del hombre y la mujer y al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3° del PIDESC); Observación general núm. 17 (2005), relativa al derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a) (apartado c) del párrafo 1, art. 15 del PIDESC); Observación general núm. 18 (2005), relativa al derecho al trabajo (art. 6° del PIDESC), <<http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>>.
- ²⁰ En la mayoría de las observaciones generales, el término inglés *fulfill* se traduce al español como “cumplir”; solamente en la Observación general núm. 12 se traduce por “realizar”; y en la Observación general núm. 18, por el término “aplicar”.
- ²¹ El término inglés *provide* se traduce al español por “hacer efectivo” en la Observación general núm. 12, por “proveer” en las Observaciones generales núm. 13 y 17, “proporcionar” en las Observaciones generales núm. 14 y 18 y “garantizar” en la Observación general núm. 15.
- ²² Elaboración propia a partir del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDDESC). Observación general núm. 4 (1991); Observación general núm. 12 (1999); Observación general núm. 13 (1999); Observación general núm. 14 (2000); Observación general núm. 15 (2002); Observación general núm. 16 (2005); Observación general núm. 17 (2005); Observación general núm. 18 (2005), <<http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>>.
- ²³ PIDESC, art. 2°, párrafo 1.
- ²⁴ Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, 1997. Las Directrices de Maastricht no son un documento de Naciones Unidas, fueron ratificadas por un grupo de expertos que se reunió en la ciudad de Maastricht en 1997 con motivo del décimo aniversario de los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dichas directrices tienen como propósito explicar los Principios de Limburgo en lo que atañe a la naturaleza y el alcance de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, y ofrecer recursos a las mismas; en particular a aquellas entidades encargadas de la vigilancia y la administración de justicia en los ámbitos nacional, regional e internacional.
- ²⁵ Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, 1997.
- ²⁶ Comité DESC, Observación general núm. 3, sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1, art. 2° del Pacto), V periodo de sesiones, 1990, párrafo 9.
- ²⁷ Sobre el punto de progresividad, véase también la parte V. Núcleo Sistema de justicia.
- ²⁸ Comité DESC, Observación general núm. 3, párrafo 2.
- ²⁹ *Ibid.*, párrafo 2.
- ³⁰ PIDESC, art. 2°, inciso 2.
- ³¹ Comité DESC, Observación general núm. 16, La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3° del Pacto), 34° periodo de sesiones, 2005.
- ³² Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 3°.
- ³³ Comité DESC, PIDESC, Observación general núm. 16.
- ³⁴ Comité DESC, 36 periodo de sesiones. Observaciones finales del Comité DESC al *IV Informe Periódico de México*.
- ³⁵ Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, 1997.

- ³⁶ Citado en Rodrigo Gutiérrez Rivas, “El derecho fundamental al agua en México; un instrumento de protección para las personas y los ecosistemas”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM, 2007 (por publicarse).
- ³⁷ Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín informativo del 22 de mayo de 2007, <www.sre.gob.mx/derechoshumanos/docs/boletin6.pdf>.
- ³⁸ Para profundizar este punto, véase Adam Przeworski, “La socialdemocracia como fenómeno histórico”, en *Capitalismo y socialdemocracia*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 17-60 (primera versión en inglés, en *New Life Review*, núm. 122, 1980).
- ³⁹ El establecimiento de estos derechos no dejó de ser problemático. El crecimiento de los Estados generó muchas pautas de corrupción e ineficiencia. Si bien la base normativa de los derechos era universal y fundamentada en la Constitución, el cumplimiento de las obligaciones estatales se supeditaba a prácticas corporativas y clientelistas. Véase Gosta Esping-Andersen, “Después de la edad de oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 36, núm. 142, Argentina, Instituto de Desarrollo Económico y Social, julio-septiembre, 1996, pp. 523-553 y Jürgen Habermas, “La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas”, en *Escritos políticos*, Barcelona, 1988, pp. 113-134.
- ⁴⁰ El Consenso de Washington fue sistematizado en noviembre de 1989 por John Williamson, consultor del FMI a partir de las recomendaciones que dicho organismo realizó durante la década de los ochenta. Está integrado por el siguiente decálogo: 1) disciplina fiscal; 2) reordenamiento de las prioridades del gasto público; 3) reforma impositiva; 4) liberalización de las tasas de interés; 5) una tasa de cambio competitiva; 6) liberalización del comercio internacional; 7) liberalización de la entrada de inversiones extranjeras; 8) privatización de las empresas estatales, 9) desregulación de la economía y 10) seguridad a los derechos de propiedad.
- ⁴¹ Véase, DECA Equipo Pueblo, A. C., “Capítulo I: La política económica en México y su impacto en los derechos humanos”, en *Informe de las organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (1997-2006). Informe alternativo al IV Informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC*, Organizaciones y Redes del Grupo Promotor del Informe Alternativo DESCA, México, 2007, pp. 10-11.
- ⁴² Comité DESCA, Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/1/Add. 41). Examen de su *III Informe Periódico*, diciembre 1999, párrafo 34.
- ⁴³ Véase, Domitille Delaplace y Areli Sandoval, “Impactos de la globalización en los derechos humanos”, en *Manual para el taller en defensa del agua para promotoras y promotores*, México, Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), julio de 2007, pp. 112-113.
- ⁴⁴ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Resolución E/CN.4/RES/2003/23 (disponible en la página *web* de la OACNUDH, <<http://www.ohchr.org>>).
- ⁴⁵ Informe del relator especial, Miloon Kothari, sobre el derecho a la vivienda adecuada, E/CN.4/2001/51, disponible en <<http://www.ohchr.org>>.
- ⁴⁶ El artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) le otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre la concurrencia federal y local en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico. Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala, en su artículo 4º, que “la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales”. El artículo 7º establece las competencias que le corresponden a las entidades federativas.
- ⁴⁷ El artículo 4º de la CPEUM señala: “La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley General de Salud, el ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general se deben establecer en acuerdos de coordinación suscritos para tal efecto.
- ⁴⁸ El artículo 3º de la CPEUM señala: “El Estado –Federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria”. Las atribuciones de las entidades federativas en materia de educación están plasmadas en el artículo 13 de la Ley General de Educación.
- ⁴⁹ Con base en el artículo 4º de la CPEUM, la Ley de Vivienda señala, en su artículo 15, que “las atribuciones en materia de vivienda serán ejercidas por el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia”. En el artículo 17, la misma ley señala las atribuciones de las entidades federativas.
- ⁵⁰ Véase los artículos constitucionales 155 y 122.
- ⁵¹ El artículo 122, fracción V, inciso K, de la CPEUM establece que es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.
- ⁵² El artículo 115, fracción III, de la Constitución política establece que “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público, c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto, e) Panteones, f) Rastro, g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.
- ⁵³ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994, artículo 17, inciso II.
- ⁵⁴ *Ibid.*, art. 118.
- ⁵⁵ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo de 2000, art. 1º.
- ⁵⁶ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 69.
- ⁵⁷ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Mundi-Prensa, 2003.
- ⁵⁸ Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 2003, art. 2º.

- ⁵⁹ Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 2º, inciso i.
- ⁶⁰ *Ibid.*, art. 2º, inciso iii.
- ⁶¹ Es por ello que en este *Diagnóstico* se hace un análisis diferenciado por grupo de población. Para más información, véase la parte VI: Grupos de población.
- ⁶² Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres en el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de mayo de 2007, art. 10, fracción vii.
- ⁶³ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo de 2000, cap. iii, art. 13, frac. vi.
- ⁶⁴ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, *op. cit.*, art. 15.
- ⁶⁵ Para más información véase el apartado sobre la metodología, Parte I. Proceso y metodología del *Diagnóstico*.
- ⁶⁶ Se entiende, de acuerdo con la legislación y la doctrina internacionales, que el derecho a un ambiente sano forma parte de los derechos sociales.

Capítulo 10. Derecho a un medio ambiente sano¹

424. Con el fin de diagnosticar el cumplimiento de las obligaciones del Estado capitalino en materia de derecho a un ambiente sano, este capítulo inicia presentando el contenido del derecho y de las obligaciones, consagrados en la normatividad regional e internacional. Después se contextualiza la situación que se vive en el Distrito Federal, a partir de algunos temas específicos: el deterioro y pérdida de suelo de conservación, la poda incorrecta y derribo del arbolado urbano, la generación y manejo de residuos, la calidad del aire y la contaminación visual y auditiva.

425. Para completar este análisis, en el apartado sobre marco jurídico se revisa el grado de reconocimiento de este derecho en la normatividad federal y local. Posteriormente se abordan las instituciones responsables y la naturaleza y alcance de las principales políticas públicas y programas desarrollados en la materia. Antes de concluir se hacen breves consideraciones respecto de la justiciabilidad del derecho a un ambiente sano.

10.1 Normatividad internacional y regional

Antecedentes

426. Las preocupaciones ambientales comenzaron de manera aislada a finales de la década de los sesenta. En diciembre de 1968, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano advirtiendo la “deterioración constante y acelerada de la calidad del medio humano” y “los efectos consiguientes en la condición del Hombre (*sic*), su bienestar físico, mental y social, su dignidad y su disfrute de los derechos humanos básicos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados”. También reconocía que las relaciones entre los seres humanos y su medio estaban experimentando profundas modificaciones como consecuencia de los progresos científicos y tecnológicos.²

427. Esta Conferencia se realizó en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972 y dio lugar a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la “conciencia ambiental del sistema de las Naciones Unidas”.³ El primer principio de la Declaración de Estocolmo reconoce que: “el Hombre (*sic*) tiene el derecho fundamental [...] al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medioambiente para las generaciones presentes y futuras”.⁴

428. En diciembre de 1983, se estableció una Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) que, tras un estudio de cuatro años, presentó en 1987 el informe *Our Common Future*, también conocido como el *Informe Brundtland*, el cual introduce el concepto de *desarrollo sostenible*, definido como aquel que “satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.⁵ Este concepto representa el eslabón que une, en íntima conexión, el medio ambiente y el desarrollo, el derecho al medio ambiente y el derecho al desarrollo, estableciendo un puente entre la doctrina ambiental y la doctrina de los derechos humanos.⁶

429. En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo –conocida como Conferencia de Río o Cumbre de la Tierra– tuvo como objetivo “elaborar estrategias y medidas para detener o invertir los efectos de la degradación del medio ambiente”.⁷ Esta conferencia contó con la participación de un número sin precedentes de representantes de Estados, de la sociedad civil y del sector económico y como resultado llevó a la creación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Se aprobaron tres acuerdos importantes: el Programa 21 de acción mundial para promover el desarrollo sustentable; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, un conjunto de principios que define los derechos y deberes de los Estados; la Declaración de Principios para el Manejo Sostenible de los Bosques, un conjunto de principios básicos para apoyar el manejo sostenible de los bosques; y se sentaron las bases para iniciar las negociaciones de una convención contra la desertificación. Además, dos instrumentos jurídicamente vinculantes se abrieron a la firma: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

430. Respecto del Convenio sobre la Diversidad Biológica, los Estados firmantes se comprometieron a elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, para utilizar de manera adecuada los recursos biológicos y compartir justa y equitativamente los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.⁸ En el preámbulo se afirma que la conservación de la diversidad biológica es interés común de toda la humanidad y establece la relación entre el ambiente y los derechos humanos, en tanto reconoce la importancia crítica de la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en la satisfacción de las necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza, de la población mundial en crecimiento.⁹

431. Por su parte, la Convención Marco sobre el Cambio Climático constituye el primer instrumento internacional legalmente vinculante en materia de cambio climático. En la tercera reunión realizada en el marco de este Convenio, en Kyoto, se adoptó el llamado Protocolo de Kyoto el 11 de diciembre de 1997, instrumento jurídicamente vinculante que establece, entre otros, compromisos más estrictos de reducción y limitación de emisiones de gases de efecto invernadero.¹⁰

432. Los documentos emanados de la Conferencia de Río contienen disposiciones que reconocen un vínculo estrecho entre el ambiente y los derechos humanos.¹¹ Además de los antes mencionados, la Declaración de Río, en su primer principio, coloca a los seres humanos en el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, y consagra el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.¹² Por otra parte, establece 27 principios para guiar la acción tanto internacional como en algunos casos nacional, en materia ambiental.

433. En particular, el principio 10 reconoce que: “En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.¹³ En el mismo sentido, el principio 13 hace referencia a la responsabilidad del Estado en materia ambiental y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.¹⁴

434. También el Programa 21 reconoce en su preámbulo las preocupaciones relativas al ambiente y al desarrollo, como canales para satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todas las personas y conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y, por lo tanto, lograr un futuro más seguro y más próspero. Aunado a lo anterior, entre otros aspectos importantes, este programa de acción incluye un capítulo sobre Protección y fomento de la salud humana, que recoge varias disposiciones en las que se relacionan las afectaciones al ser humano a causa de la degradación ambiental. Por ejemplo, en el área de “satisfacción de las necesidades de atención primaria de la salud, sobre todo en las zonas rurales” se reconoce que “la mayoría de las actividades de desarrollo afectan en mayor o menor grado al medio ambiente, lo que, a su vez, origina o exacerba muchos problemas de salud”.¹⁵

435. Desde los instrumentos del derecho internacional de derechos humanos,¹⁶ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁷ vincula el derecho a un ambiente sano con el derecho al disfrute del más alto grado posible de salud física y mental, estableciendo que “entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente”.¹⁸

436. En 1994, la relatora especial de las Naciones Unidas sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos de desechos tóxicos y peligrosos, Fatma Zohra Ksentini, presentó un *Informe Especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente*¹⁹ en el que se precisan las bases jurídicas del derecho al ambiente. También se especifica la relación entre desarrollo, derechos humanos y medio ambiente, así como los efectos del ambiente sobre grupos en situación de vulnerabilidad.

437. En el ámbito regional, en 1988, la Organización de Estados Americanos (OEA) reconoció explícitamente el derecho a un ambiente sano como una prerrogativa fundamental, al establecer en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador –instrumento jurídicamente vinculante para los Estados que lo hayan ratificado– lo siguiente:²⁰

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

438. La importancia del vínculo entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente es un tema que ha tenido recientes avances en la comunidad internacional. Ejemplo de ello es el Plan de Aplicación de la II Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible²¹ de 2002, el cual menciona, en su apartado 169, la necesidad de los Estados de explorar los vínculos existentes entre los derechos humanos y el medio ambiente. En el ámbito de la OEA se encuentra la resolución 1819 de la Asamblea General, en la que se solicita a la Secretaría General un estudio sobre la posible interrelación entre la protección ambiental y el pleno goce de los derechos humanos.²² En cumplimiento de esta resolución, en 2003 el secretario general de la OEA presentó un informe sobre derechos humanos y medio ambiente.²³

Contenido del derecho

439. El conjunto de tratados, convenciones, principios y otros compromisos internacionales en materia ambiental son instrumentos útiles para la interpretación del derecho a un ambiente sano y su aplicabilidad. De ellos se desprenden los componentes de este derecho.²⁴

440. Este derecho implica el disfrute para todas las personas, comunidades o pueblos de un ambiente sano que les permita desarrollarse en igualdad de condiciones.²⁵

441. En particular, son elementos esenciales de este derecho: “el acceso y adecuada calidad del agua, el aire limpio de contaminantes que afecten la salud, el suelo libre de contaminantes que podrían afectar el disfrute de la vivienda, el equilibrio ecológico, la protección de la diversidad biológica, relacionada por ejemplo con la disponibilidad y calidad de los alimentos, medicinas y actividades tradicionales, así como la prevención y remediación de los daños al ambiente”.²⁶

442. En este sentido, el derecho al ambiente está en estrecha vinculación con los derechos a la vida, al disfrute de la más alta calidad posible de salud, a la tierra y al territorio, a la vivienda y a la alimentación adecuadas y, de manera general, al derecho a un nivel de vida adecuado y a la paz.²⁷ Asimismo, la realización del derecho a un ambiente sano implica el respeto de los derechos a la participación social y al acceso a la justicia en materia ambiental y de la información.²⁸

443. Además, el derecho a un ambiente sano tiene un doble carácter: individual (vinculado con las condiciones que las personas necesitan para existir) y colectivo (referente a la concepción del interés público que protege y que es compartido por la colectividad que disfruta el ambiente),²⁹ tal y como lo señala la Declaración de Río, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el PIDESC.³⁰

Obligaciones del Estado

444. De esa normatividad internacional, también se desprenden las obligaciones del Estado mexicano. Además de tener que respetar el derecho a un ambiente sano (por ejemplo, debe abstenerse de contaminar ilegalmente la atmósfera, el agua y la tierra mediante desechos industriales de instalaciones propiedad del Estado),³¹ y de protegerlo (mediante, por ejemplo, la adopción de leyes u otras medidas para proteger a las personas de daños al ambiente causados por actos de particulares o empresas), el Estado debe cumplir este derecho, lo que requiere en particular que se reconozca suficientemente este derecho en el sistema político y en el ordenamiento jurídico, mediante la armonización y aplicación de leyes y la adopción de una política ambiental adecuada.³²

445. Por un lado, se deben tomar las medidas necesarias para mejorar todos los aspectos de la higiene ambiental, en particular “garantizar el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas; la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas, tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente la salud de los seres humanos”.³³

446. Por otro lado, se deben adoptar estrategias, políticas públicas y demás acciones en pro de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente, buscando asegurar la preservación del equi-

librio natural, la conservación de la estabilidad del ecosistema y la utilización racional de los recursos naturales que garanticen el desarrollo de las generaciones presentes y futuras.³⁴ Asimismo, deberá proporcionarse un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos la reparación integral del daño y los recursos pertinentes.³⁵

447. La obligación de cumplir con estas disposiciones implica también que el Estado facilite y fomenta la realización de investigaciones científicas, y la sensibilización y participación de la población en materia ambiental, poniendo la información a disposición de todas las personas.³⁶

10.2 Contexto en el Distrito Federal

448. El Distrito Federal vive uno de los contextos ambientales más complejos del mundo; las condiciones naturales de la cuenca la hacen proclive a los desastres: desde el punto de vista hidrológico es endorreica (vierte hacia adentro), por lo tanto es inundable o lacustre; es una cuenca semicerrada (no tiene ventilación abierta), por lo que no permite la dispersión de contaminantes; es anticiclónica (vientos débiles), con altas inversiones térmicas, lo que provoca menor dispersión de contaminantes; se encuentra a una altitud de 2 240 m sobre el nivel del mar (23% menos de oxígeno del que hay a nivel del mar), por lo que la combustión es menos eficiente; y se encuentra a una latitud de 19°, lo que implica una radiación solar intensa.³⁷

449. El Distrito Federal constituye uno de los *núcleos urbanos de población densa* más importantes de América Latina; es un complejo demográfico, económico, sociológico y político en el que se desempeñan actividades económicas relacionadas con la industria y los servicios.³⁸ La concentración económica se debe a que aquí se encuentran importantes sectores industriales que acarrear migración y, como consecuencia, sobrepoblación en el área urbana, lo que ejerce presión sobre los recursos naturales en razón de abastecerse de agua, suelo y alimentos; además, genera contaminación por desecho de aguas residuales, emisión de gases, generación de residuos sólidos y peligrosos. La expansión urbana se ha dispersado en las zonas periféricas de la ciudad hasta llegar al llamado proceso de metropolización,³⁹ la cual se ha dado de forma por demás acelerada y sin planeación.⁴⁰

450. Entre los principales problemas ambientales provocados por estos factores, encontramos el deterioro y la pérdida del suelo de conservación,⁴¹ la poda incorrecta y derribo del arbolado urbano, la generación de desechos sólidos (basura), la concentración de gases y partículas suspendidas en el aire, los niveles de ruido y la contaminación visual, así como la generación y tratamiento de aguas residuales.⁴² Al incrementarse la exposición a los contaminantes ambientales (físicos, químicos y biológicos) aumenta el riesgo para la salud de las personas que habitan y transitan diariamente en el Distrito Federal, así como el deterioro de la flora y la fauna.

Deterioro y pérdida de suelo de conservación⁴³

451. La superficie total del Distrito Federal asciende a 149 830 ha, de las cuales el suelo de conservación abarca 59%.⁴⁴ La importancia de este espacio radica en sus características climáticas y topográficas, pues contiene importantes ecosistemas que albergan diversas especies de flora y fauna

silvestre, así como significativos recursos naturales que proporcionan bienes y servicios ambientales relevantes para la calidad de vida de la población de la capital. Los servicios ambientales son: disponibilidad de agua (cantidad y calidad) a través de la recarga del acuífero, estabilización del microclima (régimen de lluvias, temperatura, humedad), producción de oxígeno, contención de la emisión de partículas suspendidas y otros contaminantes que se encuentran en la atmósfera. El suelo de conservación se convierte en una barrera que detiene los vientos y evita la pérdida de cobertura vegetal. Además, incluye áreas de recreación para las y los habitantes del Distrito Federal.

452. Actualmente, las principales amenazas para el suelo de conservación de la capital son: el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares –y de manera general, el desarrollo inmobiliario en zonas de conservación y protegidas–, la eliminación de vegetación natural para establecer cultivos agrícolas, la tala clandestina, la extracción de suelo para comercializarlo como tierra de monte, la contaminación por desagües, los tiraderos de basura o cascajo y las actividades recreativas desordenadas que provocan en muchas ocasiones incendios que acaban con enormes áreas cada año.⁴⁵

453. En 2001 la tasa promedio de ocupación urbana en suelos de conservación era de 6.1%. Esta misma fuente reportaba que cada año se urbanizaba un promedio de 300 ha.⁴⁶ Otra fuente revela que, en 2004, este fenómeno alcanzaba alrededor de 495 ha.⁴⁷ En el año 2002, en el Distrito Federal, se registraban 804 asentamientos irregulares en suelos de conservación. Poco más de 59 000 familias ocupaban una superficie de 2 400 ha, 20% de las cuales se ubicaban en zonas de alto riesgo sobre barrancas o cauces de ríos.⁴⁸

454. En 2000 la deforestación se calculaba en 240 ha por año.⁴⁹ Por otra parte, en relación con las Áreas Naturales Protegidas (ANP), que son zonas de protección más estricta por su riqueza biológica, 47% de su superficie original detectada se había perdido por cambio de uso de suelo u ocupación urbana.⁵⁰ Se habían ubicado 145 parajes de extracción ilegal, 25 bancos de explotación de materiales pétreos y 35 centros de almacenamiento y transformación de productos forestales no autorizados, además de 100 tiraderos clandestinos de cascajo y basura.⁵¹

Poda incorrecta⁵² y derribo del arbolado urbano⁵³

455. De acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal,⁵⁴ 20.4% del suelo urbano está cubierto por áreas verdes públicas y privadas, de esta superficie, 55.9% son zonas arboladas, el resto, pastos, arbustos o ambos.

456. La importancia de la presencia del arbolado urbano tiene que ver con aspectos ambientales, de salud, sociales y culturales, parámetros que indudablemente repercuten en el bienestar y la calidad de vida de la población. Los árboles tienen una función purificadora del aire mediante la absorción de contaminantes de tipo gaseoso, como dióxido de azufre, ozono, dióxido de nitrógeno y dióxido de carbono, así como la sujeción de partículas volátiles. Cumplen además con una función reguladora de la temperatura: la transpiración de agua⁵⁵ y la sombra que proveen mitiga el calor, al mismo tiempo que sirven de freno a los vientos invernales.⁵⁶ Hospedan a múltiples especies animales que forman parte de la biodiversidad urbana. Además, se sabe que la vegetación refuerza la atención y la concentración al mismo tiempo que relaja el sistema nervioso de las personas,⁵⁷ por lo que es un factor importante en el control de enfermedades urbanas como el estrés. Finalmente, la presencia de

áreas arboladas en la ciudad favorece la convivencia, la recreación y el deporte, entre muchas otras actividades, al mismo tiempo que embellece el paisaje.

457. Las principales amenazas para los árboles urbanos son: la poda inmoderada e incorrecta, así como derribos relacionados con la liberación del campo visual para los anuncios publicitarios conocidos como “espectaculares” y las vallas publicitarias, el desarrollo inmobiliario y de infraestructura y, en menor grado, con la demanda de servicios públicos, como líneas de conducción aérea y subterránea.⁵⁸

458. Las podas incorrectas son tan graves como los derribos, ya que por lo general debilitan los árboles y aumentan su susceptibilidad ante enfermedades y plagas. Durante 2006 se presentaron por lo menos 130 denuncias ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) por poda incorrecta para la liberación del campo visual de anuncios espectaculares y vallas publicitarias, así como por desarrollos inmobiliarios.⁵⁹

459. Las obras de infraestructura del Distrito Federal, específicamente las que corresponden a la “Construcción y ampliación de la línea del metrobús” y la “Construcción del eje troncal metropolitano” han requerido de la remoción de miles de árboles que, con otros criterios, podrían ser transplantables. Específicamente en el proyecto “Ampliación de la línea del metrobús sobre el corredor estratégico Insurgentes” se pretende derribar 480 árboles.⁶⁰

Generación y manejo de residuos

460. La generación de residuos consiste en la producción de materiales sólidos desechados por las personas a lo largo de su vida cotidiana. El incremento de la generación de residuos sólidos y el cambio de su composición en el Distrito Federal tiene su origen en:

- factores económicos (asociados al grado de desarrollo económico en la ciudad);
- factores culturales (hábitos de consumo, estándares de calidad de vida, cultura privilegiada de lo desechable, tendencias o modas, influencia de los países desarrollados);
- factores sociales (nivel de vida, formas de vida urbana, aumento de población), y
- factores tecnológicos (nuevos empaques para conservar por más tiempo los alimentos o por mercadotecnia).

461. El Distrito Federal genera alrededor de 12 500 toneladas diarias de residuos sólidos urbanos (lo que equivale a una generación per cápita de 1.4 kg/hab/día, aproximadamente).⁶¹ Además del enorme volumen que eso representa, hay que considerar que 60% de estos desechos son inorgánicos.⁶²

462. La recolección, a cargo de las delegaciones, se efectúa mediante flotillas que no son adecuadas en tipo y tamaño. Según datos oficiales de 2004, el parque vehicular de recolección está integrado por aproximadamente 2 000 unidades, de las cuales más de 25% tiene entre 10 y 20 años de operación, 25% más de 20 años⁶³ y sólo 50% cuenta con un mecanismo de compactación y carga trasera.⁶⁴

463. En el documento *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México*, publicado por el gobierno del Distrito Federal en 2004, se reporta lo siguiente: el Distrito Federal posee tres plantas de selección

de residuos urbanos (ubicadas en el Bordo Poniente, en San Juan de Aragón y en Santa Catarina), con una capacidad instalada total de 6 500 toneladas por día. El único sitio de disposición final de residuos sólidos de la ciudad es el Bordo Poniente, con una extensión de 420 ha. Este sitio está llegando al límite de saturación, lo que representa un enorme problema a corto plazo para la ciudad.⁶⁵

464. Los residuos materiales de la industria de la construcción se estiman en 3 300 toneladas diarias y representan otro 20.3% de los residuos sólidos que se generan en el Distrito Federal. Hay sólo un sitio oficial para su disposición final, que diariamente recibe 382 toneladas de escombros. El resto se desecha en algunos de los tiraderos clandestinos, principalmente en barrancas y suelos de conservación. Se calcula que de los residuos peligrosos generados en la zona metropolitana, la industria química aporta 81%, seguido por la industria impresora con 5 %, y 4% de la metalmecánica.⁶⁶

465. El control de residuos peligrosos es de competencia federal; casi 23% del total nacional se produce en el Distrito Federal, del cual se estima que solamente 12% recibe algún tipo de tratamiento. Por otra parte, el gobierno local es responsable del manejo de cerca de 156 toneladas diarias de residuos generados en los establecimientos de salud a su cargo, algunos de ellos clasificados como altamente peligrosos, como las sustancias radiactivas y las infecciosas.⁶⁷

466. Los residuos sólidos que no son atendidos por los servicios de recolección son dejados, en general, en las vías públicas o en tiraderos a cielo abierto, lo que tiene graves repercusiones respecto de la contaminación del aire, agua y suelo, por las emanaciones de gases e incendios que producen, por la generación de lixiviados, los malos olores, la proliferación de fauna nociva, la propagación de enfermedades y la alteración de la belleza del paisaje. También contaminan cauces de aguas temporales y permanentes, lo cual es un factor importante en el desequilibrio de la dinámica hidrológica de la cuenca del Valle de México.⁶⁸

467. Por otro lado, vale destacar que en el Distrito Federal no hay una cultura de separación de residuos. Las autoridades han fomentado la separación de residuos mediante campañas y en alguna delegación se ha determinado que sea obligatoria, pero ni los camiones recolectores separan la basura ni hay suficientes depósitos separados para residuos orgánicos e inorgánicos en calles y parques.⁶⁹

Calidad del aire

468. No fue sino hasta el siglo XIX que la sociedad se hizo consciente de que la atmósfera es un recurso natural que se posee en común y que es sensible a la degradación. En el Distrito Federal se reaccionó tardíamente ante los problemas de la contaminación que habían ido creciendo durante décadas. Para 1980 el Distrito Federal se había convertido en una de las zonas urbanas más contaminadas del mundo (exceso de contaminantes por encima de las normas de calidad del aire establecidas).⁷⁰ La contaminación del aire está relacionada con múltiples aspectos del desarrollo de la capital, en particular con el acelerado crecimiento poblacional e industrial, con el incremento en la demanda de servicios como el transporte, así como con las condiciones geográficas, meteorológicas y climáticas de la cuenca.⁷¹

469. A pesar de las medidas aplicadas desde 1986 para reducir las concentraciones de algunos contaminantes, según un informe publicado en 2004 por el gobierno capitalino, la concentración de ozono (O₃) en el aire y de partículas menores a 10 micrómetros de diámetro (PM₁₀) seguían

rebasando los estándares establecidos en las normas y considerados como adecuados para la salud: entre 1996 y 1998, el O_3 excedió los límites en 80% de los días del año y las PM_{10} , en 38% de ellos; en 2003 las excedencias bajaron a 69 y 10%, respectivamente.⁷² La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal reportó al Comité Coordinador que para el año 2006, en el caso del ozono, la norma se excedió en 60% de los días del año, y en el caso de PM_{10} , el número de excedencias se había reducido, pero sin precisar en qué proporción.⁷³

470. Además de los contaminantes ya aludidos, dicho informe gubernamental de 2004 establece que “en la atmósfera están presentes varios compuestos volátiles, como aerosoles, aldehídos, formaldehídos y otros hidrocarburos, los cuales en muchos casos se encuentran en concentraciones más altas de lo que sería deseable para la salud”.⁷⁴

471. Como resultado de la contaminación del aire, se presenta en el Distrito Federal un aumento en la incidencia de casos de bronquitis crónica, asma, reducción de capacidad pulmonar y un incremento en las tasas de mortalidad prematura entre los habitantes.⁷⁵

472. Incluso, en 2006, el director de Regulación y Gestión Integral del Aire de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, Víctor Hugo Páramo, alertó sobre contaminantes en la atmósfera como los compuestos orgánicos volátiles (COV) —entre ellos benceno, tolueno y 1-3 butadieno—, que pueden ser cancerígenos y mutagénicos en ciertas concentraciones, además de afectar el ozono. También hacía énfasis en que la actual Red Automática de Monitoreo Atmosférico del Distrito Federal (RAMA) no realizaba mediciones precisas en torno a estos compuestos.⁷⁶

473. La contaminación en el aire es provocada en mayor medida por el transporte. Se calcula que, en el Distrito Federal, los automotores son responsables de la emisión de 82% de óxidos de nitrógeno (NO_x), 50% de dióxido de azufre (SO_2), 40% de hidrocarburos (HC), 57% de partículas finas ($PM_{2.5}$), 37% del dióxido de carbono (CO_2), 23% de las partículas ultrafinas (PM_{10}), 35% de compuestos orgánicos volátiles (COV) y 22% de amoníaco (NH_3).⁷⁷

474. El transporte privado contribuye con 80% de las emisiones contaminantes y 50% de las emisiones de gases con efecto invernadero. Actualmente, la tasa anual de motorización es de 7.45% (un vehículo por cada mil habitantes), cuyo crecimiento supera al del transporte público en todas las ciudades de la República y, según proyecciones del Centro Mario Molina, en 2020 circularán 6.8 millones de vehículos (314 vehículos por cada mil habitantes).⁷⁸

475. Es indudable que la falta de transporte público eficiente, cómodo, confiable y no contaminante (en términos ambientales y de ruido) contribuye a la saturación de las vías de comunicación y al aumento del uso del automóvil y transportes particulares que favorecen la contaminación, además de provocar un deterioro de la salud por estrés y ansiedad⁷⁹ y pérdida de tiempo muy significativa que incide en la calidad de vida.

Contaminación visual y auditiva

476. Otro aspecto de la problemática ambiental en el Distrito Federal es la contaminación visual y auditiva generada por procesos desordenados de urbanización e industrialización.

477. La primera se define como la “alteración que impide la contemplación y disfrute armónico de los paisajes natural, rural y urbano del Distrito Federal, ocasionando impactos negativos importantes en la percepción visual, por la distorsión o cualquier forma de transformación del entorno natural, histórico y urbano del Distrito Federal, que deteriore la calidad de vida de las personas”.⁸⁰ Las principales causas de contaminación visual son el exceso de avisos publicitarios e informativos (luminosos o no) en vías públicas, las nuevas edificaciones o distorsiones en paisajes naturales que afectan o generan problemas ecológicos (se alejan algunas especies y se rompe el equilibrio ecológico), así como los basureros que afectan la salud y malogran el paisaje.⁸¹

478. Además cabría señalar el riesgo que representan los espectaculares que pueden caer sobre la vía pública por vientos o temblores; la invasión de banquetas por anuncios iluminados y mamparas sobrepuestas en bardas; la contribución a la generación de residuos que implica la proliferación de banderines plásticos en campañas políticas y publicitarias, así como el contenido a menudo clasista y sexista de muchos de estos anuncios.⁸²

479. Por su lado, la contaminación auditiva consiste en una “alteración del ruido que daña o perturba la claridad de los sonidos haciendo difícil la percepción auditiva, que ocasiona problemas en la salud”.⁸³ Se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente y la salud, los sonidos o ruidos que sobrepasen los límites permisibles, cualesquiera que sean las actividades o causas que los originen.⁸⁴

480. No obstante la importancia de estos factores de contaminación en la calidad de vida de las personas, no hay datos estadísticos que permitan dar cuenta de la magnitud de estos problemas en la capital.

10.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal

Marco jurídico federal

481. Antes de los años setenta prácticamente no se aplicaba en México ningún criterio ambiental, a pesar de que había indicios de efectos crecientes en términos de contaminación atmosférica y generación de residuos. No es sino hasta 1971 cuando aparece la primera ley ambiental, denominada Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, la cual estaba orientada a establecer criterios de salud y salubridad. En 1982 se publica la Ley Federal de Protección al Ambiente con un enfoque más amplio, al introducir por primera vez normas, principios y preceptos legales relativos a la conservación, protección, restauración y mejoramiento del ambiente.⁸⁵

482. En 1987 se modifica la Constitución Política con el fin de asignar facultades al Estado para la preservación y restauración del equilibrio ecológico; y en 1988 se aprueba la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que hasta el momento constituye la base jurídica de la política ambiental nacional. En 1996, se reforma la LGEEPA para incorporar modificaciones, entre las que destacan: el establecimiento de un proceso de descentralización de la administración, ejecución y vigilancia ambiental para promover una mayor participación de las autoridades locales; la ampliación de los márgenes legales de participación ciudadana en la administración ambiental

mediante mecanismos como la denuncia popular, el acceso a la información y la posibilidad de impugnar por medios jurídicos los actos que dañen al ambiente; y el fortalecimiento de los instrumentos de política ambiental.⁸⁶

483. El primer intento para incorporar a la legislación mexicana el derecho humano a un ambiente sano se dio en 1988 con la promulgación de la LGEEPA, sin embargo este esfuerzo no fue suficiente en virtud de que se requería que este derecho estuviera previsto en la Constitución.⁸⁷ El 28 de junio de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 4º constitucional, para incluir el párrafo quinto que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. Éste además se complementa con otras disposiciones constitucionales, como el artículo 25 referente al desarrollo sustentable y el 27 en el cual se establece el principio de la conservación de los recursos naturales y las bases para llevar a cabo el ordenamiento territorial, así como el fundamento para las limitantes al derecho de propiedad o posesión a que están sujetas las áreas protegidas.⁸⁸ Los instrumentos de política ambiental se encuentran desarrollados dentro de la LGEEPA, la que en su artículo 15, fracción XII, reconoce el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo, salud y bienestar de todas las personas.⁸⁹

484. A lo largo de las tres últimas décadas ha habido un desarrollo legislativo en materia ambiental. Sin embargo, siguen persistiendo una serie de vacíos jurídicos.

485. La Constitución Política sólo reconoce el carácter individual del derecho a vivir en un ambiente sano, lo cual no es suficiente para que las comunidades afectadas acudan al juicio de amparo para la protección de este derecho: “ello se debe en gran parte a la tradición civilista, de corte individualista del mencionado juicio, la que obliga a los quejosos a demostrar un daño personal y directo, en contraposición al tipo de afectación general que se produce al lesionar derechos sociales como el derecho al medio ambiente, en el que un solo acto u omisión de autoridad o de un particular puede dañar bienes aprovechados por actores incluso indeterminados”.⁹⁰

486. Los mecanismos de participación social están enunciados en la LGEEPA de manera muy general, sin prever los procedimientos necesarios para su adecuado funcionamiento, y en particular para evitar la discrecionalidad de la autoridad.⁹¹ La Ley de Planeación —en la que se sustenta el Sistema de Planeación Democrática— no desarrolla adecuadamente los principios generales y bases necesarios para el ejercicio del derecho a la participación, los cuales están plasmados en la Constitución.⁹²

487. En términos generales, ni la Constitución ni los Códigos Civil o Penal, ni la LGEEPA o demás leyes sectoriales, contienen los mecanismos procesales necesarios para tutelar y hacer efectivo el derecho a un ambiente sano. La responsabilidad ambiental no está debidamente desarrollada en el sistema jurídico vigente y está diseminada en distintos ordenamientos administrativos, civiles o penales desvinculados entre sí y que no son eficientes para resolver los problemas de reparación de daños ambientales.⁹³

Marco jurídico del Distrito Federal

488. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones legales aplicables en materia ambiental, el Distrito Federal tiene competencias concurrentes

con la federación en materia de ambiente⁹⁴ y exclusivas en materia de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales⁹⁵ y de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.⁹⁶

489. Respecto de las concurrencias, al igual que lo que ocurre con los estados y municipios, compete al Distrito Federal la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en su territorio jurisdiccional, a menos que se trate de asuntos que la LGEEPA u otras leyes encomienden expresamente a la federación.⁹⁷

490. La Ley Ambiental del Distrito Federal⁹⁸ establece los grandes objetivos de la política ambiental local, los instrumentos y procedimientos para su aplicación y las autoridades responsables en materia ambiental: la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal; la Secretaría del Medio Ambiente; las jefaturas delegacionales, y la PAOT. En los apartados siguientes se precisan las atribuciones específicas de cada una de estas instancias.

491. Esta Ley reconoce que “en el territorio del Distrito Federal, toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Esta Ley definirá los mecanismos tendientes para hacer efectivo tal derecho”.⁹⁹ Se hace énfasis “en la conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico, así como en la prevención de los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas”.¹⁰⁰

492. Otro objetivo de la política local en materia ambiental es regular el establecimiento de las áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal; y también prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo. Esta ley establece las medidas de control, de seguridad, así como las sanciones administrativas para garantizar su cumplimiento y aplicación a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente y de las delegaciones políticas. Además, establece el ámbito de participación de la sociedad civil en el desarrollo y la gestión ambiental.

493. Asimismo, la ley precisa las obras y actividades en las que se requiere evaluación del impacto ambiental, “un 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 del Distrito Federal, a 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”.¹⁰¹ En septiembre de 2000 se publicó el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo¹⁰² con objeto de reglamentar la Ley Ambiental del Distrito Federal en materia de impacto ambiental y riesgo.

494. Por su parte, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece “las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal”.¹⁰³ Ésta se inspira en la Ley General de Asentamientos Humanos aprobada en 1976 y reformada en 1993 por el Congreso de la Unión, y define el concepto “ordenamiento territorial” como: “el conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal con los asentamiento humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones de imagen y paisaje urbano, de

equipamiento urbano, de impacto urbano o urbano-ambiental y de anuncios”.¹⁰⁴ Esta ley establece que el territorio del Distrito Federal se clasificará en suelo urbano y suelo de conservación.¹⁰⁵

495. A pesar de los avances en el establecimiento de un régimen jurídico-ambiental propio del Distrito Federal, este último aún está incompleto, pues los ordenamientos jurídicos “no regulan enteramente las materias que le han sido confiadas al Distrito Federal, como es el caso de las normas ambientales que esta entidad federativa puede expedir”.¹⁰⁶

496. El cuerpo normativo actual no asegura una adecuada protección, preservación y reparación que incluya medidas preventivas y de compensación respecto a daños al ambiente.¹⁰⁷ La cuestión de la responsabilidad por daños ambientales no está adecuadamente regulada, lo que se debe a que la legislación vigente no toma en cuenta las características específicas del daño ambiental, en particular su naturaleza “colectiva” y “difusa”.¹⁰⁸

497. La PAOT¹⁰⁹ constata que “las disposiciones jurídicas se encuentran dispersas y en ocasiones son contradictorias, en particular en cuanto a la protección del suelo de conservación y las áreas verdes. No se reconocen adecuadamente la figura de la reparación del daño ambiental, ni la aplicación de sanciones a quienes violen las disposiciones legales. Asimismo hay retraso en las disposiciones jurídicas en la materia, tanto en el ámbito penal como en el civil”.¹¹⁰

498. A continuación se profundiza el marco jurídico para los temas específicos que se contextualizaron anteriormente.

a) Áreas naturales y suelo de conservación

499. En cuanto al marco normativo respecto de las áreas naturales y el suelo de conservación del Distrito Federal,¹¹¹ se observa que, “a pesar de la constante labor y el esfuerzo realizado por las y los legisladores y las autoridades, en la creación de la normatividad [...] así como en su vigilancia, aún se requiere del desarrollo y perfeccionamiento de los ordenamientos jurídicos, revisando aquellos aspectos que obstaculizan alcanzar los objetivos que se pretenden con la expedición de cada instrumento legal o programático”. Por ejemplo, la Ley Ambiental del Distrito Federal deja a “responsabilidad de la Secretaría del Medio Ambiente la emisión, mediante un acuerdo administrativo, de las normas y criterios que deben observarse para la realización de cualquier actividad dentro de las áreas naturales protegidas, situación que resulta irregular, ya que por tratarse de espacios de tan alto valor e importancia para la ciudad, las estrategias que tienden a su protección y vigilancia deberían ser expedidas conjuntamente con el decreto que las establece”.¹¹²

b) Poda incorrecta y derribo del arbolado urbano

500. A pesar de que en el último Programa Sectorial del Medio Ambiente 2007-2012, en el punto 10.4.4, se habla de “Fortalecer, en coordinación con los gobiernos delegacionales y la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento del Territorio (PAOT), la vigilancia y protección del arbolado urbano, en particular evitar la poda y tala de los árboles con el fin de liberar el campo visual de los anuncios publicitarios conocidos como espectaculares”,¹¹³ ni en la Ley Ambiental del Distrito Federal¹¹⁴ ni

en el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal¹¹⁵ se hace mención específica al respecto. En la Ley Ambiental del Distrito Federal antes citada, hay dos artículos¹¹⁶ que de manera específica se refieren al arbolado urbano, pero en ninguno se relaciona el problema de la poda o el derribo con la liberación del campo visual de los anuncios publicitarios. Pareciera entonces que hay una ausencia de vinculación entre el programa presentado por la Secretaría del Medio Ambiente y la Ley Ambiental. Por otro lado, el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal¹¹⁷ no toma en cuenta el perjuicio que dichos anuncios causan sobre el arbolado urbano.¹¹⁸

c) Manejo de residuos sólidos

501. El 22 de abril de 2003, fue publicada la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal (LRSDF) con la finalidad de regular la gestión integral en la materia y el servicio público de limpia. La LRSDF parte de la necesidad de un manejo integral y “propone minimizar su generación y disposición final, promover la separación en la fuente, realizar la recolección separada; maximizar la valorización de los residuos rescatados para su reciclaje y promover la responsabilidad compartida; mejorar el manejo de los residuos especiales; prevenir la contaminación de sitios por depósito de residuos, implantar planes de manejo para generadores de alto volumen y de residuos de manejo especial”.¹¹⁹ La aprobación de esta ley y de su reglamento representa un paso importante, sin embargo, aún están pendientes la emisión y adopción de normas ambientales que los complementen¹²⁰ y la revisión de la misma para definir las sanciones en caso de incumplimiento, en particular respecto de la separación de la basura.¹²¹

d) Calidad del aire

502. En 1994 la Secretaría de Salud publicó las primeras normas oficiales mexicanas para regular la calidad del aire en el ambiente, fijar los valores máximos permisibles de concentraciones de contaminantes y establecer límites más estrictos de emisión para los vehículos en circulación y los autos nuevos que se comercializan en el país. Sin embargo, aún no hay normas que regulen las concentraciones permisibles en la atmósfera de la ciudad de varios compuestos volátiles, como aerosoles, aldehídos, formaldehído y otros hidrocarburos.¹²²

e) Contaminación visual

503. En 2003 se publicó el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal con la finalidad de “regular la fijación, instalación, distribución, ubicación, modificación y retiro de toda clase de anuncios, incluyendo los emplazados en mobiliario urbano, en vía pública, visibles desde la vía pública y en vehículos del servicio de transporte”.¹²³ No obstante, fuera de las zonas de actualización patrimonial y programas parciales de desarrollo urbano no se cuenta con un marco normativo ni una política integral en la materia.¹²⁴

f) Contaminación auditiva

504. Existe una norma oficial mexicana sobre ruido (NOM-081-SEMARNAT-1994) pero no ha tenido ninguna actualización desde su emisión en 1994, por lo que en 2006, la Secretaría del Medio

Ambiente del Distrito Federal emitió una norma local (NADF-005-AMBT-2006) para especificar límites máximos de ruido permisibles más estrictos. Asimismo, para cubrir el vacío en la normatividad federal en materia de vibraciones, la Secretaría emitió la norma NADF-004-AMBT-2004 para especificar los niveles máximos permisibles.¹²⁵

505. Existen normas oficiales mexicanas relacionadas con la emisión de energía en forma de ruido, sonido, microondas, vibraciones, ultrasonido o acciones que perjudiquen la salud física, mental y el bienestar humano o que causen trastornos al equilibrio ecológico. Sin embargo, dicha normatividad resulta insuficiente, por lo que es necesario ampliarla, desde las leyes ambientales y de salud, atendiendo al origen o procedencia, la naturaleza, el grado, la magnitud y la frecuencia de las emisiones, así como determinando cuándo se producen daños a la salud.¹²⁶

10.4 Instituciones responsables y políticas públicas

Competencias de las instituciones públicas responsables

506. La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal es la institución responsable de la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales, con base en las disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal, así como de las normas federales que incidan en su ámbito de competencia.

507. La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal cuenta con 10 direcciones generales:¹²⁷

- Dirección Ejecutiva Jurídica
- Dirección General de Zoológicos y Vida Silvestre
- Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental
- Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire
- Dirección General de Regulación Ambiental
- Dirección General de Recursos Naturales
- Dirección General de Plantación y Coordinación de Políticas
- Dirección Ejecutiva de Administración
- Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental
- Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México.¹²⁸

508. Corresponde a cada una de las delegaciones del Distrito Federal:¹²⁹

- i. Proponer el establecimiento de zonas de conservación ecológica y de parques urbanos.
- ii. Opinar respecto al establecimiento de áreas naturales protegidas dentro de su circunscripción territorial y participar en su vigilancia.
- iii. Promover la participación de la ciudadanía en materia ambiental.
- iv. Implementar acciones de conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde las delegaciones.
- v. Difundir los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente; y

- vi. Coadyuvar con la Secretaría en la verificación del cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental.

509. Por otra parte, entre las atribuciones de la Dirección General de Servicios Urbanos (DGSU) de la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal está el manejo de residuos sólidos de la ciudad. Entre otras responsabilidades, esta Dirección General tiene bajo su cargo “establecer en coordinación con las autoridades competentes, criterios y normas técnicas para las actividades de minimización, recolección, transferencia, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, restaurar sitios contaminados, así como establecer los sistemas de reciclamiento y tratamiento de desechos sólidos; realizar los estudios, proyectos y la construcción, conservación y mantenimiento de obras de infraestructura para el manejo de los desechos sólidos, estaciones de transferencia, plantas de selección y aprovechamiento, así como sitios de disposición final; y organizar y llevar a cabo el tratamiento y disposición final de los desechos sólidos y la operación de las estaciones de transferencia”.¹³⁰

510. Con apego a la disposición constitucional del artículo 122¹³¹ fue creada el 17 de septiembre de 1996 la Comisión Ambiental Metropolitana,¹³² órgano de coordinación en la planeación y ejecución de acciones en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. El área de acción en la que actúa la Comisión incluye las 16 delegaciones del Distrito Federal y 18 municipios conurbados.¹³³

Principales políticas y programas gubernamentales

511. La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal reporta que rige su actuación por los siguientes cuatro ejes de acción en los cuales se establecen los rubros de atención prioritaria:¹³⁴

Eje de acción	Preservación de ecosistemas y entornos naturales	Cambio climático y calidad del aire	Gobierno comprometido con el ambiente	Ciudadanía verde y cooperación
Rubros de atención prioritaria	<ul style="list-style-type: none"> Bosques y áreas rurales (restauración y reforestación; ampliación de reservas comunitarias; consolidación de plantaciones forestales; reconversión productiva y empleo rural sustentable; vigilancia y protección de ecosistemas) Rescate integral de la cuenca del río Magdalena Zona lacustre y chinampera, patrimonio de la humanidad (en Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco) Barrancas urbanas (establecimiento del sistema de gestión de barrancas, incluyendo mecanismos de participación social) Bosques urbanos (acciones en el Bosque de Chapultepec y San Juan de Aragón) 	<ul style="list-style-type: none"> Calidad del aire (sistema de medición) Responsabilidad ante el cambio climático (impulso del Plan de Acción Climática en el D.F.) Movilidad NO motorizada (trazo de ciclovías y ciclorrutas, instalación de bicicletas en transporte público, programa de cierres dominicales de vialidades) Transporte sustentable (lineamientos ambientales para diseño, construcción y operación del metrobús, programa piloto de transporte escolar obligatorio) 	<ul style="list-style-type: none"> Impulso de acciones para el consumo de combustibles, energía y materiales diversos de oficina y construcción del Gobierno del Distrito Federal.* 	<ul style="list-style-type: none"> Cultura y educación ambiental Participación ciudadana (en particular, consulta pública del Programa del Medio Ambiente 2007-2012 e involucramiento de la comunidad en la separación de la basura, rescate y reforestación de parques y campaña de ahorro de agua) Coordinación interinstitucional Vinculación y cooperación Transparencia y rendición de cuentas

* La Secretaría del Medio Ambiente reconoce que “el gobierno es un usuario importante de combustibles, energía y materiales diversos de oficina y construcción; en sus inmuebles consume el 2% de la energía de la ciudad; al año, consume 5 100 toneladas de papel, lo que equivale a 76 500 árboles”. Información aportada oficialmente al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal el 25 de septiembre de 2007.

512. Además, la Secretaría destaca “su participación en la coordinación del Plan Verde, que armoniza el esfuerzo del jefe de Gobierno y de varias dependencias [...]”¹³⁵ para el logro de un medio ambiente sano”. El Plan Verde es la estrategia del Gobierno del Distrito Federal a mediano plazo (15 años) para encaminar a la ciudad de México hacia la sustentabilidad de su desarrollo. Este Plan es además “un mecanismo de comunicación para que los ciudadanos (*sic*), de manera ágil y sencilla, puedan conocer la valoración que hace el gobierno de los temas de relevancia ambiental, qué objetivos se propone alcanzar y cuáles son las estrategias y acciones de alto impacto para lograrlo”.¹³⁶

513. En la lucha contra la contaminación del aire se ha tomado una serie de medidas que datan de la última década del siglo pasado; en la actualidad, está en marcha el Proaire 2002-2010, programa elaborado conjuntamente por los Gobiernos Federal, del Distrito Federal y del Estado de México (en el marco de la Comisión Ambiental Metropolitana), cuyo objetivo es reducir las emisiones de contaminantes y propiciar el cumplimiento de las normas para la protección de la salud. Los ejes estratégicos de este programa son:¹³⁷

- a) Consolidar la reducción de emisiones generadas por el transporte, la industria y los servicios.
- b) Preservar y restaurar los recursos naturales del suelo de conservación y evitar la expansión del crecimiento de la mancha urbana.
- c) Integrar las políticas de desarrollo urbano, transporte y calidad del aire.
- d) Prevenir la exposición de la población a concentraciones altas de contaminación.
- e) Reforzar el marco normativo y su cumplimiento.
- f) Fortalecer la educación ambiental, la investigación y el desarrollo tecnológico.
- g) Reducir los contaminantes urbanos y los gases de efecto invernadero.
- h) Proteger e incrementar las zonas boscosas (captación de carbono).
- i) Promover el uso eficiente de las fuentes renovables de energía.

514. Con la reciente Ley de Residuos Sólidos se ha intentado tener un mejor manejo de los residuos; no obstante, lo cierto es que aún no se han alcanzado las metas pretendidas. El reciclaje es incipiente en la ciudad, en parte debido a que los materiales reutilizables no son separados adecuadamente desde la fuente de origen; además, porque la educación ambiental y la concientización de la población es aún insuficiente, y porque las personas encargadas del manejo de residuos tampoco los separan adecuadamente. La población desconoce los beneficios que reporta el reciclaje de materiales: económicos (disminución de costos en elaboración de materiales), sociales (disminución de contaminación de la atmósfera, suelos y agua, menor deterioro en la salud humana, disminución de rellenos sanitarios, menor afectación al paisaje urbano), ambientales (ahorro de recursos naturales, reducción de residuos y basura, freno a la sobreexplotación de recursos no renovables). El gobierno capitalino no ha invertido lo suficiente en camiones recolectores con separación para cada tipo de residuos, ni en contenedores específicos ni en botes suficientes para todo tipo de residuos en calles y parques.

515. Históricamente los recursos económicos y humanos, y la voluntad política han faltado en materia de vigilancia del cumplimiento de las leyes y otras normas ambientales, así como en el establecimiento de sanciones. Con la reciente creación de la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental dentro de la Secretaría del Medio Ambiente, el Gobierno pretende revertir esta tendencia, fortaleciendo los mecanismos de vigilancia y poniendo mayor énfasis en el cumplimiento de la ley. Junto con la PAOT, y con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Fiscalía Especial para los Delitos Ambientales,¹³⁸ esta dirección pretende “desarrollar mejores instrumentos de

regulación y control ambiental, pero también generar y construir juntos, espacios de coordinación idóneos, para aplicar con efectividad la ley y las políticas públicas en esta materia”.¹³⁹ En particular, desde su creación, la Dirección Ejecutiva reporta haber clausurado: 400 construcciones irregulares en suelo de conservación, 14 sitios de procesamiento ilegal de madera y dos aserraderos que procesaban productos maderables (marzo de 2007), una bodega con aseguramiento de 350 m³ de madera ilegal (mayo de 2007), 11 aserraderos en la zona del Ajusco (junio de 2007), 15 sitios por vertimiento ilegal de cascajo y cinco sitios en los que se extraía tierra de manera ilegal.¹⁴⁰

516. Si bien la actual administración fortaleció la coordinación institucional en materia ambiental (a través del Plan Verde y de la Comisión Metropolitana), esto aún no ha permitido lograr una verdadera transversalidad de los problemas ambientales, ni que el conjunto de las dependencias incorpore en sus estrategias, políticas, acciones y lineamientos de carácter ambiental.

517. En los pases de lista contestados por instancias del gobierno del Distrito Federal,¹⁴¹ sólo dos instituciones reportaron alguna preocupación por la agenda ambiental. El Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal¹⁴² reconoció “la importancia de llevar a cabo las obras y, en general, los servicios urbanos, con una estrecha relación a la gestión ambiental, por lo que en la ejecución de cada proyecto de obra se realizaron las manifestaciones de impacto ambiental en las que se identificaron, entre otras cosas, los sitios de mayor vulnerabilidad a los impactos ambientales, condicionantes ambientales para prevenir y mitigar los impactos negativos antes, durante y después de la ejecución de las obras construidas”.¹⁴³

518. Asimismo, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal asume en su Programa Operativo Anual 2007 la meta de “introducir nuevas tecnologías y medidas ambientales en la construcción y uso de la vivienda”.¹⁴⁴ Sin embargo, la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal no hizo ninguna mención sobre el tema en la información que brindó para este diagnóstico.¹⁴⁵ Como se reportó más arriba, en el caso concreto del arbolado urbano, las obras de infraestructura del Distrito Federal han requerido de la remoción de árboles que, con otros criterios, podrían ser trasplantables.¹⁴⁶

519. También hace falta mayor interacción con las entidades del área metropolitana, los estados colaterales y la administración federal. Al respecto, cabe señalar que el Plan Verde, que coordina la Secretaría del Medio Ambiente, no ha considerado la participación de la PAOT ni de la Comisión Ambiental Metropolitana ni, en el ámbito federal, del Instituto Nacional de Ecología y otras entidades competentes en materia ambiental.¹⁴⁷

520. La Secretaría del Medio Ambiente considera que “en términos generales, las políticas públicas que desarrolla son acordes con los objetivos que la ley establece”, sin embargo, subraya la insuficiencia de recursos: “dada la complejidad de la problemática ambiental y los avances en ciencia y tecnología, se necesita una cantidad mayor a la presupuestada para que los ciudadanos (*sic*) disfruten plenamente del derecho humano indicado”.¹⁴⁸

Información ambiental y participación¹⁴⁹

521. En materia de acceso a la información ambiental local, la Ley Ambiental establece que “toda persona tendrá derecho a que las autoridades ambientales pongan a su disposición la información

ambiental que les soliciten”.¹⁵⁰ Asimismo, se establece que es deber de las autoridades ambientales del Distrito Federal garantizar el acceso de las y los ciudadanos a la información sobre el ambiente.¹⁵¹

522. No obstante, se observa un desconocimiento generalizado de los temas ambientales por parte de la sociedad; en particular de la importancia de la biodiversidad y su necesaria protección y conservación, y de los servicios públicos que les aseguren el ambiente,¹⁵² principalmente por falta de implementación de campañas masivas de difusión que tengan un efecto real en la opinión pública. Un ejemplo es la falta de una cultura de separación de residuos.

523. Asimismo, la población desconoce sus derechos y obligaciones. Las acciones de educación ambiental son limitadas y no están diseñadas desde un enfoque de derechos humanos. Esto reduce las capacidades de las personas para conocer, ejercer y hacer valer sus derechos, así como para cumplir con su responsabilidad, que en los propios términos de la Ley Ambiental del Distrito Federal son:

- i. Prevenir y evitar daños al ambiente;
- ii. Minimizar los daños al ambiente que no puedan prevenir o evitar, en cuyo caso estarán obligadas a reparar los daños causados;
- iii. Ayudar en la medida de lo posible a establecer las condiciones que permitan garantizar la subsistencia y regeneración del ambiente y los elementos naturales; y
- iv. Realizar todas sus actividades cotidianas bajo los criterios de ahorro y reuso de agua, conservación del ambiente rural y urbano, prevención y control de la contaminación de aire, agua y suelo, y protección de la flora y fauna en el Distrito Federal.¹⁵³

524. Respecto de la participación social, la Ley Ambiental del Distrito Federal precisa que la Jefatura de Gobierno, la Secretaría del Medio Ambiente y las delegaciones están obligadas a promover la participación de la ciudadanía en materia ambiental,¹⁵⁴ en particular de las organizaciones sociales, civiles y empresariales, instituciones académicas, y las personas interesadas. Esta participación se prevé no sólo en procesos de consultas públicas, sino también en “la toma de decisiones y en la elaboración de los programas de protección y educación ambiental, por lo cual se deberán garantizar los mecanismos de participación social más efectivos”.¹⁵⁵

525. En cuanto a la planeación de sus políticas, programas y acciones, la Secretaría del Medio Ambiente hace énfasis en la importancia del documento *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México*¹⁵⁶ –resultado de la participación y coordinación de varias secretarías del Gobierno del Distrito Federal, y abierto a consulta a los y las habitantes de la ciudad–, que aporta un diagnóstico actualizado de la complejidad de la ciudad y pretende ser una guía permanente, pero adaptable, para asegurar su sustentabilidad.¹⁵⁷ Asimismo, destaca que “para realizar las acciones encaminadas al mejoramiento del medio ambiente, la secretaría del ramo comparte sus propuestas, a fin de recibir los puntos de vista de los habitantes (*sic*) del Distrito Federal y así tomar sus decisiones de manera consensuada”, y menciona en particular el proceso de la Consulta Verde.¹⁵⁸

526. Tanto la Ley Ambiental, como la Secretaría del Medio Ambiente consideran la importancia de la participación ciudadana para sustentar y retroalimentar las acciones de gobierno. En el Distrito Federal hay varios espacios de participación, sin embargo, se critica la poca difusión de los mismos y su carácter meramente consultivo.¹⁵⁹ En particular, las consultas sobre los planes de desarrollo de las delegaciones no son valoradas como espacios reales de participación,¹⁶⁰ en tanto su difusión es

muy restringida y poco claros los mecanismos para asegurar que los aportes que en ellas se vierten sean efectivamente tomados en cuenta y que su incorporación no esté sujeta a la discrecionalidad de la autoridad. Asimismo, se critica que los procesos de consulta, incluida la Consulta Verde, se han llevado a cabo sin haber puesto a disposición del público la información necesaria para conocer los problemas y sus implicaciones.¹⁶¹

Información relativa a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

*Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT)*¹⁶²

527. La PAOT, en cumplimiento de su objetivo de defender los derechos de las y los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un medio ambiente sano y de un territorio ordenado para su adecuado desarrollo, salud y bienestar, cuenta con la atribución de recibir y atender las denuncias ciudadanas que se presenten contra presuntos incumplimientos de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal. Específicamente realiza las siguientes acciones:

- a) Recepción y atención de las denuncias ciudadanas e investigaciones de oficio, por hechos, actos u omisiones que puedan constituir violaciones a la legislación ambiental o al ordenamiento territorial vigente en el Distrito Federal.
- b) Promoción de los derechos ambientales y territoriales de la población del Distrito Federal.
- c) Asesoría jurídica y técnica a la población en materia ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal.

528. Hasta agosto de 2007, la PAOT concluyó 2 591 investigaciones y emitió 44 recomendaciones a las autoridades de la Administración Pública del gobierno del Distrito Federal. Las conductas más observadas son:

- a) Autorizaciones indebidas para construcción y uso de suelo.
- b) Falta de atención y seguimiento de las condicionantes de impacto ambiental y urbano.
- c) Autorización inadecuada de poda y derribo de árboles y afectación de áreas verdes.
- d) Ocupación irregular de suelo de conservación y barrancas.

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)*¹⁶³

529. En cuanto a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la Secretaría del Medio Ambiente reportó haber recibido diversas comunicaciones –por conducto de esta Comisión– por presunta violación al derecho a un ambiente sano, a causa de la contaminación por ruido o rastros clandestinos cerca o dentro de zonas urbanas, deforestación de bosques y asentamientos irregulares en áreas de reserva ecológica, principalmente.¹⁶⁴

530. Entre enero de 2005 y diciembre de 2007, la CDHDF recibió 114 quejas¹⁶⁵ por presunta violación al derecho a un ambiente sano, siendo la Secretaría del Medio Ambiente y las jefaturas delegacionales de

Cuauhtémoc, Tlalpene Iztapalapa las principales autoridades mencionadas como probables responsables. Dentro de estas quejas, las visitadurías generales responsables de la investigación calificaron afectaciones a los tipos de violación siguientes:¹⁶⁶ 32 casos fueron relacionados con “obstaculización o restricción de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado”; 49 con la “obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”; y 53 con “obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medio ambiente sano”.¹⁶⁷

531. La CDHDF ha emitido dos recomendaciones relacionadas con violaciones al ambiente sano.¹⁶⁸ La Recomendación 8/2004 se expidió por la violación al *derecho a la protección judicial y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado* que implica la preservación del aire, la tierra y el agua. Fue dirigida a la jefa delegacional de Álvaro Obregón y a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal el 22 de noviembre de 2004. En el caso que originó esta recomendación se estaba afectando, entre otras cosas, el cauce del río Barranca del Muerto, debido a la construcción de unidades habitacionales en su ladera. La recomendación no fue aceptada por las autoridades correspondientes.

532. Al igual que la recomendación anterior, el instrumento 9/2004 se refiere a la *violación al derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado*. Fue motivada por una queja que las y los vecinos de la colonia Bosques de las Lomas interpusieron al percatarse de la degradación ocurrida en la barranca La Diferencia. El 19 de noviembre de 2004, la CDHDF emitió la recomendación dirigida al jefe de la Delegación Cuajimalpa y a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, aunque sólo la aceptó parcialmente la Delegación Cuajimalpa. Los puntos recomendatorios solicitaron: *a)* promover, de manera pacífica, la salida de las personas que ocupaban la barranca; *b)* reparar los daños ocasionados procurando el equilibrio ecológico de la zona; *c)* tomar medidas para evitar la repetición de los hechos y *d)* investigar y sancionar a las y los servidores públicos de esa delegación que incurrieron en negligencia al permitir la degradación de la barranca.

533. En este caso, las autoridades aceptaron parcialmente la recomendación: de nueve puntos recomendatorios, fueron aceptados cinco, los cuales se han cumplido totalmente. Se rescató la barranca, se desalojó pacíficamente la zona y se desarrolló un programa de reforestación. Sin embargo, no se investigó ni se sancionó a las y los servidores públicos responsables.

534. Finalmente, el 5 de julio de 2007, el jefe de Gobierno del Distrito Federal decretó la barranca La Diferencia como área de valor ambiental, con lo cual se establece un régimen de protección especial sobre la zona. De esta manera, queda protegida legalmente para evitar futuros asentamientos humanos y construcciones de cualquier tipo. En seguimiento de esta recomendación y para evitar la creciente degradación de las barrancas, la CDHDF instó al gobierno del Distrito Federal a que declarara áreas de valor ambiental todas las barrancas de la ciudad.¹⁶⁹

10.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho a un ambiente sano

535. La Ley Ambiental reconoce que todas las personas que habitan el Distrito Federal tienen “la potestad de exigir el respeto a este derecho [el derecho a un medio ambiente sano] y el cumplimiento

de las obligaciones correlativas por parte de las autoridades del Distrito Federal, a través de los mecanismos jurídicos previstos en este título y en otros ordenamientos jurídicos”.¹⁷⁰ En realidad, son escasas las vías para hacer justiciable dicho derecho, pues frente a “la falta de instancias jurisdiccionales para hacer valer con efectividad los derechos ambientales, la mayor parte de los asuntos ambientales se resuelven en las instancias administrativas y pocos asuntos llegan a judicializarse”.¹⁷¹

536. La PAOT destaca los siguientes obstáculos para el acceso a la justicia ambiental y territorial en el Distrito Federal:¹⁷²

- I. El escaso reconocimiento y falta de conciencia de las y los habitantes de la ciudad de sus derechos y obligaciones ambientales y territoriales.
- II. La existencia de un marco normativo aún insuficiente y poco articulado para garantizar el ejercicio pleno de los derechos ambientales y territoriales de los habitantes.
- III. La relevancia de actuaciones procedimentales en oposición al desarrollo de actuaciones enfocadas a la contención y reparación de las afectaciones ambientales.
- IV. Las insuficientes capacidades institucionales para hacer efectivo el ejercicio pleno de la normatividad ambiental y territorial.

10.6 Conclusiones del capítulo

537. En el Distrito Federal se vive uno de los contextos ambientales más complejos del mundo, donde las condiciones naturales de la cuenca, así como las dinámicas demográfica, económica y social han derivado en consecuencias ambientales que amenazan la viabilidad misma de la ciudad. La constante degradación de la superficie natural, así como la contaminación del ambiente provocan una amenaza para las presentes y futuras generaciones, y su afectación representa un grave riesgo para la realización del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. No sólo se trata de un problema ecológico sino de un flagelo social que afecta la vida, la seguridad, la salud y el futuro de los seres humanos.

538. El Distrito Federal es ejemplo del cambio de destino del suelo, anteriormente lacustre y ahora urbano. El desbordamiento de la mancha urbana, el uso habitacional del suelo de conservación y la degradación de las áreas naturales protegidas –que derivan en particular de la inadecuación de la normatividad y de la falta de vigilancia y sanción por incumplimiento de la misma– causan severos daños a los recursos naturales y afectan los servicios ambientales que estas zonas prestan a las y los habitantes de la ciudad. En efecto, limitan la recarga de agua al acuífero y la absorción adecuada de contaminantes de la atmósfera, provocan el deterioro del paisaje y la pérdida de los hábitats naturales de la rica biodiversidad y fomentan la desregulación microclimática.

539. A pesar de las acciones desarrolladas desde la década de 1990, los niveles de ozono y partículas suspendidas en el aire han mostrado una lenta tendencia a la baja, por lo que actualmente, la persistencia de altos niveles de contaminantes en el aire es otro factor ambiental perjudicial que afecta directa o indirectamente a la salud de los seres humanos. Lo mismo ocurre con la contaminación visual y auditiva.

540. Localmente, además de la publicación en el año 2000 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, se han desarrollado instrumentos jurídicos en materia ambiental: la Ley de Residuos Sólidos y el Reglamento de Anuncios, entre otros. No obstante, el derecho humano a un ambiente sano y las obligaciones del Estado en la materia están reguladas confusamente. En particular, hay lagunas y ambigüedades en la asignación de responsabilidades, atribuciones y obligaciones en materia de protección y defensa del suelo de conservación en el Distrito Federal. Ni la LGEEPA ni la Ley Ambiental del Distrito Federal asignan responsabilidades claras en materia ambiental ni reconocen adecuadamente la figura de la reparación del daño ni la aplicación de sanciones a quienes violen las disposiciones legales o a las y los funcionarios que no hagan cumplir las normas.

541. Otras leyes, como la Ley de Residuos Sólidos, no se aplican por falta de voluntad política y de la adopción de normas ambientales que precisen los mecanismos concretos para su efectiva operación. Por otro lado, diversos aspectos de la problemática ambiental aún persisten sin una adecuada normatividad, como la participación social, lo relativo al arbolado urbano y la contaminación visual y auditiva.

542. La Secretaría del Medio Ambiente ha establecido líneas de acción prioritarias para garantizar la sustentabilidad del Distrito Federal y pone énfasis en la importancia de la conservación de ecosistemas y entornos naturales, la recarga de mantos acuíferos y el mantenimiento y prestación de los servicios ambientales, así como en la mejora de la calidad del aire y las buenas prácticas gubernamentales. Sin embargo, siguen faltando capacidades financieras e institucionales para revertir la crisis ambiental que afecta al Distrito Federal.

543. La coordinación institucional entre las dependencias, órganos desconcentrados y demás entes públicos del gobierno del Distrito Federal es fundamental para asegurar la transversalidad de la problemática ambiental en todas las estrategias, políticas y acciones del gobierno. No obstante, institucionalmente hacen falta instrumentos de gestión y planeación que aborden de manera integral todos los aspectos de las actividades del desarrollo urbano y la protección al ambiente, para buscar un equilibrio entre sí y que abarquen toda el área metropolitana. En especial falta utilizar un enfoque integral, desde la perspectiva de los derechos humanos, para abordar la problemática de la pérdida de suelo de conservación a causa del crecimiento de los asentamientos humanos irregulares y, de manera general, atender el desarrollo inmobiliario y salvaguardar tanto el derecho a un ambiente sano como el derecho a la vivienda.

544. Falta también un enfoque integral respecto al transporte público y la inversión en infraestructura urbana que, desde la perspectiva del derecho a la salud y a un ambiente sano, contribuya a disminuir las fuentes de contaminación, ruido y estrés, así como a reducir la pérdida de tiempo productivo (para el trabajo y el descanso) de mujeres y hombres habitantes de la ciudad y las zonas conurbadas.

545. Una de las principales causas del deterioro ambiental es la falta de educación y concientización ambiental de la población mexicana. Tanto la ley como las autoridades hacen énfasis en el derecho de la población a acceder a la información ambiental. Sin embargo, no se desarrollan mecanismos de información permanente sobre la contaminación atmosférica y los consecuentes riesgos para la salud, ni campañas de difusión amplias que permitan responsabilizar a la población sobre temas cruciales, como la separación de la basura, el cuidado y protección del ambiente o sobre los derechos

ambientales. Tampoco se cuenta con información detallada, accesible y de fácil entendimiento, sobre la evaluación de los avances de las políticas y acciones en materia ambiental.

546. La conservación, restauración y mejoramiento del ambiente es de tal importancia que no puede dejarse sólo en manos de las autoridades, sino involucrar a otras instituciones sociales y gubernamentales. No obstante, la corresponsabilidad es aún incipiente en el Distrito Federal, en parte debido a que falta información adecuada y accesible sobre cuáles son y cómo prevenir los problemas ambientales y porque los mecanismos y espacios para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones no son adecuados y no permiten la incorporación de propuestas y recomendaciones de las personas interesadas. Tanto federal como localmente hacen falta espacios y mecanismos efectivos de participación para las organizaciones sociales civiles y empresariales, las instituciones académicas y demás personas interesadas en los procesos de toma de decisiones.

Notas

- ¹ En este apartado no se abordan cuestiones relativas al derecho al agua ya que se analizan en un apartado especial (véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua). Asimismo, los derechos de los pueblos indígenas, en particular el derecho a la tierra y al acceso, uso y disfrute de los recursos naturales y la protección del ambiente de los territorios donde habitan, se tratan en un apartado específico (véase la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas).
- ² Resolución 2398 (XXIII) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1968. Documentación de las Naciones Unidas, <<http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>>.
- ³ Perspectivas del Medio Ambiente Mundial, GEO-3, PNUMA, 2002, p. 4.
- ⁴ Declaración de Estocolmo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, aprobada en 1972, principio 1.
- ⁵ Documentación de las Naciones Unidas, <<http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>>.
- ⁶ Citado en Samantha Namnum García, “Comentarios al capítulo sobre ‘Derecho a un medio ambiente sano del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos’”, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), noviembre de 2007 (mimeo).
- ⁷ Documentación de las Naciones Unidas, <<http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>>.
- ⁸ Documentación de las Naciones Unidas, <<http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>>.
- ⁹ Samantha Namnum García, “Comentarios al capítulo...”, *op. cit.*
- ¹⁰ Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, <<http://untreaty.un.org/English/notpubl/kyoto-sp.htm>>.
- ¹¹ Samantha Namnum García, “Comentarios al capítulo...”, *op. cit.*
- ¹² Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992, principio 1.
- ¹³ *Ibid.*, principio 10.
- ¹⁴ *Ibid.*, principio 13.
- ¹⁵ Samantha Namnum García, “Comentarios al capítulo...”, *op. cit.* Véase también la parte III. Núcleo Seguridad humana, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ¹⁶ Véase también Convención sobre los Derechos del Niño, art. 241; Convenio núm. 155 de la Organización Internacional del Trabajo, art. 4º, párrafo 2; Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo, arts. 4º (párrafo 1), 7º (párrafos 3 y 4) y 32; y la Resolución 45/94 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la necesidad de asegurar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas (A/RES/45/94), 14 de diciembre de 1990.
- ¹⁷ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971, y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981.
- ¹⁸ PIDESC, art. 12, párrafo 2, apartado b. Véase también la parte III. Núcleo Seguridad humana, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ¹⁹ Informe Especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente (E/CN.4/Sub.2/1994/9), presentado por la relatora especial, Fatma Zohra Ksentini de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas durante el 46 periodo de sesiones.
- ²⁰ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, Pacto de San Salvador, adoptado por la Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988, vinculante en México a partir a 1996, art. 11.
- ²¹ La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (también conocida como “Río + 10”) se llevó a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, con miras a hacer un examen del progreso alcanzado en la ejecución del Programa 21 desde 1992. En la Declaración Política, los Estados asumieron “la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible”, y un Plan de Aplicación en el que los Estados se comprometieron a “llevar a cabo actividades

- concretas y a adoptar medidas en todos los niveles para intensificar la cooperación internacional”. Informe A/Conf.199/20 (+ Corr.1). Documentación de las Naciones Unidas, <<http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>>.
- ²² Intervención de Jorge M. Hori Fojaco, director de Derechos Humanos y Medio Ambiente de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa”, Mesa sobre el derecho a un medio ambiente sano, 24 de octubre de 2007, Flasco.
- ²³ Informe del secretario general de la OEA en cumplimiento de la resolución AG/RES. 1896 (XXXI-O/02), *Derechos humanos y medio ambiente*, del 25 de marzo de 2003, CP/CAJP-2042/03.
- ²⁴ Astrid Puentes Riaño, “Elementos de discusión acerca de la exigibilidad y justiciabilidad del ambiente como derecho humano”, *DFensor*, núm. 3, marzo de 2006, p. 17.
- ²⁵ Página de Internet del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), <<http://www.cemda.org.mx>>.
- ²⁶ Astrid Puentes Riaño, “Elementos de discusión...”, *op. cit.*, p. 17.
- ²⁷ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *op. cit.*, principio 25.
- ²⁸ *Ibid.*, principio 10.
- ²⁹ Astrid Puentes Riaño, *op. cit.*, p. 19.
- ³⁰ Véase Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *op. cit.*, principio 1; el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo, art. 7º (1) y (3) y art. 15; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 1º (2).
- ³¹ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, art. 34.
- ³² Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *op. cit.*, principio 11 y Comité DESC, Observación general núm. 3, párrafos 4 y 5.
- ³³ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), *op. cit.*, art. 15.
- ³⁴ Preámbulo del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1997.
- ³⁵ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *op. cit.*, principio 10.
- ³⁶ *Ibid.*, principio 10.
- ³⁷ Información aportada al Comité Coordinador por la Tercera Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ³⁸ PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente urbano en América Latina y el Caribe. Las evaluaciones GEO ciudades y sus resultados*, PNUMA, 2004, p. 19.
- ³⁹ La metropolización se refiere al proceso de urbanización que une a dos o más municipios de diferentes estados o distritos. *Ibid.*, p. 24.
- ⁴⁰ Para más información véase la parte II, capítulo 5, y la parte III, capítulo 12: Derecho a la vivienda adecuada.
- ⁴¹ El suelo de conservación es el “territorio clasificado por los Programas de Desarrollo Urbano, que comprende las áreas fuera de los límites del centro de población”, Ley Ambiental del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de enero de 2000, art. 5º.
- ⁴² Este punto se trata parcialmente en la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ⁴³ Las cifras que se mencionan en este apartado son tomadas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, CDHDF, *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2005. La mayoría de los datos son de 2000 a 2004. El Comité Coordinador no ha tenido acceso a información reciente sobre este tema. El portal de Internet de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal no cuenta con información actualizada.
- ⁴⁴ Portal de Internet de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, <<http://www.sma.df.gob.mx/corena/>>.
- ⁴⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Tercera Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ⁴⁶ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal de 2001-2006, México, Distrito Federal, 5 de diciembre de 2000, <http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/proyprogramaGeneralDesarrolloDF2001_2006.pdf>.
- ⁴⁷ Véase las investigaciones del Instituto de Geografía de la UNAM y de la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial de la Procuraduría Ambiental del Distrito Federal, mencionado en Angélica Simón, “Según expertos, en 10 años la mancha urbana se extendió 171 km²”, *El Universal*, 16 de febrero de 2004.
- ⁴⁸ Secretaría del Medio Ambiente. Programa de Protección Ambiental del Distrito Federal, 2002-2006.
- ⁴⁹ Programa General de Ordenamiento Ecológico (PGOE) del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1 de agosto de 2000, art. 13, p. 13.
- ⁵⁰ Secretaría del Medio Ambiente. Programa de Protección Ambiental del Distrito Federal, 2002-2006.
- ⁵¹ PGOE del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1 de agosto de 2000.
- ⁵² La poda correcta es la que se lleva a cabo conforme a la “Norma ambiental para el Distrito Federal NADF-001-RNAT-2006, que establece los requisitos y especificaciones técnicas que deberán cumplir las autoridades, empresas privadas y particulares que realicen poda, derribo, trasplante y restitución de árboles en el Distrito Federal”, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de diciembre de 2006.
- ⁵³ Información aportada al Comité Coordinador por Alarbo, A. C.
- ⁵⁴ Inventario General de Áreas Verdes, <<http://www.sma.df.gob.mx/avu/>>.
- ⁵⁵ La transpiración es el proceso por el cual el agua es llevada desde las raíces hasta pequeños poros que se encuentran en la cara inferior de las hojas, donde se transforma en vapor de agua y se libera a la atmósfera.
- ⁵⁶ Portal de Internet de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, “Áreas verdes urbanas”, <<http://www.sma.df.gob.mx/avu/index.php>>.
- ⁵⁷ *Idem.*
- ⁵⁸ Información aportada al Comité Coordinador por Alarbo, A. C.
- ⁵⁹ *Idem.*
- ⁶⁰ Para el día 17 de octubre de 2007 se había realizado el derribo de 92 de los árboles autorizados, los cuales serían restituidos en una proporción 1:6. Infomex, Folio: 0318000007307. Información aportada al Comité Coordinador por Alarbo, A. C.

- ⁶¹ Portal de Internet del Plan Verde, Ciudad de México. Disponible en <<http://www.sma.df.gob.mx/sma/planverde/index.php?op=residuos-24k>>.
- ⁶² Secretaría de Obras y Servicios, Dirección General de Servicios Urbanos. “Manejo de Residuos Sólidos”, enero de 2004, <<http://www.sma.df.gob.mx/rsolidos/11/01clave.pdf>>.
- ⁶³ *Idem.*
- ⁶⁴ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México. Propuesta del gobierno del Distrito Federal*, México, noviembre de 2004, <<http://www.sma.df.gob.mx/agendaXXI/>>, cap. 8: Residuos sólidos, p. 107.
- ⁶⁵ *Ibid.*, p. 109.
- ⁶⁶ *Idem.*
- ⁶⁷ *Idem.*
- ⁶⁸ *Idem.*
- ⁶⁹ Información aportada al Comité Coordinador por el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- ⁷⁰ Luisa Molina T. y Mario Molina, *La calidad del aire en la mega ciudad de México. Un enfoque integral*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 15.
- ⁷¹ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México...*, *op. cit.*, cap. 7: Atmósfera y calidad del aire en la zona metropolitana del Valle de México, p. 89.
- ⁷² *Ibid.*, p. 90.
- ⁷³ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ⁷⁴ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México...*, *op. cit.*, p. 90.
- ⁷⁵ Véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁷⁶ Angélica Simón, “Existen compuestos cancerígenos y mutagénicos en la atmósfera de la ZMVM”, *El Universal*, 7 de abril de 2006.
- ⁷⁷ Centro Mario Molina, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, el Centro de Transporte Sustentable, el Instituto para el Transporte y Desarrollo de Políticas y Presencia Ciudadana Mexicana, *Movilidad y calidad de vida: seis estrategias de acción para la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, 2006, p. 83; mencionado en Centro de Transporte Sustentable, Folleto DESCA: Transporte con perspectiva de derechos humanos, CDHDF y Centro de Transporte Sustentable, 2008.
- ⁷⁸ Centro Mario Molina, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, el Centro de Transporte Sustentable, el Instituto para el Transporte y Desarrollo de Políticas y Presencia Ciudadana Mexicana, *Movilidad y calidad de vida...*, *op. cit.*, p. 83.
- ⁷⁹ Para más información véase la parte III. Núcleo Seguridad humana, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁸⁰ “Reglamento de anuncios para el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de agosto de 2003, art. 2º, inciso vii.
- ⁸¹ “Agenda legislativa marzo-abril 2002 de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México”, <<http://www.pvem.org.mx/accionesasam.htm>>.
- ⁸² Información aportada al Comité Coordinador por el PUEG de la UNAM.
- ⁸³ “Reglamento de anuncios para el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de agosto de 2003, art. 2º, inciso viii.
- ⁸⁴ “Agenda legislativa marzo-abril 2002 de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México”, consultado <<http://www.pvem.org.mx/accionesasam.htm>>.
- ⁸⁵ Instituto Nacional de Ecología. “Marco jurídico e institucional de la regulación ambiental de la industria. Breve recuento de la legislación ambiental mexicana”, <<http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/259/marcojur.html>>.
- ⁸⁶ *Idem.*
- ⁸⁷ CDHDF, *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal*, CDHDF, México, 2005, p. 25.
- ⁸⁸ *Ibid.*, p. 67.
- ⁸⁹ Gustavo Alanís y Samantha Namnum, “El derecho a un medio ambiente sano como derecho humano”, *DFensor*, núm. 10, octubre de 2007, pp. 14-17.
- ⁹⁰ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (Cemda) y Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), “Reforma Constitucional: el derecho a un medio ambiente sano”, febrero del 2008 (mimeo).
- ⁹¹ Cemda, “Capítulo xiv. Derecho a un medio ambiente sano”, *Informe de las organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (1997-2006). Informe alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC*, Organizaciones y Redes del Grupo Promotor del Informe Alternativo DESCA, México, 2007, pp. 125-130.
- ⁹² Cemda-AIDA, ‘Reforma constitucional...’, *op. cit.*
- ⁹³ Samantha Namnum García, *op. cit.*
- ⁹⁴ Véase en particular: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción xxix-g, y la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, arts. 4º y 7º.
- ⁹⁵ Véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 115, fracción iii.
- ⁹⁷ Raúl Brañes Ballesteros, *El acceso a la justicia ambiental en el Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. El acceso a la justicia ambiental bajo el enfoque de la aplicación administrativa de la legislación mexicana*, México, PAOT, diciembre de 2004, p. 42.
- ⁹⁸ Ley Ambiental del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de enero de 2000. En el artículo 4º, se precisa que “en todo lo no previsto por esta Ley, serán supletorias las disposiciones de: I. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; II. La Ley de Aguas Nacionales; III. La Ley Forestal; IV. La Ley de Sanidad Vegetal; V. La Ley de Sanidad Animal; VI. La Ley de Protección Civil para el Distrito Federal; VII. La Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal; VIII. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; IX. La Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal; X. La Ley de Procedimiento

Administrativo del Distrito Federal; XI. El Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal; XII. El Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal; y XIII. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Además se cuentan con las siguientes leyes: Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación del Distrito Federal y la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, así como de las siguientes normas: Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-010-AMBT-2006: recuperación de vapores de gasolina; Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-002-RNAT-2002: agricultura ecológica; Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-004-AMBT-2004: condiciones de medición y los límites máximos permisibles para vibraciones; Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-006-RNAT-2004: mejoramiento y mantenimiento de áreas verdes públicas; Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-008-AMBT-2005: aprovechamiento de la energía solar; Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-009-AIRE-2006.

⁹⁹ Ley Ambiental del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 18, inciso III.

¹⁰⁰ *Ibid.*, art. 1°.

¹⁰¹ *Ibid.*, arts. 44-61.

¹⁰² Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de diciembre de 2000, modificado el 24 de septiembre de 2002.

¹⁰³ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de enero de 1996, art. 1°.

¹⁰⁴ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 29.

¹⁰⁵ *Ibid.*, art. 30.

¹⁰⁶ Raúl Brañes Ballesteros, *op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁷ CDHDF, *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano...*, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰⁸ Raúl Brañes Ballesteros, *op. cit.*, p. 64.

¹⁰⁹ Información aportada al Comité Coordinador por la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias de la PAOT a través de un pase de lista. Véase más información en el apartado 10.5 sobre justiciabilidad en este capítulo (10).

¹¹⁰ Palabras de Enrique Provencio, ex titular de la PAOT del Distrito Federal: "La CDHDF presentó su Informe especial sobre la violación al derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal", *Boletín de Prensa*, núm. 137/2005, CDHDF, 16 de diciembre de 2005.

¹¹¹ Véase los artículos 4°, 25, 27, 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 7° y 8° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, la Ley Agraria, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, así como los diferentes instrumentos de planeación y política ambiental en el Distrito Federal, en particular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, mencionados en CDHDF, *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano...*, *op. cit.*, p. 74.

¹¹² CDHDF, *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano...*, *op. cit.*, p. 86. En este informe se hace un análisis más exhaustivo de la normatividad aplicable al suelo de conservación indicando puntos de contradicción e incongruencia entre las leyes y programas vigentes.

¹¹³ Programa Sectorial del Medio Ambiente 2007-2012, p. 146.

¹¹⁴ Ley Ambiental del Distrito Federal, *op. cit.*

¹¹⁵ Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de agosto de 2003.

¹¹⁶ Específicamente son el artículo 118 y 119 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de enero de 2000.

¹¹⁷ Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, *op. cit.*

¹¹⁸ Información aportada al Comité Coordinador por Alarbo, A.C.

¹¹⁹ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México...*, *op. cit.*, cap. 8: Residuos sólidos, p. 111.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 113.

¹²¹ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.

¹²² Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México...*, *op. cit.*, cap. 7: Atmósfera y calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México, p. 101.

¹²³ Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de agosto de 2003, art. 1°.

¹²⁴ PAOT, *Memoria 2000-2006*, México, p. 35.

¹²⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.

¹²⁶ "Agenda legislativa marzo-abril 2002 de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México", <<http://www.pvem.org.mx/accionesam.htm>>.

¹²⁷ Portal de Internet de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, <<http://www.sma.df.gob.mx/organigrama/>>.

¹²⁸ Para más información véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.

¹²⁹ Ley Ambiental del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 10.

¹³⁰ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, última reforma: 9 de noviembre de 2005, art. 58.

¹³¹ El inciso G del artículo 122 constitucional establece que "para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes".

- ¹³² Convenio de coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental Metropolitana, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de septiembre de 1996. Fue firmado por 17 organismos federales, el Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México.
- ¹³³ Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chimalhuacán, Chicoloapan, Ecatepec, Ixtapaluca, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.
- ¹³⁴ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹³⁵ La Oficialía Mayor, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Transportes y Vialidad, la Secretaría de Obras y Servicios, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad, la Coordinación de Uso Eficiente de Energía y la Autoridad del Centro Histórico.
- ¹³⁶ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹³⁷ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México...*, op. cit., cap. 7: Atmósfera y calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México, pp. 101-104.
- ¹³⁸ La Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Ambientales se creó mediante un acuerdo del procurador general de justicia del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de septiembre de 2001. En julio de 2004, las funciones de dicha fiscalía se confirieron a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador (Acuerdo a/008/2004, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de julio de 2004). Su principal meta es contribuir a la protección penal del ambiente.
- ¹³⁹ Palabras de la secretaria del Medio Ambiente, Martha Delgado Peralta, durante el Primer Foro Nacional de Procuración y Administración de Justicia Ambiental, en el Instituto de Formación Profesional de la PCJ-DF, Delegación Azcapotzalco. “La meta del gobierno del Distrito Federal es avanzar en la labor de vigilancia para contar con reglas claras que fortalezcan la procuración de la justicia ambiental y una colaboración interinstitucional”, jueves 28 de junio de 2007. <<http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/discursosj.html>>.
- ¹⁴⁰ Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental, *Primer Informe de Gestión de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal*, información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.
- ¹⁴¹ Para más información véase la parte I. Proceso y metodología del diagnóstico, capítulo 4: Metodología.
- ¹⁴² El Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (Fimevic), creado el 21 de diciembre de 2001, está integrado de la siguiente manera:
- Fideicomitente: Gobierno del Distrito Federal por conducto de la Secretaría de Finanzas de conformidad con el artículo 393b del Código Financiero del Distrito Federal.
 - Fiduciario: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Institución de Banca de Desarrollo.
 - Fideicomisario: Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas.
- El Fimevic ha contribuido a la problemática de la infraestructura urbana a través de la construcción de los siguientes proyectos: Primera y segunda etapas del distribuidor vial San Antonio, puentes vehiculares Fray Servando, Av. del Taller y Lorenzo Boturini, puente vehicular Prolongación San Antonio Eje 5 Poniente, deprimido vehicular Av. del Rosal, ciclistas, sistema de carriles confinados para el transporte público en Av. de los Insurgentes, distribuidor vial San Antonio (Las Flores/San Antonio), deprimidos vehiculares Camino Real a Toluca, Tacubaya y Observatorio, distribuidor vial San Antonio (San Jerónimo/Las Flores), y gasa de desincorporación hacia el Eje 5 Poniente.
- ¹⁴³ De manera genérica se señalan las siguientes: *En materia de ruido*: colocación de deflectores de ruido permanentes en las zonas donde se ubican hospitales y escuelas; y cumplimiento con los parámetros de ruido determinados en la normatividad ambiental para el equipo y maquinaria utilizados durante el proceso constructivo. *En materia de áreas verdes*: traslado de los árboles localizados en el área de apoyos y zapatas fuera de la zona de afectación directa. *En materia de suelo*: recuperación del suelo orgánico de las zonas de excavación para su reutilización en los Programas de Conservación y Creación de Áreas Verdes. *En materia de residuos*: disposición de residuos de asfalto y cemento generados durante los colados y encarpamiento de vialidades en las zonas autorizadas, evitando las áreas verdes, vialidades, banquetas o coladeras de la red municipal de drenaje; depósito de los residuos propios de la construcción como es el cascajo, en los lugares autorizados; separación de los residuos generados durante la construcción para su posterior reciclaje; habilitación de un lugar para el almacenamiento temporal de los residuos peligrosos, que cumpla con la normatividad ambiental, para evitar las afectaciones al suelo y aguas superficiales y subterráneas, y contratación de una empresa autorizada para el retiro, manejo y disposición final de los residuos peligrosos. *En materia de alteraciones ambientales*: las medidas de compensación de impactos ambientales consideraron como medida de mitigación de la construcción del distribuidor vial San Antonio, la construcción de una ciclopista, la elaboración de un programa para la creación de áreas verdes y la conservación de las áreas verdes existentes en la trayectoria de la vialidad. Contribuyen así estos proyectos a través de medidas de compensación a la conservación del ambiente; la autoridad ambiental determinó que la realización del proyecto tendría impactos ambientales positivos y contribuirá a disminuir los niveles de emisiones contaminantes que junto con las medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales negativos son suficientes para considerar que la obra es viable ambientalmente. Información aportada al Comité Coordinador por el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁴⁴ Para más información véase la parte III, capítulo 12: Derecho a una vivienda adecuada.
- ¹⁴⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁴⁶ Información aportada al Comité Coordinador por Alarbo, A.C.
- ¹⁴⁷ Intervención de Gustavo Alanís, director del Centro Mexicano de Derecho Ambiental en el Seminario Los Derechos Humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, mesa sobre Derecho al medio ambiente sano, 24 de octubre de 2007, Flaco.
- ¹⁴⁸ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.

- ¹⁴⁹ El tema del acceso a la información gubernamental se desarrolla más ampliamente en la parte IV. Núcleo Democracia y derechos humanos, capítulo Acceso a la información.
- ¹⁵⁰ Ley Ambiental del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 75.
- ¹⁵¹ *Ibid.*, art. 18, inciso iv.
- ¹⁵² Intervención de Gustavo Alanís, director del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, en el Seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, *op. cit.*”
- ¹⁵³ Ley Ambiental del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 23.
- ¹⁵⁴ *Ibid.*, arts. 8º, 9º, 10 y 13.
- ¹⁵⁵ *Ibid.*, art. 20.
- ¹⁵⁶ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México...*, *op. cit.* Véase el apartado sobre el contexto en el Distrito Federal, en el que se refiere a dicho informe en varias ocasiones.
- ¹⁵⁷ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁵⁸ *Idem.*
- ¹⁵⁹ Intervención de Gustavo Alanís, director del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, en el Seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, *op. cit.*
- ¹⁶⁰ Intervención de Alberto Luna Hernández, Dirección General de Participación Ciudadana, en el Seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, *op. cit.*
- ¹⁶¹ Información tomada de: Dirección Ejecutiva de Seguimiento, “Salvar las barrancas para proteger el medio ambiente de la ciudad de México”, *DFensor*, núm. 10, octubre de 2007, pp. 36-38.
- ¹⁶² Intervención de Gustavo Alanís, director del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, en el Seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, *op. cit.*
- ¹⁶³ Información aportada al Comité Coordinador por la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias de la PAOT a través de un pase de lista.
- ¹⁶⁴ Información aportada por la Dirección General de Quejas y Orientación y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁶⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁶⁶ El número de quejas que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que hay vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerara improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹⁶⁷ En una queja pueden señalarse uno o más derechos humanos vulnerados, por lo que las menciones por derecho afectado no siempre coinciden con el número de quejas con las cuales se relacionan.
- ¹⁶⁸ Véase CDHDF, *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2005.
- ¹⁶⁹ Las recomendaciones sobre –o relacionadas con– el derecho al agua se abordan en la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ¹⁷⁰ Ley Ambiental del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 20.
- ¹⁷¹ Información aportada al Comité Coordinador por la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias de la PAOT a través de un pase de lista.
- ¹⁷² *Idem.*

Capítulo 11. Derecho al agua

547. En este capítulo se diagnostica el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derecho al agua. Al igual que en todos los capítulos que integran el Núcleo Seguridad humana, se empieza el análisis con una breve descripción sobre el derecho al agua y las obligaciones del Estado en la materia, con base en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Después se presenta un panorama general del estado que guarda el derecho al agua en el Distrito Federal, a partir de un análisis de los factores de disponibilidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad.

548. En el siguiente apartado se sistematiza el marco jurídico federal y del Distrito Federal y se revisa su adecuación a los estándares internacionales para, posteriormente, hacer referencia a las instancias públicas encargadas de velar por la realización de este derecho y a las principales políticas y programas desarrollados en este sentido. Finalmente se hacen algunas consideraciones sobre la existencia y acceso a recursos judiciales, casi-judiciales y administrativos para hacer justiciable este derecho.

11.1 Normatividad internacional

Contenido del derecho

549. El derecho humano al agua está reconocido en diversos instrumentos internacionales en los que se encuentran referencias tanto explícitas como implícitas;¹ en particular, está amparado por el párrafo 1 del artículo 11 referente al derecho a un nivel de vida adecuado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),² en tanto que “el derecho al agua claramente es una garantía indispensable para asegurar un nivel de vida adecuado, particularmente puesto que es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia”.³ Asimismo, está estrechamente vinculado con otros derechos reconocidos en el PIDESC: el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (párrafo 1 del artículo 12), a un medio ambiente sano (párrafo 2, inciso b del artículo 12), a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11) y a una alimentación adecuada (artículo 11).

550. El derecho humano al agua implica que todas las personas puedan disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.⁴ La Observación general núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de Naciones Unidas precisa la fundamentación jurídica, el contenido normativo y las obligaciones del Estado y los agentes no estatales, en relación con el derecho al agua. También en esta observación se identifican posibles violaciones en la materia, y se proponen medidas y estrategias para la aplicación de este derecho en el plano nacional.

551. Los elementos del derecho al agua deben ser *adecuados* a la dignidad, la vida y la salud humanas.⁵ En particular, el Comité DESC establece los siguientes factores necesarios para el ejercicio pleno de este derecho:⁶

- a) *La disponibilidad*: el abastecimiento de agua debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las

- directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS), quien considera como acceso básico al servicio de agua potable un promedio de 20 litros diarios por persona y por día, como acceso intermedio 50 y como acceso óptimo 100.⁷
- b) *La calidad*: el agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre y, por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua potable debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para su uso.
 - c) *La accesibilidad*: el agua, las instalaciones y los servicios de suministro deben ser accesibles a todas las personas, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:
 - i) *Accesibilidad física*: el agua, las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todas la población, en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas, sin que la seguridad física para acceder a ella se vea amenazada; todos los servicios deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, considerando las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad.
 - ii) *Accesibilidad económica* (o asequibilidad): los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos.
Esta misma Observación general estipula que en materia de tarifas “todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos”.⁸
 - iii) *No discriminación*: el agua y los servicios e instalaciones deben ser accesibles –de hecho y de derecho– a todas las personas, principalmente a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad y marginación.
 - iv) *Acceso a la información*: la accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

552. Asimismo, la Observación general núm. 15 señala que el modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

Obligaciones del Estado

553. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone obligaciones al Estado. Además de las obligaciones de efecto inmediato (obligación de no discriminación, de adoptar medidas y la progresividad),⁹ el Estado tiene las siguientes obligaciones de carácter general:¹⁰

- a) *Respetar*: el Estado debe abstenerse de obstaculizar o limitar el ejercicio del derecho al agua. Por ejemplo, no debe interrumpir o desconectar arbitraria o injustificadamente los servicios o instalaciones de agua ni promover aumentos desproporcionados o discriminatorios del precio del agua; ni tampoco contaminarla.
- b) *Proteger*: el Estado debe impedir a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por ejemplo, esta obligación implica la adopción de las medidas necesarias para impedir que particulares o empresas contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua.

- c) *Cumplir*, la cual se subdivide en:
- i) *facilitar*: el Estado debe adoptar medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer su derecho al agua;
 - ii) *promover*: el Estado debe adoptar medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de sus fuentes y los métodos para reducir el desperdicio;
 - iii) *garantizar*: el Estado tiene la obligación de hacer efectivo el derecho cuando las personas no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos el derecho. Por ejemplo, el Estado debe adoptar y ejecutar una política sobre el agua –y asignarle los recursos suficientes– para garantizar el disfrute de este derecho a todas las personas o grupos, especialmente los que se encuentran en situación de vulnerabilidad o marginación.

11.2 Contexto en el Distrito Federal

554. Para diagnosticar y proponer soluciones a la compleja problemática del agua en el Distrito Federal es indispensable pensar en función de la Cuenca y de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).¹¹ En la zona de influencia de dicha cuenca confluyen 56 municipios del Estado de México, 39 de Hidalgo, 4 de Tlaxcala y las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, dentro de las cuales habitan 19.6 millones de personas.¹² Por su parte, la ZMVM, que hasta 2005 comprendía las 16 delegaciones del Distrito Federal y sólo 28 municipios del Estado de México, comprende actualmente las 16 delegaciones con sus 8 720 000 habitantes¹³ y 59 municipios mexiquenses con sus 10.5 millones de residentes,¹⁴ lo que suma, un total de 19 239 910 habitantes según el II Censo de Población y Vivienda 2005.¹⁵

555. También deben considerarse las condiciones geográficas y climatológicas de la ciudad de México, ubicada en una llanura lacustre a 2 240 metros sobre el nivel del mar (msnm)¹⁶ y con abundantes lluvias.

556. Asimismo, debe tomarse en cuenta la historia de la fundación de la ciudad y de la construcción de las obras hidráulicas. La Cuenca del Valle de México, es endorreica (que vierte hacia adentro), estaba formada por cinco lagos que juntos tenían una extensión de 1 100 km² y que a partir del siglo XVI fue drenada casi en su totalidad para construir la ciudad de México; en 500 años cambiaron estas áreas lacustres por 1 400 km² de asfalto y edificaciones, uno de los cambios hidrológicos y ambientales más drásticos registrados en la historia de la humanidad.¹⁷

557. Desde el punto de vista de diversos expertos y expertas, la problemática actual que enfrenta el Distrito Federal tiene como raíz histórica el proceso de desecación de los lagos iniciado por los españoles en el periodo colonial para la construcción de la ciudad.¹⁸ Por haber edificado la ciudad sobre lagos se han generado “años de lucha contra la naturaleza”.¹⁹

Disponibilidad y calidad del recurso hídrico

558. La alta densidad de población –y los hábitos de consumo– han generado una fuerte demanda de agua en las últimas décadas. Según datos oficiales de 2004, se suministra un caudal promedio diario de 32.7 m³/s de agua en el Distrito Federal:²⁰ el uso doméstico representa 44%, mientras que

el industrial y comercial, así como el de servicios representan 21%; sin embargo, por concepto de pérdidas se estima 35% (debido principalmente a la antigüedad de las tuberías en algunas zonas y al hundimiento regional característico de la zona plana de la ciudad que daña las tuberías).²¹ En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 se reconoce que el equivalente a una tercera parte del volumen que se inyecta a la red se pierde en fugas.²²

559. En cuanto a las fuentes de abastecimiento de agua, el citado Programa General de Desarrollo señala que 70% tiene su origen en los acuíferos de la Cuenca del Valle de México dependientes de su recarga en el suelo de conservación. Sin embargo, la capacidad de captación es insuficiente para atender la demanda de extracción: mientras que la recarga anual es de aproximadamente 700 millones de metros cúbicos, son extraídos 1 300 millones de metros cúbicos.²³ Esto muestra claramente la ruta de “deseccación” de los acuíferos, al estar extrayendo casi el doble de lo que naturalmente se recarga. La zona de recarga de estos acuíferos, al sur y sur poniente de la ciudad, y las áreas externas de abastecimiento en el Estado de México se encuentran amenazadas por el crecimiento de la mancha urbana y la consecuente pérdida de los ecosistemas en el suelo de conservación, lo que ciertamente acelerará el proceso de agotamiento de las reservas subterráneas de agua.²⁴

560. En particular el acuífero de la ciudad representa 46.9% de las aportaciones de agua; para cubrir la demanda excedente, se recurre a la importación de otras fuentes: las cuencas del río Lerma y del río Cutzamala aportan 12.2 y 30.1% respectivamente; el porcentaje restante lo componen las aportaciones de aguas superficiales, del río Magdalena y otras fuentes ubicadas en las zonas norte y oriente de la ciudad.²⁵

561. La importación de agua de cuencas aledañas tiene consecuencias negativas regionales, pues existen comunidades que sufren de escasez por entubarla y llevarla a la capital. Un ejemplo de ello es el caso de la región indígena mazahua en el Estado de México que se abastecía en la cuenca del Cutzamala y ha sufrido de escasez, violentando así su derecho al acceso al agua en calidad y cantidad suficientes.²⁶

562. Al respecto, cabe decir que “son las comunidades indígenas ubicadas en las cabeceras de cuencas las que se encargan de proteger una quinta parte del agua dulce que disponemos”.²⁷ Se debería profundizar el diagnóstico y revalorar adecuadamente los servicios ambientales que prestan al Distrito Federal diversas comunidades indígenas incluso en otras entidades.²⁸

563. La demanda creciente del recurso agua,²⁹ frente a una disponibilidad limitada dentro del Distrito Federal conlleva, además de la importación del líquido desde otros estados, la sobreexplotación del acuífero (de las fuentes locales y externas). En 2004, se estimaba que el acuífero en el Distrito Federal tenía una sobreexplotación de 4.7m³/s, provocando hundimientos del terreno y una alteración en la calidad del recurso por la contaminación natural e inducida.³⁰

564. Los hundimientos regionales son de 15 cm por año en promedio, aunque varían dependiendo de la zona y van de 10 a 35 cm anuales,³¹ lo cual entraña el riesgo de provocar que las reservas de agua se mezclen con otras más profundas y se salinicen. Asimismo, al extraer agua más profunda y por tanto más “antigua”, ésta contiene no sólo sodio sino hierro, manganeso, nitritos y otros contaminantes que reducen su calidad, como sucede en el oriente de la ciudad en donde no hay permeabilidad para la recarga del acuífero.³²

565. Aunado a lo anterior, existe contaminación por desechos industriales, basureros y unidades habitacionales. En 2003, se diagnosticó que todos los cuerpos de agua del Valle de México presentaban algún grado de contaminación: sólo 10% se encontraba poco contaminado, 20% contaminado y 70% estaba altamente contaminado.³³

566. Un problema adicional es que la Norma Oficial Mexicana para valorar la calidad del agua para consumo humano, la NOM-127-SSA1-1994, no está actualizada desde el punto de vista microbiológico, contrario a lo que afirma el SACM de que esta norma cumple con los estándares internacionales.³⁴ En una entrevista, la doctora Marisa Mazari del Instituto de Ecología de la UNAM destacó que la NOM 127 en realidad sólo menciona coliformes fecales y totales pero deja fuera otras bacterias, virus y parásitos con efectos a corto plazo que se consideran de alto riesgo, no miden por ejemplo, ni el rotavirus ni la *helicobacter pylori*.³⁵ El rotavirus es la principal causa de enfermedades diarreicas y deshidratación en niñas y niños pequeños y la *H. pylori* es una bacteria asociada a úlceras de estómago y cáncer gástrico. Asimismo, fuera de los trihalometanos (subproductos que se forman principalmente al desinfectar el agua con cloro), esta NOM tampoco mide otros compuestos orgánicos sintéticos provenientes de residuos industriales que tienen efectos graves a mediano y largo plazo.³⁶

567. El tratamiento de las aguas residuales,³⁷ así como la captación de aguas pluviales son métodos aún poco desarrollados en el Distrito Federal, a pesar de que existe una gran variedad de tecnologías para realizar ambos procesos,³⁸ los cuales permiten aprovechar estas fuentes alternativas y limitar la contaminación provocada por las aguas residuales.

568. En el Valle de México, se generan 6.3 m³/s de aguas residuales y sólo se tratan 1.2 m³/s. El Distrito Federal cuenta con sólo 25 plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales en operación.³⁹ Además no hay correspondencia entre los sitios de demanda de agua y la ubicación de las plantas de tratamientos, con lo que se limita el aprovechamiento de este líquido.⁴⁰

Disponibilidad y accesibilidad del servicio de suministro de agua potable

569. Según información oficial de 2004, se tiene un déficit de 2% en la cobertura del sistema de suministro de agua potable para uso doméstico, mientras que la prestación de servicios de drenaje a través de la red pública presenta un rezago de 6%.⁴¹ Se estima una insuficiencia en el abasto (servicio racionalizado) de agua para más de un millón de personas que viven en las delegaciones Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, Xochimilco y Tlalpan, lo que corresponde respectivamente a 3, 6, 28, 32, 34 y 39% del total de habitantes de dichas entidades.⁴² En la delegación Milpa Alta 13% de las viviendas no contaban con agua entubada en 2005.⁴³

570. Como se menciona más adelante, frente a la falta de abastecimiento de agua potable en ciertas zonas de la ciudad, el SACM y las delegaciones distribuyen agua potable a través de carros, tanques y pipas. Sin embargo, este servicio no es continuo ni suficiente para cubrir la demanda,⁴⁴ además de que implica que la gente tenga espacio suficiente para su almacenamiento.⁴⁵

571. En el marco del Foro de Análisis sobre la Situación del Derecho al Agua en el Distrito Federal, realizado en 2005, el SACM reconoció que “en el Distrito Federal, la distribución del agua no es equitativa puesto que hay zonas privilegiadas por cuestiones geográficas [...] algunas personas

reciben 120 litros diarios, otras entre 50 y 80 litros, mientras que tenemos un millón de personas que reciben agua por tandeo. Por ejemplo, en la sierra de Santa Catarina de la delegación Iztapalapa, sólo se recibe agua cada 8 días”.⁴⁶ Dicha cantidad quedaba muy por debajo de la recomendada internacionalmente para cubrir las necesidades humanas básicas.⁴⁷

572. Para el SACM la situación anterior se explica en razón de que “se deben inyectar diariamente a la red 330 litros de agua por habitante, un promedio del consumo doméstico, industrial, etc., pero eso no significa que cada persona obtenga directamente esa cantidad de agua ya que naturalmente la mayor parte del agua se va a las partes bajas de la ciudad, por efecto de la gravedad, por lo que la distribución para las delegaciones como Gustavo A. Madero, Iztapalapa y las zonas altas de Tlalpan es menor”,⁴⁸ las cuales son las que presentan los índices de marginación más altos en el Distrito Federal.⁴⁹

573. No obstante, más que un fenómeno meramente natural, lo que se observa es un patrón de inequidad en el volumen de agua consumida y suministrada en cada una de las 16 delegaciones que integran el Distrito Federal, siendo las zonas de mayor marginación las más afectadas. Existen zonas en la ciudad que gozan de cantidad de agua suficiente, mientras que otras no cuentan con las instalaciones requeridas para el abastecimiento o sufren de cortes continuos.

574. Cabe señalar que la falta de abasto de agua o sus deficiencias afectan en particular a las mujeres que por lo común (y tradición) son quienes se encargan de proveer el agua al hogar. La falta de agua tiene efectos económicos y en la salud.⁵⁰

Asequibilidad

575. Las tarifas por el suministro de agua están establecidas en el Código Financiero del Distrito Federal de acuerdo con dos parámetros fundamentales:⁵¹ el consumo real en metros cúbicos del líquido y el uso de agua. Se establece una cuota fija por colonia catastral para los casos de las y los usuarios que no cuentan con medidor.

576. El Código establece reducciones en el pago por el suministro de agua para personas jubiladas, pensionadas, mujeres viudas, niñas y niños huérfanos, personas pensionadas, personas adultas mayores sin ingresos fijos y escasos recursos, organizaciones que apoyen a sectores de la población en condiciones de rezago social y extrema pobreza y a instituciones de asistencia privada legalmente constituidas, entre otras.⁵² La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal también puede emitir resoluciones generales de condonación en el pago del agua a colonias con problemas de suministro y escasos recursos.⁵³

577. Sin embargo, el SACM afirma que este sistema tarifario “no permite orientar adecuadamente los subsidios al consumo social que se considera a los primeros 30 m³ por familia al mes”.⁵⁴

578. La Comisión de Gestión Integral del Agua de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal reportó que, en coordinación con el gobierno del Distrito Federal, está analizando “una reforma referida a la reestructuración de las tarifas de agua para establecer un sistema de tarifas equitativo”.⁵⁵

579. La meta del SACM, en palabras de su Director, es “un esquema tarifario justo y equitativo, con subsidio a quien sí lo necesita en consumos básicos [...] por ejemplo, en colonias de delegaciones como Milpa Alta, Xochimilco e Iztapalapa, los 20 m³ al bimestre podrían costar 30 pesos y en colonias de mayor ingreso como Las Lomas, esos mismos 20 m³ podrían costar 180 pesos [...] Necesitamos que las tarifas sean crecientes conforme aumenta el consumo y la capacidad de pago [...] Los costos de operación reales (energía eléctrica, mantenimiento, cloro y reactivos, pago del personal, etc.) equivalen a 14 pesos el metro cúbico; en una colonia popular se podría cobrar menos y en una colonia con mayores ingresos hasta 35 pesos el metro cúbico”.⁵⁶

580. Por otra parte, debido a la falta de acceso al agua suministrada por los organismos públicos –o su mala calidad–, el consumo de agua embotellada en el mundo y en el país ha crecido a un ritmo constante en las últimas tres décadas. México ocupa el segundo lugar mundial como consumidor neto de agua envasada, después de Estados Unidos. En cuanto a la asequibilidad del agua embotellada, cabe señalar que existe una gran disparidad en los precios, sin embargo se estimaba en el año 2003, que podía costar hasta mil veces más que el agua potable que se ofrece como servicio público,⁵⁷ lo cual tiene una repercusión directa en la economía familiar. Por ejemplo, colonos del oriente de la Delegación Iztapalapa señalan que en promedio se tienen que comprar cuatro garrafones semanales por familia y los más baratos son de dudosa calidad.⁵⁸

11.3 Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal

Marco jurídico federal

581. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce el derecho humano al agua como tal; sin embargo, en recientes fechas se han escuchado voces tanto en el Congreso de la Unión⁵⁹ como en la sociedad civil⁶⁰ a favor del reconocimiento de este derecho fundamental en la Constitución.

582. En 1992 se aprobó la Ley de Aguas Nacionales (LAN) que fue reformada en 2004.⁶¹ El artículo primero precisa que “la presente Ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; [...] y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable”.⁶²

583. Esta normatividad no consagra el derecho humano al agua, ni se fundamenta en los estándares establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos. Al contrario, promueve una concepción del agua como un bien económico, párrafo 11 de la Observación general núm. 15 lo que contraviene al que precisa que “el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico”.⁶³

584. La LAN da pie a la participación del sector privado en la operación y mantenimiento del servicio de suministro de agua. Al respecto, el SACM hace énfasis en que las concesiones de los servicios de suministro de agua potable deben “cumplir con la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, y se encuentra supeditado el otorgamiento al interés público”, y que “las concesiones que a la fecha se han otorgado no transfieren ni reducen la responsabilidad del Estado en la conservación

del recurso, la gestión de los servicios y el saneamiento del agua, antes bien pretenden tener un acercamiento mayor y con prontitud hacia la ciudadanía para atender los servicios”.⁶⁴

585. No obstante, varios estudios alertan sobre la LAN, en particular porque marca la renuncia del Estado a asumir plenamente sus obligaciones en la materia. Con el argumento de la falta de recursos financieros para dar cobertura a la demanda de abastecimiento de agua potable, el Estado reduce su responsabilidad a la conservación del recurso, y traspasa la gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento al sector privado.⁶⁵ Asimismo, estudios de casos han advertido contra la existencia de “cierto grado de discrecionalidad del ente gubernamental para otorgar concesiones y permisos”.⁶⁶

586. Un problema adicional es la ya mencionada falta de actualización y modernización de las normas oficiales mexicanas, en particular de la 127 para valorar la calidad del agua para consumo humano.

Marco jurídico del Distrito Federal

587. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones legales aplicables en la materia, el Distrito Federal tiene competencias exclusivas en materia de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.⁶⁷ Asimismo, tiene competencias concurrentes con el Ejecutivo Federal en materia de políticas y programación hídricas. En este sentido, la LAN antes referida establece que “los estados, el Distrito Federal y los municipios a través de sus órganos competentes y arreglos institucionales que éstos determinen, se hagan responsables de la gestión de las aguas nacionales en cantidad y calidad que tengan asignadas, concesionadas o bajo su administración y custodia y de la prestación de los servicios hidráulicos”.⁶⁸

588. En 2003 se publicó la Ley de Aguas del Distrito Federal la cual tiene por objeto “regular la gestión integral de los recursos hídricos y la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reúso de aguas residuales”⁶⁹ en la demarcación territorial del Distrito Federal. En el apartado sobre Instituciones responsables y políticas públicas, se precisan las competencias de las distintas dependencias involucradas en la política hídrica y suministro de agua potable en el Distrito Federal así como la naturaleza y alcance de las políticas desarrolladas.

589. Respecto del reconocimiento del derecho al agua, la Ley de Aguas del Distrito Federal retoma algunos elementos de la Observación general núm. 15, que dan la pauta para comprenderlo como derecho humano, en tanto que estipula que “toda persona en el Distrito Federal tiene el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, así como al suministro libre de interferencias. Las autoridades garantizarán este derecho, pudiendo las personas presentar denuncias cuando el ejercicio del mismo se limite por actos, hechos u omisiones de alguna autoridad o persona, tomando en cuenta las limitaciones y restricciones que establece la presente Ley”.⁷⁰

590. Asimismo, en su artículo 6° están plasmados los principios de calidad,⁷¹ accesibilidad física, económica⁷² y sin discriminación.⁷³ También se establece que la administración pública tiene la obligación de “apoyar a aquellas personas que tienen dificultades para acceder al suministro de agua”.⁷⁴

Esta ley reconoce el papel fundamental que desempeña la mujer en la gestión, ahorro y protección del agua,⁷⁵ la importancia de la participación de las y los usuarios, planificadores y responsables de la toma de decisiones en el aprovechamiento y la gestión del agua.⁷⁶ Asimismo, plasma el concepto de sustentabilidad que implica que el derecho humano al agua deba ser ejercido por las generaciones actuales y futuras y que se reduzcan el agotamiento de estos recursos y la contaminación de los cuerpos de agua y los ecosistemas.⁷⁷

591. De lo anterior, puede afirmarse que hay un reconocimiento del derecho al acceso al agua potable en el marco legal del Distrito Federal. No obstante, en ese mismo ordenamiento se establecen condicionantes que resultan contrarias al derecho humano al agua y lo restringen:

- a) Se reconoce el agua como un bien económico al mismo nivel que un bien social,⁷⁸ a pesar de que –como se mencionó anteriormente–, el Comité DESC, en la Observación general núm. 15, párrafo 11, hace énfasis en que “el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico”.⁷⁹
- b) La Ley establece que las autoridades no podrán prestar los servicios hidráulicos a su cargo a quienes habiten en asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación.⁸⁰ Aunque el SACM afirma que esta medida “no es discriminatoria”, sino que responde a la preocupación “de regular los asentamientos humanos, para evitar las consecuencias de un desarrollo urbano no planificado”,⁸¹ contradice los estándares internacionales, en particular la Observación general núm. 15 que precisa que el servicio doméstico de agua potable debe estar al alcance físico de todos los sectores de la población y en cada hogar, “incluyendo tanto una vivienda permanente o semipermanente como un lugar de alojamiento provisional”.⁸² Cabe señalar que el problema de los “asentamientos irregulares” no se va a resolver prohibiendo el suministro de agua.
- c) La ley también establece la posibilidad de restringir el suministro de agua potable, en particular ante la falta de pago de dos o más bimestres de agua.⁸³

592. Desde la perspectiva de derechos humanos es de particular preocupación que la Ley de Aguas faculte a las autoridades a no prestar los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado a quienes habiten en asentamientos humanos irregulares, y a restringir el suministro de agua potable ante la falta de pago. Esto resulta contrario al principio de accesibilidad física y a la obligación de respetar que exige que “los Estados se abstengan de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad”.⁸⁴ En su Observación general núm. 15, el Comité de DESC señala que los Estados Partes deberán abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes que impidan el suministro de agua, así como de los bienes y servicios esenciales para garantizar su aprovechamiento y que el agua no debe utilizarse como instrumento de presión política y económica.⁸⁵

11.4 Instituciones responsables y políticas públicas

Competencias de las instituciones públicas

593. En materia de agua, corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal entre otras cuestiones:⁸⁶

- Integrar a la política ambiental las disposiciones que la Ley de Aguas del Distrito Federal establece en materia de conservación y aprovechamiento sustentable del agua.

- Prevenir y controlar la contaminación del agua.
- Emitir las normas ambientales para el Distrito Federal con relación al manejo integral de los recursos hídricos, la prestación de servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reúso de aguas residuales.
- Conducir la política relacionada con la construcción de obras hidráulicas.
- Otorgar concesiones para la realización de obras y la prestación de los servicios hidráulicos y vigilar su cumplimiento.

594. Hasta noviembre de 2002, la prestación de servicios de agua potable, drenaje, tratamiento y reúso, así como la planeación de este recurso en el Distrito Federal, estaba a cargo de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCORH), que formulaba, ejecutaba y daba seguimiento a los planes y programas en materia del manejo de agua (explotación, conservación, suministro, tratamiento, reúso y desalojo). En diciembre de 2002, por decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, se crea el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM)⁸⁷ como órgano descentralizado. Posteriormente, en 2005, pasa a ser un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.⁸⁸

595. El SACM tiene como facultades la operación de la infraestructura hidráulica y la prestación del servicio público de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reúso de aguas residuales. También funge como auxiliar de la Secretaría de Finanzas en materia de servicios hidráulicos conforme a lo dispuesto en el Código Financiero del Distrito Federal,⁸⁹ y es responsable de “elaborar, ejecutar, evaluar y vigilar el Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos, como instrumento rector de la política hídrica”.⁹⁰

596. Por su parte, las delegaciones son responsables, entre otras cosas, de:⁹¹

- a) Ejecutar los programas delegacionales de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado a partir de redes secundarias;⁹²
- b) Aplicar las disposiciones de su competencia establecidas en el Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos y el Programa para el Uso Eficiente y Ahorro del Agua;
- c) Prestar en su demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado que mediante acuerdo le otorgue el Sistema de Aguas;
- d) Atender oportuna y eficazmente las quejas que presente la ciudadanía, con motivo de la prestación de servicios hidráulicos de su competencia.

597. Por lo que toca a la gestión del agua en la ZMVM, a partir de 1994, surge la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana⁹³ que se agrupa autoridades del Gobierno del Distrito Federal y del Estado de México pertenecientes a la zona conurbada para tratar de unir esfuerzos en la gestión del agua regionalmente de manera que se atiendan los problemas comunes en ambas entidades federativas.

Principales políticas y programas gubernamentales

598. La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal reporta su participación en la coordinación del Plan Verde,⁹⁴ que busca “armonizar el esfuerzo del jefe de Gobierno y de dependencias

[...]:⁹⁵ el cual en materia de agua, busca la autosuficiencia hídrica y gestión integral del agua en el Distrito Federal, en el marco de un medio ambiente sano, y a través de las siguientes estrategias:

- Alcanzar el equilibrio del acuífero,
- Reducir el consumo de agua de uso doméstico,
- Reducir las pérdidas en la red,
- Incrementar la reutilización y el tratamiento del agua,
- Crear parques lacustres en Tláhuac y Xochimilco”.⁹⁶

599. El Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos (PGIRH) 2004-2009⁹⁷ –instrumento rector de la política hídrica del Distrito Federal a cargo del SACM– tiene como objetivo principal el manejo y desarrollo coordinado del agua, suelo y recursos relacionados, de manera que se maximice el bienestar social, económico y ambiental resultante equitativamente, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas. El antecedente inmediato en materia de planeación es el Plan Hidráulico 2004-2006, el cual se sustenta en los Planes de Agua Potable 1997-2010 y el de Drenaje 1994-2010, elaborado por el SACM.

600. El PGIRH cuenta con los siguientes macroprocesos y líneas de acción:

- Prestación de los servicios: atención al usuario y soporte técnico, operación comercial, verificación, inspección y vigilancia, uso eficiente y ahorro del agua y operación del sistema hidráulico.
- Gestión integral de los recursos hídricos: administración del agua, planeación e inversión en obras hidráulicas, administración de los bienes inherentes y gestión ambiental de los recursos hídricos.
- Construcción de infraestructura hidráulica: construcción y rehabilitación, mantenimiento de la infraestructura hidráulica y conservación y mejora del sistema hidráulico.
- Apoyo institucional: administración, finanzas y jurídico, organización, procesos e información, administración de recursos humanos y materiales.

601. A la par, el SACM tiene tres programas rectores encaminados a atender la falta de abastecimiento de agua potable desde sus causas, a saber:

- a) Programa de Sectorización. Con este programa, se pretende delimitar áreas establecidas para el suministro de agua potable de la población y tener un control de los caudales aportados y consumidos para una mejor distribución del agua.
- b) Programa de Identificación y Reposición de Fugas. Consiste en identificar fugas en las redes de distribución de agua para su pronta reparación.
- c) Programa de Mantenimiento de la Infraestructura Hidráulica. Lleva a cabo acciones preventivas y correctivas en tanques, plantas, cárcamos, etc.⁹⁸

602. Frente al problema concreto de la falta de abastecimiento de agua potable, el SACM, además de realizar obras hidráulicas también distribuye el vital líquido a través de carros, tanques y pipas, y realiza acciones de concientización a través de los medios de comunicación masiva. Asimismo, el SACM cuenta con un programa anual para rehabilitación y reposición de pozos de agua potable.⁹⁹

603. Para atender el problema en la sierra de Santa Catarina, Delegación Iztapalapa, el SACM informó estar “desarrollando un proyecto integral, la sustitución de la tubería de distribución, y la sectorización de la red para alcanzar la meta de 500 litros de agua por segundo. Además se está trabajando en la perforación de 10 pozos, y en la instalación de 2 plantas de bombeo y 1 planta potabilizadora”.¹⁰⁰ El Sistema reportó que “con los cambios de red se ha logrado mejorar el servicio y que éste ya es más constante”.¹⁰¹

604. En su discurso de toma de posesión, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón afirmó que “el abasto de agua era una prioridad ambiental del Distrito Federal”. Hizo el compromiso de asegurar el abasto y la calidad del agua en toda la ciudad y en especial en amplias zonas de las delegaciones Iztapalapa, Tlalpan y Gustavo A. Madero; atender la sectorización de fugas en la red de distribución, el tratamiento y reúso del agua residual, así como la captación e infiltración de agua de lluvia. Por otra parte, en Xochimilco, pretende detener el crecimiento urbano sobre las chinampas y cancelar las descargas de aguas residuales al lago.¹⁰² Para detener la obtención de caudales adicionales con origen en largas distancias y revertir la sobre explotación de los acuíferos del Valle de México, el jefe de Gobierno propuso “un manejo integral del agua que parte de la protección efectiva de bosques, barrancas y zonas rurales”.¹⁰³

Presupuesto

605. Como se menciona en el apartado sobre el presupuesto, sólo 12% del presupuesto asignado al Programa de Agua Potable es ejercido directamente por las delegaciones y 88% por el SACM. A pesar de ello, la información del SACM no está desagregada por delegaciones y, por lo tanto, desde el presupuesto no se conoce cuántos recursos se ejercen por delegación para hacer efectivo el derecho al agua. Esta falta de información impide conocer si el presupuesto se asigna y ejerce con criterios de igualdad, equidad y no discriminación entre las diferentes delegaciones de la ciudad.¹⁰⁴

606. La información aportada al Comité Coordinador del *Diagnóstico* por la Delegación Tlalpan da cuenta de una baja en los recursos estipulados entre 2006 y 2007 en materia de agua; ello a pesar del compromiso del jefe de Gobierno de dedicarle especial atención a esta delegación.¹⁰⁵

607. También cabe notar que la mayoría de los esfuerzos para atender los problemas de falta de abastecimiento de agua potable han estado dirigidos a la realización de grandes obras hidráulicas, por lo que las políticas públicas de prevención sobre el uso racional, la captación pluvial y otros aspectos han sido relegados a una posición secundaria. Esto se observa en el destino de los presupuestos y en los programas operativos anuales de las dependencias.¹⁰⁶

608. Por su parte, el propio SACM reconoce que el presupuesto es insuficiente: “La recaudación es insuficiente para conceder el derecho humano al agua a todas las personas de manera equitativa, así como la falta de divulgación para que la ciudadanía se involucre tanto en el pago de cuotas como en el cuidado y uso racional del agua”.¹⁰⁷

Proceso de privatización

609. La Ley de Aguas Nacionales decretada en 1992 planteó la participación de la iniciativa privada “en el uso, el aprovechamiento y la explotación del agua, así como en su distribución y control y en la preservación de su cantidad y calidad, para lograr un desarrollo integral sustentable”.¹⁰⁸ La política de agua instrumentada a inicios de los noventa en el país tuvo su expresión en el Distrito Federal en una estrategia que contempló “fomentar una nueva cultura del agua con la participación de la iniciativa privada”.¹⁰⁹

610. La participación de la iniciativa privada en la gestión del servicio de agua en el Distrito Federal comenzó en 1993 mediante licitación pública para la adjudicación de contratos por obra determinada, mientras el gobierno de la ciudad, a través de la entonces Comisión de Agua del Distrito Federal, mantenía la responsabilidad de administrar el servicio del agua y el sistema hidráulico de acuerdo con la Constitución. Los contratos por 10 años fueron ganados por cuatro consorcios integrados por empresas nacionales con 51% de las acciones y empresas extranjeras con 49 por ciento.¹¹⁰

611. Actualmente en el Distrito Federal se han privatizado las siguientes actividades:¹¹¹

Zona	Delegaciones	Tipo de servicio	Nombre de la concesionaria	Socio en el país	Socio extranjero	Origen
Norte	- Azcapotzalco - Cuauhtémoc - Gustavo A. Madero	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. - Administración comercial. - Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.	Servicios de Agua Potable, S.A. (SAPSA)	Ingenieros Civiles Asociados (ICA) y Banamex	Veolia (antes <i>Vivendi</i>) ^a	Francés
Sur	- Iztapalapa - Milpa Alta - Tláhuac - Xochimilco	- Abastecimiento y tratamiento de aguas residuales. - Servicios al cliente y mantenimiento de redes.	Tecnología y Servicio del Agua, S.A. (TECSA)	Bufete Internacional (BI) y Bancomer	Suez ^b y <i>Anglian Water</i>	Francés e inglés
Este	- Benito Juárez - Coyoacán - Iztacalco - Venustiano Carranza	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. - Administración comercial. - Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.	Industrias del Agua, S.A. (IASA)	Socios Ambientales de Monterrey	<i>Severn Trent of Britain</i>	Inglés
Oeste	- Álvaro Obregón - Cuajimalpa - La Magdalena Contreras - Miguel Hidalgo - Tlalpan	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. - Administración comercial. - Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.	Agua de México, S.A. (AMSA)	Grupo Gutsa	<i>Bechtel Co.</i> , su filial es <i>United Utilities</i> ^c	Estadunidense

^a Su origen data del año de 1853 bajo el nombre de *Compagnie Générale des Eaux*. Esta empresa se ha diversificado en el ramo de la energía, las telecomunicaciones, el transporte, la construcción y el agua.

^b Empresa de origen francés fundada en el año de 1880, su nombre completo es *Suez Lyonnaise des Eaux*.

^c En el año 1995 *North West Water Company* se fusionó con la empresa *North Western Electricity Board (Norweb)*, lo que dio origen a la empresa *United Utilities*.

612. Junto con la ejecución de obra, estas agencias concesionarias tienen a su cargo la función del cobro de los derechos por consumo de agua. Estas acciones no son discrecionales sino que deben basarse en las reglas generales para los servicios de la Tesorería del Distrito Federal,¹¹² además de que en

su actuación el personal de las agencias concesionarias debe ceñirse a lo establecido en la resolución que autoriza a cada una de ellas a prestar los servicios de tesorería que se indican.¹¹³

613. En mayo de 2009 se vencerán estos contratos. En opinión del director del SACM “no es absolutamente seguro que se prolonguen. Deberá hacerse una evaluación de la prestación de servicios por las empresas privadas en un contexto en que todos los días el SACM conoce de reclamaciones de los usuarios por cobros ya pagados. En dicha evaluación se deberá precisar en qué medida las fallas son responsabilidad compartida entre las empresas y los registros públicos previos”.¹¹⁴

Acceso a la información y participación

614. La Ley de Aguas del Distrito Federal precisa que los programas de difusión en materia ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente, el Sistema de Aguas y las delegaciones incluirán campañas periódicas para fomentar el uso adecuado del agua y los recursos naturales relacionados con ésta, así como anunciar por diversos medios mensajes básicos para el buen manejo del agua, su higiene y saneamiento, las formas de colectar aguas pluviales domésticas para su uso, procurando integrar tanto el conocimiento tradicional como el científico y el tecnológico.¹¹⁵

615. Esta misma Ley encomienda al Sistema de Aguas y a las delegaciones la difusión de información y la promoción de actividades de cultura, educación y capacitación ambientales;¹¹⁶ y a la Secretaría del Medio Ambiente, a poner a disposición del público la información relativa a la gestión integral de los recursos hídricos, la prestación de los servicios hidráulicos y el tratamiento y reúso de aguas residuales.¹¹⁷ Asimismo, el SACM reportó que “con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública se permite acceder a toda la información pública no confidencial”.¹¹⁸

616. No obstante, en la Ley se hace caso omiso de la obligación del Estado de promover el acceso al agua como derecho humano. Si bien se implementan campañas enfocadas al cuidado y uso racional del agua, no se cuenta con programas que desde la perspectiva de los derechos humanos, difundan la información sobre el derecho al agua y los recursos existentes para su exigibilidad y justiciabilidad. Tampoco se han identificado estrategias de capacitación para las y los funcionarios públicos de los tres poderes sobre el contenido, las implicaciones y las obligaciones del Estado en la materia.

617. Por otro lado, cabe referir una serie de limitaciones para acceder a la información gubernamental.¹¹⁹ Por ejemplo, no se cuenta con información sobre los criterios de distribución del agua en la ciudad, ni sobre los de medición de la calidad de la misma (antes a cargo del Laboratorio Central de Control de Calidad del Agua, ahora bajo la responsabilidad del SACM).¹²⁰ Tampoco se cuenta con información que transparente los términos en los cuales se firmaron los contratos de concesión de servicios de agua.

618. En el portal de Internet del Sistema de Aguas¹²¹ la información que se publica es escasa, poco detallada y no actualizada. En la sección correspondiente al *Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero* sólo se reportan los montos original, modificado, programado y ejercido por grandes líneas de acción (administración pública, agua potable, y drenaje y tratamiento de aguas negras) sin especificar la fecha; y no se encuentra ningún reporte detallado

sobre los programas en curso ni los avances desglosados por metas programadas. Como ya se refirió, tampoco se encuentra información desglosada por delegación.

619. En lo que respecta a la participación social, la Ley de Aguas reconoce la importancia del involucramiento de todos los sectores de la sociedad en el manejo del agua; y exige al Sistema de Aguas y a las delegaciones fomentar y apoyar la conformación, consolidación y operación de grupos intersectoriales para el diseño e instrumentación de los programas en la materia.¹²² El SACM hace énfasis en la existencia de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal.¹²³ Sin embargo, las consultas sobre los planes de desarrollo de las delegaciones no son valoradas como espacios reales de participación¹²⁴ en tanto que su difusión es muy restringida y son poco claros los mecanismos para asegurar que los insumos que de ellas se reciban sean tomados en cuenta. A la fecha no se ha instrumentado ningún mecanismo que permita la participación de todos los sectores interesados en los procesos de toma de decisiones relacionados con la definición, implementación y evaluación de las políticas y programas públicos en materia de agua.

Información relativa a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

*Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT)*¹²⁵

620. La Ley de Aguas del Distrito Federal reconoce la figura de la denuncia ciudadana y otorga a la PAOT la responsabilidad de su atención.¹²⁶ Más específicamente, se establece que “toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la PAOT todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, en los términos establecidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría”.¹²⁷

621. En sus informes de gestión de 2002 a 2006, la PAOT registra un porcentaje muy bajo de denuncias en materia de agua. Durante 2002, primer año de su gestión, no se recibieron denuncias sobre problemas relacionados con agua. En 2003, pese a que fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Ley de Aguas del Distrito Federal, sólo se registraron 27 denuncias en esta materia, 5% del total de 538 denuncias recibidas. En 2004, se recibieron 22 denuncias sobre agua equivalentes a 3.75% de un total de 586 denuncias. Para 2005 la PAOT recibió 820 denuncias ciudadanas de las cuales 34 fueron en materia de agua (4.14%) y tuvo 54 actuaciones de oficio, una de ellas por presunta destrucción de la red de drenaje y de agua potable con descarga de aguas residuales ácidas. Para el tercer trimestre de 2006 (de enero a septiembre) la PAOT desarrolló 25 investigaciones por denuncias ciudadanas y actuaciones de oficio en materia de agua, 3% del total (825 investigaciones).

622. La PAOT atribuye el bajo número de denuncias sobre agua al desconocimiento de la población respecto de sus derechos.¹²⁸

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)*¹²⁹

623. Respecto de la CDHDF, el derecho al agua no aparece registrado en ninguna de las quejas recibidas por dicho organismo. Sin embargo, su presencia es importante como tipo de violación dentro de los Derechos de las personas privadas de su libertad y dentro del Derecho a un nivel de vida adecuado. En el periodo que va desde enero de 2005 hasta octubre del 2007, dentro del Derecho a un nivel de vida adecuado, 159 quejas¹³⁰ han sido calificadas como presuntamente violatorias a los derechos humanos teniendo como tipo de violación la “obstaculización, restricción o negativa al derecho a los servicios básicos”. De éstas, 65% (104 quejas) han tenido relación con el derecho al agua, ya sea por escasez del suministro, fugas, negación del servicio, daño en las instalaciones o infraestructura hidráulica y/o cobro indebido o excesivo del servicio.

624. Dentro de estas 104 quejas, 52 señalan como presunta responsable a la Dirección General del SACM. Una queja señala como presunto responsable al Instituto de Vivienda del Distrito Federal, órgano descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, una más a la Secretaría de Obras y Servicios y otra a la Secretaría de Protección Civil. En 54 quejas las autoridades señaladas como presuntamente responsables son las delegaciones políticas. Dentro de este tipo de quejas, el mayor número de menciones es para la delegación Álvaro Obregón, señalada en 13 quejas; seguida de la delegación Tlalpan con 10 menciones y la delegación Gustavo A. Madero con 8 (las 23 quejas restantes se distribuyen entre las demás delegaciones políticas).

625. Respecto de las quejas presentadas por cobro indebido o excesivo del servicio de suministro de agua, la CDHDF ha identificado las siguientes causas:

- a) malfuncionamiento de los medidores;
- b) fugas no registradas;
- c) falta de información de los usuarios al SACM cuando se modifica algún dato de consumo de agua (por ejemplo cuando se cierran las actividades de un local comercial);
- d) usuarios que dejan pasar un largo periodo de tiempo sin hacer sus pagos de agua, y
- e) errores en la facturación por parte del personal de las agencias concesionarias.

626. Es importante mencionar que en el caso de las quejas por cobro excesivo, las autoridades responsables son las agencias concesionarias que se encargan de llevar a cabo los cobros. Sin embargo, con base en la ya mencionada Observación general núm. 15 del Comité DESC, el Estado tiene la obligación de proteger a los usuarios e impedir que las agencias concesionarias menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables”.¹³¹

627. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha emitido una recomendación por violación al derecho humano al agua, y se han emitido otras cinco relacionadas con este tema.

628. La Recomendación 9/2003 fue emitida por la violación al derecho humano al agua, vinculada con los derechos humanos a la vida, la salud y un medio ambiente sano, y dirigida al Sistema de Aguas de la Ciudad de México. Surgió de una investigación de oficio iniciada a partir de una nota publicada en el periódico *Reforma* en donde se señalaba la existencia de una fuga en el Acueducto Lerma Sur, que significó el desperdicio de 321 millones 408 mil litros de agua potable en una zona que sufre

un continuo desabasto del vital líquido.¹³² Esta recomendación fue aceptada por las autoridades. En ella se solicitaba la inmediata reparación de la fuga del acueducto; la implantación de programas de detección y reparación de fugas; la incorporación en el presupuesto público de partidas destinadas al mantenimiento de la infraestructura hidráulica del Distrito Federal; la realización y distribución de informes periódicos sobre la calidad del agua y la creación de campañas de generación de conciencia sobre el adecuado uso y disfrute del agua entre la ciudadanía y las autoridades.

629. Las recomendaciones 6/2001, 8/2004, 9/2004¹³³ y 16/1995 también están relacionadas con esta situación. La Recomendación 6/2001, tuvo lugar por la *negativa infundada a la instalación de una toma de agua en la Delegación Xochimilco*. Esta recomendación no fue aceptada por la autoridad correspondiente. La Recomendación 8/2004 dirigida a la entonces jefa delegacional de Álvaro Obregón y a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal tuvo lugar por la violación del *derecho a la protección judicial y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado*, en un caso de afectación, entre otras cosas, del cauce del río Barranca del Muerto debido a la construcción de unidades habitacionales en su ladera. La recomendación no fue aceptada por las autoridades correspondientes. Al igual que la recomendación anterior, la Recomendación 9/2004 se refiere a la *violación al derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado* ligada directamente con el derecho al agua. En este caso, las autoridades aceptaron parcialmente la recomendación que se encuentra sujeta a seguimiento.¹³⁴

11.5 Breves consideraciones respecto de la justiciabilidad del derecho al agua

630. La Ley de Aguas del Distrito Federal estipula que “las autoridades garantizarán este derecho [el derecho al acceso al agua], pudiendo las personas presentar denuncias cuando el ejercicio del mismo se limite por actos, hechos u omisiones de alguna autoridad o persona, tomando en cuenta las limitaciones y restricciones que establece la presente Ley”.¹³⁵

631. Si bien existen en el Distrito Federal recursos administrativos para que las personas, grupos u organizaciones presenten denuncias, la misma PAOT reporta que ha detectado que “falta un gran tramo por avanzar para garantizar el respeto a los derechos ambientales [...] debido principalmente a la falta de difusión de los derechos entre la población; pues el ciudadano no puede ejercer plenamente un derecho que desconoce”.¹³⁶

632. Asimismo, la PAOT constata que “existe una falta de capacitación y conocimiento de las leyes por parte de las autoridades, así como lagunas y contradicciones en la normatividad vigente en el Distrito Federal”.¹³⁷ Finalmente reconoce la falta de instancias jurisdiccionales para hacer valer con efectividad este derecho, recordando que la mayor parte de los asuntos ambientales –incluso respecto al agua–, se resuelven en las instancias administrativas y pocos asuntos llegan a judicializarse.

633. En la realidad son escasos los recursos jurídicos para hacer justiciable el derecho al agua; la mayoría de las quejas por presuntas violaciones al derecho al agua se presentan en instancias administrativas (CDHDF y PAOT), órganos que emiten recomendaciones en el ámbito administrativo y de carácter no vinculante.

11.6 Conclusiones del capítulo

634. Si bien la Ley de Aguas del Distrito Federal reconoce el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, y al suministro libre de interferencias, así como los principios de no discriminación, acceso a la información, participación, y sustentabilidad, esta misma normatividad comprende al agua como un bien económico y contempla algunos otros aspectos que restringen el acceso al servicio de agua potable, en particular a las personas que habitan asentamientos irregulares y a las que adeudan pagos.

635. Recientemente, en su *boletín de prensa* núm. 343 del 12 de mayo de 2007, el Gobierno del Distrito Federal refirió que el derecho humano al agua es una prioridad de las políticas públicas de gobierno. La gestión del agua es asumida por parte de las autoridades capitalinas como uno de los grandes retos de la época; por lo cual se proponen políticas públicas que se sustenten en el manejo integral del recurso del agua y la sustentabilidad de los ecosistemas. Por otra parte, se plantea como una de las metas principales garantizar el abasto y la calidad del agua en toda la ciudad y en especial en las zonas más marginadas. Sin embargo, la falta de estudios y evaluaciones accesibles al público en general dificulta la valoración del alcance real de dichas políticas y acciones.

636. En la actualidad, la sobreexplotación de los mantos acuíferos, el mal estado de la infraestructura hidráulica, la distribución irracional e inequitativa del agua y de los recursos en las 16 delegaciones, son algunos de los obstáculos que limitan el pleno goce del derecho humano al agua por todas las personas que habitan la ciudad de México. Más de un millón de personas no tienen acceso a un suministro continuo y suficiente de agua potable.

637. A través de este ejercicio de diagnóstico se identificó una atención limitada y una asignación presupuestal insuficiente para el desarrollo y aplicación de programas de difusión y uso de tecnologías de captación, tratamiento y aprovechamiento de aguas pluviales y residuales e, incluso, en la debida solución de los problemas de suministro, en particular en aquellas zonas de la ciudad que no cuentan con un acceso continuo, suficiente y de calidad al servicio de agua potable.

638. Por otro lado, la coordinación entre las dependencias del Gobierno del Distrito Federal y de éste con los estados cercanos es insuficiente. En particular, las políticas en materia de desarrollo urbano y vivienda no consideran adecuadamente las condiciones geográficas y climatológicas, ni la compleja problemática del agua en el Distrito Federal. Tampoco existen mecanismos de coordinación para atender debidamente cuestiones de compensación por daños causados a terceros, en particular a los habitantes de los estados aledaños que ven la disponibilidad y accesibilidad al agua limitadas por la importación de la misma hacia la capital.

639. El proceso de semiprivatización de algunos servicios en relación con el suministro del agua no ha afectado tanto al Distrito Federal como a otros lugares en donde las tarifas aumentaron drásticamente. La Dirección de Atención a Usuarios del Sistema de Aguas coordina a las agencias concesionarias y atiende a los usuarios que están inconformes con los cobros o las acciones realizadas por el personal de esas agencias. El monto de los cobros está regulado aún por el gobierno del Distrito Federal. No obstante, en la experiencia de la CDHDF se ha resaltado la atención deficiente por parte del personal de las concesionarias, pues ante las inquietudes de los usuarios en raras ocasiones se les ofrece orientación sobre su situación jurídica o posibles soluciones mediante algunas de las

alternativas de pago que ofrece el Código Financiero del Distrito Federal. Este punto nos remite a la obligación de protección que incumbe al Estado cuando los servicios de suministro de agua son explotados o controlados por terceros. La participación de la iniciativa privada no se debería llevar a cabo sin el establecimiento, tal y como lo recomienda el Comité DESC, de un sistema normativo eficaz de conformidad con el PIDESC y la Observación general núm. 15, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento”.¹³⁸

640. Sobre este punto, también preocupa que se limita la información respecto de los contratos de concesión de obras y servicios. De manera general, se cuestiona la falta de acceso a una información adecuada y accesible, así como la inexistencia de espacios de participación incluyentes, y que garanticen una participación real de las personas interesadas en la toma de decisiones sobre los asuntos relativos al agua.

641. La falta de difusión y conocimiento del derecho humano al agua se identifica como un obstáculo importante para que las personas puedan ejercer y hacer valer su derecho; sin embargo, también destacan la falta de capacitación y desconocimiento por parte de las autoridades, tanto de las leyes nacionales y locales, como de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. En la realidad, las instancias que reciben quejas y emiten recomendaciones en la materia son la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, pero ambas son recursos de carácter administrativo. Las vías jurisdiccionales apropiadas aún no se han desarrollado.

Notas

- ¹ Entre las referencias implícitas al derecho humano al agua destacan: el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos sobre el derecho a un nivel de vida adecuado; el párrafo 1 del artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre el derecho a la vida; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (varios artículos). Entre las referencias explícitas destacan: la Observación general núm. 15 relativa al derecho al agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el párrafo 2, inciso h) del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; los párrafos 1 y 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño; las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales (1977), en materia de derecho internacional humanitario que establecen el derecho al agua potable (varios artículos); el capítulo 18 de la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; la Resolución 54/175 de la Asamblea General de 2000 que clarifica y reafirma el derecho fundamental al agua limpia. (Tomado de: *Memoria del Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México, 9 y 10 de marzo de 2005*, Grupo Impulsor del Foro, *op. cit.*, 2005; panel marco, ponencia de Areli Sandoval Terán de DECA Equipo Pueblo, A. C.). También se recomienda ver el *Informe sobre la Realización del Derecho al Agua Potable y al Saneamiento* (El CN.4/Sub.2/2005/25), presentado por el relator especial, El Hadji Guissé, encargado de realizar un estudio detallado sobre la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento. Asimismo, en la sexta nota al pie de la Observación general núm. 15 se encuentra una lista de tratados, declaraciones y otras normas que reconocen el derecho humano al agua.
- ² El PIDESC fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971, y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981.
- ³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC), Observación general núm. 15 (2002), relativa al derecho al agua, párrafo 3.
- ⁴ Comité DESC, Observación general núm. 15 (2002), *op. cit.*, párrafo 2.
- ⁵ *Ibid.*, párrafo 11.
- ⁶ *Ibid.*, párrafo 12.
- ⁷ Bartram y Howard, “Domestic Water Quantity, Service Level and Health”, en *Informe de la Organización Mundial de la Salud (WHO/SDE/WSH/03.02)*. Tomado de: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la Ciudad de México: análisis, perspectivas y propuestas sobre algunos derechos”, *op. cit.*, noviembre de 2007.
- ⁸ Comité DESC, Observación general núm. 15 (2002), *op. cit.*, párrafo 24.
- ⁹ *Ibid.*, párrafos 17 a 19.

- ¹⁰ *Ibid.*, párrafos 20 a 25.
- ¹¹ *Memoria del Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México, 9 y 10 de marzo de 2005*, panel final de conclusiones, Grupo Impulsor del Foro, *op. cit.*, 2005.
- ¹² En <<http://www.eco2site.com/News/Diciembre/mexico-semarnat.asp>>.
- ¹³ II Censo de Población y Vivienda (2005) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en <<http://www.inegi.gob.mx>>, citado en: CDHDF-DECA Equipo Pueblo, A. C., *El derecho al agua en la ciudad de México*, 2a. ed., folleto núm. 2 de la serie DESCAs, México, 2007.
- ¹⁴ Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, p. 13.
- ¹⁵ “Panorama demográfico de la ZMVM, 2005”, en *Boletín Metrópoli/2025*, núm. 11, año 1, noviembre de 2006, en: <<http://www.metropli.org.mx/html/areas/0/boletin11.pdf>>, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ¹⁶ Alcanzando una altitud máxima de 3 930 msnm. Véase más información en la parte II. El Distrito Federal y los derechos humanos, capítulo 5.2 Contexto social.
- ¹⁷ Conferencia: “Cinco siglos de la Cuenca del Valle de México”, investigación del Centro Virtual de Información del Agua, en: <<http://www.agua.org.mx>>. Citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ¹⁸ Conferencia del arquitecto Jorge Legorreta durante la mesa informativa y de discusión sobre el drenaje profundo en la ciudad de México, organizada por la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA) y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), el 27 de julio de 2007, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ¹⁹ Charla con el director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), Ramón Aguirre, durante la segunda sesión del Consejo Ciudadano de la Procuraduría Social del Distrito Federal, el 9 de octubre de 2007, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ²⁰ Cada metro cúbico por segundo equivale a mil litros por segundo.
- ²¹ Cifras para 2004 tomadas de Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2005, pp. 13-14.
- ²² Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, p. 60, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ²³ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, p. 60, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ²⁴ Citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ²⁵ SACM, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, *op. cit.*, p. 13.
- ²⁶ Emilio Álvarez Icaza Longoria, “La disponibilidad del agua como derecho humano”, en *DFensor*, núm. 3, año IV, marzo de 2006, p. 8.
- ²⁷ *Foro de Experiencias y Alternativas de Uso y Manejo Sustentable del Agua Agrícola, Doméstico, Social, Territorial, 23 y 24 de febrero de 2006, Memorias*, Facultad de Economía (UNAM), México, ponencia de Eckart Boege (Programa de Intercambio, Diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria (PIDAASSA)).
- ²⁸ Aportación de Enrique Gómez Levy de Enlace Rural Regional A. C., citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ²⁹ La demanda aproximada es de 35 mil litros por segundo (35 m³/aprox.), de los cuales se suministran 32 mil, por lo que hace falta un 10% para satisfacer la demanda. Tomado de la charla con Ramón Aguirre, director del SACM, *op. cit.*
- ³⁰ SACM, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, *op. cit.*, p. 13.
- ³¹ *Ibid.*, p. 17. El hundimiento medio anual muestra valores máximos en los límites del Distrito Federal con Ciudad Nezahualcóyotl; en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez; en el centro de la ciudad; en el área de Azcapotzalco y poniente de Iztapalapa, y en las zonas de Xochimilco y el Canal de Chalco, en el tramo donde se ubica la batería de pozos Tláhuac-Nezahualcóyotl.
- ³² Charla con Ramón Aguirre, director del SACM, *op. cit.*
- ³³ Alternativa Ciudadana 21, “Resultados del taller ‘Propuestas de política ambiental para el Distrito Federal’”, 22 de mayo de 2003, en: <<http://www.alternativa21.org.mx>>.
- ³⁴ Información aportada al Comité Coordinador por el SACM a través de un pase de lista.
- ³⁵ Véase: Marisa Mazari Hiriart *et al.*, “Bacteria and Disinfection by Products in Water from Southern Mexico City”, en *Archives of Environmental Health*, núm. 4, vol. 58, México, UNAM-Instituto de Ecología, abril de 2003. En este estudio se concluye que la desinfección en los pozos no garantiza la buena calidad del agua para la población de ciudad de México, por ejemplo se detectó *H. pylori* en 69% de las muestras anteriores a la clorinación y en 57% posteriores a la clorinación.
- ³⁶ Citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ³⁷ El agua residual es la “proveniente de actividades domésticas, industriales, comerciales, agrícolas, pecuarias o de cualquier otra actividad que, por el uso del que ha sido objeto, contiene materia orgánica y otras sustancias químicas que alteran su calidad y composición original”. Ley de Aguas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de abril de 2003, artículo 4º, inciso v.
- ³⁸ Información aportada al Comité Coordinador por parte Claudia Campero Arena de la COMDA.
- ³⁹ Datos del INEGI, citado en: CDHDF-DECA Equipo Pueblo, A. C., *El derecho al agua en la ciudad de México*, *op. cit.*, p. 12.
- ⁴⁰ *Idem.*
- ⁴¹ SACM, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, *op. cit.*, p. 11.
- ⁴² *Ibid.*, p. 32.
- ⁴³ II Censo de Población y Vivienda (2005) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- ⁴⁴ Véase por ejemplo: *La Jornada*, “Desquicia a delegaciones la falta de agua. En Iztapalapa y Coyoacán, bloqueos de colonos; en 150 escuelas suspenden clases”, 18 de marzo de 2005.

- ⁴⁵ Intervención de Ana María Rodríguez (del Movimiento Urbano Popular) en el seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, mesa sobre derecho al agua, 24 de octubre de 2007, FLACSO.
- ⁴⁶ *Memoria del Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México*, *op. cit.*, mesa sobre el factor de disponibilidad para el ejercicio del derecho al agua, 9 de marzo, ponencia de Óscar Froylán Martínez Villalba, jefe de oficina de sectorización del SACM, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ⁴⁷ Véase el *Informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS)* *op. cit.*
- ⁴⁸ Charla con Ramón Aguirre, *op. cit.*
- ⁴⁹ Para más información véase la parte II, capítulo 5: Contexto sociodemográfico del Distrito Federal.
- ⁵⁰ Información aportada al Comité Coordinador por el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la UNAM.
- ⁵¹ Código Financiero del Distrito Federal en sus artículos 194 y 196.
- ⁵² *Ibid.*, artículos 298, 299, 300 y 301.
- ⁵³ Véase, por ejemplo: “Resolución de carácter general mediante la cual se condona totalmente el pago de los derechos por el suministro de agua, correspondiente al ejercicio fiscal 2007, así como los recargos y sanciones a los contribuyentes cuyos inmuebles se encuentren en las colonias que se indican”, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el día 8 de agosto de 2007. Información aportada al Comité Coordinador por el SACM, a través de un pase de lista.
- ⁵⁴ SACM, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009”, *op. cit.*, pp. 11-12.
- ⁵⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Comisión de Gestión Integral del Agua de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ⁵⁶ Charla con Ramón Aguirre, *op. cit.*
- ⁵⁷ “Agua embotellada: año internacional del agua dulce 2003”, en: <http://www.wat.evphp@URL_ID=5226&URL>, citado en: Seminario Internacional del Agua: ¿Bien privado o bien común?, 22 de septiembre de 2004, UACM, ponencia de Miguel G. Breceda Lapeyre, “Agua y energía en la ciudad de México. (Visión en 2004)”, p. 8.
- ⁵⁸ *Memoria del Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México, 9 y 10 de marzo de 2005*, Grupo Impulsor del Foro, *op. cit.*, 2005, mesa intersectorial sobre el factor de accesibilidad económica para el ejercicio del derecho al agua, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ⁵⁹ Véase en particular las iniciativas de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de 2005 para elevar a rango constitucional el derecho humano al agua, para incorporarlo en la Ley de Aguas Nacionales (LAN), y para reformar otros artículos de la misma LAN para evitar perjuicios a la población de escasos recursos por las sanciones que prevé, también en el espíritu del derecho humano al agua. Tomado de: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ⁶⁰ Véase en particular la campaña El derecho al agua a la Constitución promovida por la COMDA, iniciada en octubre de 2005, en: <<http://www.comda.org.mx>>.
- ⁶¹ Ley de Aguas Nacionales, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 2004.
- ⁶² *Ibid.*, artículo primero.
- ⁶³ Comité DESC, Observación general núm. 15 (2002), *op. cit.*, párrafo 11.
- ⁶⁴ Información aportada al Comité Coordinador por el SACMA a través de un pase de lista.
- ⁶⁵ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., *Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal-2007*, México, CDHDF/Indesol/Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., 2008.
- ⁶⁶ Norma Castañeda, “Inversiones europeas en los sectores de agua y electricidad en México”, en *Estudio sobre el impacto social y medioambiental de las inversiones europeas en México y Europa*, México, RMALC-CIFCA, mayo de 2006.
- ⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción III.
- ⁶⁸ Ley de Aguas Nacionales, *op. cit.*, artículo 14 Bis 5, fracción XIII.
- ⁶⁹ *Ibid.*, artículo 1°.
- ⁷⁰ Ley de Aguas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de abril de 2003, artículo 5°.
- ⁷¹ *Ibid.*, artículo 6°, fracción III: “El agua requerida para uso doméstico y personal debe ser salubre, libre de microorganismos patógenos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan riesgo a la salud humana. En consecuencia, el agua debe contener un sabor, olor y color aceptable para cada uso”.
- ⁷² *Ibid.*, artículo 6°, fracción X. “Las autoridades deben adoptar medidas que incluyan el uso de técnicas y tecnologías de bajo costo, una política de precios apropiadas para zonas marginadas o de vivienda popular, así como la adopción de mecanismos institucionales que prevean beneficios laborales para acceder a los servicios hidráulicos de calidad”, y fracción XI. “La determinación del pago de los servicios hidráulicos debe basarse en el principio de equidad, asegurando que éstos sean accesibles para todos incluyendo a grupos sociales vulnerables”.
- ⁷³ *Ibid.*, artículo 6°, fracción IV. “La infraestructura y los servicios hidráulicos deben ser accesibles para toda persona sin discriminación, incluyendo a la población expuesta o marginada, siempre y cuando éstas cumplan con las disposiciones legales sobre el uso del suelo en donde habiten o realicen sus actividades económicas”.
- ⁷⁴ *Ibid.*, artículo 6°, fracción IX.
- ⁷⁵ *Ibid.*, artículo 6°, fracción VIII.
- ⁷⁶ *Ibid.*, artículo 6°, fracción V.
- ⁷⁷ *Ibid.*, artículo 6°, fracción XII.
- ⁷⁸ *Ibid.*, artículo 6°, fracción I: “El agua es un bien social, cultural, ambiental y económico”.
- ⁷⁹ Comité DESC, Observación general núm. 15, 2002, *op. cit.*, párrafo 11.
- ⁸⁰ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 50.
- ⁸¹ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la Unidad Departamental Consultiva y Legislativa del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, el 7 de noviembre de 2007.
- ⁸² Comité DESC, Observación general núm. 15, 2002, *op. cit.*, nota de pie de página 16, artículo 12.

- ⁸³ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículos 61 y 90.
- ⁸⁴ Comité DESC, Observación general núm. 15, 2002, *op. cit.*, párrafo 21.
- ⁸⁵ *Ibid.*, párrafo 32. A este respecto, el Comité recuerda su posición, expresada en su Observación general núm. 8, 1997, sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.
- ⁸⁶ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 15.
- ⁸⁷ SACM, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, *op. cit.*, p. 4.
- ⁸⁸ Decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado denominado Sistema de Aguas de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de mayo de 2005.
- ⁸⁹ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 7°.
- ⁹⁰ *Ibid.*, artículo 16, inciso I.
- ⁹¹ *Ibid.*, artículo 18.
- ⁹² *Ibid.*, artículo 4°, inciso XXIX. La red secundaria es “el conjunto de obras desde la interconexión del tanque de regulación, así como de la línea general de distribución hasta el punto de interconexión con la infraestructura interdomiliar del predio correspondiente al usuario final del servicio”.
- ⁹³ Convenio de Coordinación para la integración de la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 1995. En el inciso G) del artículo 122 constitucional se establece que “para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, *agua potable y drenaje*; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes”.
- ⁹⁴ El Plan Verde es la ruta del gobierno del Distrito Federal a mediano plazo en materia de medio ambiente, el cual contiene las estrategias y acciones para encaminar a la ciudad de México hacia la sustentabilidad de su desarrollo. Para más información véase en capítulo 10: derecho a un medio ambiente sano.
- ⁹⁵ Las dependencias mencionadas son: Oficialía Mayor; Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad, Coordinación de Uso Eficiente de Energía y Autoridad del Centro Histórico.
- ⁹⁶ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista, y página *web* del Plan Verde en: <<http://www.sma.df.gob.mx/sma/planverde/index.php?op=agua>>.
- ⁹⁷ SACM, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, *op. cit.*
- ⁹⁸ Oficio GFD-SMA-SACM-DESU-DVCD-07 suscrito por el director general del Sistema de Aguas en respuesta a la solicitud de la solicitud de informe girada por la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ⁹⁹ *Idem.*
- ¹⁰⁰ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la Unidad Departamental Consultiva y Legislativa del SACM a través de un pase de lista.
- ¹⁰¹ *Idem.*
- ¹⁰² Discurso íntegro de la toma de protesta de Marcelo Ebrard Casaubón como jefe de Gobierno del Distrito Federal para el periodo 2006-2012, 4 de diciembre de 2006.
- ¹⁰³ *Idem.*
- ¹⁰⁴ Análisis de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A. C., a partir de la información aportada por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, las delegaciones y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México al Comité Coordinador del *Diagnóstico*. Véase también la parte II, capítulo 8: Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos.
- ¹⁰⁵ Análisis de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A. C., a partir de la información aportada por la delegación de Tlalpan al Comité Coordinador del *Diagnóstico*.
- ¹⁰⁶ Información aportada por la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁰⁷ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁰⁸ María Concepción Martínez Omaña, ‘Gestión del agua en el Distrito Federal. Retos y propuestas’, capítulo sobre la participación de la empresa privada en la gestión del servicio de agua en el Distrito Federal, por UNAM/ALDF, México, enero de 2004, p. 19, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 20.
- ¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 22-23.
- ¹¹¹ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., *Informe sobre la situación*, *op. cit.* Cuadro elaborado con información de la Coordinadora de Trabajadores por la Defensa del Carácter Público del Agua y de Gerold Schimt.
- ¹¹² *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de junio de 2002.
- ¹¹³ *Cfr.*, “Resolución por la que se autoriza a Agua de México, S. A. de C. V., como auxiliar de la Secretaría de Finanzas, para prestar los servicios de tesorería que se indican”, información aportada por la Tercera Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹¹⁴ Charla con Ramón Aguirre, *op. cit.*
- ¹¹⁵ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 29.
- ¹¹⁶ *Ibid.*, artículo 30, inciso II.
- ¹¹⁷ *Ibid.*, artículo 31.

- ¹¹⁸ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la Unidad Departamental Consultiva y Legislativa del SACM, a través de un pase de lista.
- ¹¹⁹ Sobre este punto, véase también la parte IV. Democracia y derechos humanos, capítulo 19: Acceso a la información.
- ¹²⁰ Intervención de Alberto Luna Hernández, Dirección General de Participación Ciudadana, en el seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa”, mesa sobre derecho al agua, 24 de octubre de 2007, FLACSO.
- ¹²¹ Véase la página de Internet del Sistema de Agua de la Ciudad de México en <<http://www.sacm.df.gob.mx>>.
- ¹²² Ley de Aguas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de abril de 2003, artículo 30, incisos 1 y III.
- ¹²³ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la Unidad Departamental Consultiva y Legislativa del Sistema de Aguas de la Ciudad de México.
- ¹²⁴ Intervención de Alberto Luna Hernández, Dirección General de Participación Ciudadana, en el seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa”, mesa sobre derecho al agua, 24 de octubre de 2007, FLACSO.
- ¹²⁵ Véase también la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ¹²⁶ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 17.
- ¹²⁷ *Ibid.*, artículo 122.
- ¹²⁸ Tomado de DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ¹²⁹ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la Tercera Visitaduría General, la Dirección General de Quejas y Orientación y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹³⁰ El número de quejas que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja pudiera considerarse improcedente, si la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, si la autoridad dio respuesta al caso o, si finalmente la queja llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹³¹ Comité DESC, Observación general núm. 15, 2002, *op. cit.*, párrafo 24.
- ¹³² Mariel Ibarra, “Cumple un año fuga de agua, continúan abiertas algunas fisuras en el acueducto Lerma Sur; se desperdician 10 litros de agua por segundo”, *Reforma*, sección B, 5 de enero de 2003, p. 16.
- ¹³³ Las recomendaciones 8/2004 y 9/2004 se detallan más ampliamente en el capítulo 10 sobre el derecho a un medio ambiente sano.
- ¹³⁴ De nueve puntos recomendarios fueron aceptados cinco, de éstos, cuatro se han cumplido totalmente y uno queda parcialmente cumplido por lo que continúa sujeto a seguimiento.
- ¹³⁵ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 5°.
- ¹³⁶ Información aportada al Comité Coordinador por la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias de la PAOT a través de un pase de lista.
- ¹³⁷ *Idem.*
- ¹³⁸ Comité DESC, Observación general núm. 15 (2002), *op. cit.*, párrafo 24.

Capítulo 12. Derecho a una vivienda adecuada¹

642. Para evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado capitalino en materia de derecho a una vivienda adecuada, se describe el contenido de este derecho y de las obligaciones del Estado, a partir de una revisión del derecho internacional de los derechos humanos.

643. Después se da un panorama general del estado que guarda el derecho a una vivienda adecuada en el Distrito Federal. Se analizan los diferentes aspectos que permiten determinar si las formas de vivienda constituyen una “vivienda adecuada” según los estándares internacionales de derechos humanos. Para ello se recurre principalmente a información estadística oficial, y la fuente disponible más reciente es el *II Censo de población y vivienda 2005*.

644. Para completar este análisis, en el apartado sobre Marco jurídico se evalúa el grado de reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada en la normatividad federal y local. En el apartado sobre Instancias y políticas públicas se aborda la naturaleza y alcance de las principales políticas públicas y programas desarrollados en la materia. Antes de concluir, se hacen consideraciones respecto de la justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada en el Distrito Federal.

12.1 Normatividad internacional

Contenido del derecho a una vivienda adecuada

645. El derecho a una vivienda adecuada se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos,² en su artículo 25, párrafo primero, que a la letra dice:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...

646. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³ consagra dicho derecho en su artículo 11, párrafo primero, y señala que el Estado se obliga a tomar las acciones necesarias para garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todas las personas:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

647. La Observación general núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho a una vivienda adecuada, enfatiza que “el derecho a la vivienda se aplica a toda persona y no debe interpretarse en un sentido estricto, sino que debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”.⁴ En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto a ninguna forma de discriminación.⁵

648. El relator especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, Miloon Kothari, ha definido el derecho a la vivienda como: “el derecho de todo hombre, mujer, joven, niño, a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.⁶

649. En la mencionada observación general, se especifican siete aspectos que hay que tener en cuenta al determinar si las formas de vivienda constituyen una “vivienda adecuada”. A saber:⁷

- a) *Seguridad jurídica de la tenencia*: contar con un marco jurídico y administrativo que garantice a todas las personas una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento, el desalojo involuntario u otras amenazas.
- b) *Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras*: todas las personas deben tener acceso permanente a recursos tales como agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.
- c) *Gastos adecuados al nivel de ingreso (asequibilidad)*: los gastos que entraña la vivienda no deben impedir ni comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Se deben crear subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe proteger a los inquilinos de costos o aumentos desproporcionados de los alquileres.
- d) *Vivienda habitable*: la vivienda debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
- e) *Accesibilidad (por parte de todos los grupos sociales, sin discriminación)*: todas las personas, y especialmente aquellas en situación de mayor vulnerabilidad, deben tener acceso a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
- f) *Lugar adecuado*: la vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, escuelas y otros servicios sociales. No debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes.
- g) *Adecuación cultural de la vivienda*: la manera en que se construye la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en general deben permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Obligaciones del Estado⁸

650. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a una vivienda adecuada impone al Estado obligaciones de efecto inmediato (obligación de no discriminación y de adoptar medidas) y las obligaciones de *respetar, proteger y realizar*.

- a) La obligación de *respetar*: el Estado debe abstenerse de llevar a cabo toda medida que impida que las propias personas satisfagan este derecho cuando pueden hacerlo, por sí solas o en asociación con otras.
- b) La obligación de *proteger*: el Estado debe impedir toda posible violación de este derecho por terceros, como propietario, empresas urbanizadoras, vecinos u otros. Si ocurren tales violaciones, las autoridades públicas deben impedir nuevos abusos, crear y garantizar el acceso a mecanismos judiciales, cuasi judiciales, administrativos o políticos que ofrezcan reparación a las víctimas de violación.

- c) La obligación de *realizar*, que se subdivide en *promover* (el Estado debe aplicar medidas, incluido el reconocimiento de este derecho en la legislación nacional y la incorporación del contenido del derecho a la vivienda en las políticas en la materia y de otro tipo), y *garantizar* (el Estado deberá tomar las medidas necesarias para garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción la oportunidad de satisfacer su derecho a una vivienda adecuada que no se alcance mediante el esfuerzo personal).

Desalojos forzosos

651. Otro lineamiento internacional importante para determinar la adecuada acción del Estado en respeto al derecho a una vivienda, es la Observación general núm. 7 del Comité DESC sobre los desalojos forzosos.

652. Este instrumento define los desalojos forzosos como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”,⁹ y establece que son *prima facie* incompatible con lo establecido en el artículo 11 del PIDESC.¹⁰

653. En dicha observación se señala que: “Además de infringir claramente los derechos consagrados en el Pacto, la práctica de los desalojos forzosos también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios”.¹¹

654. La observación insiste en que antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas,¹² el Estado deberá velar por que se estudien, en consulta con los interesados, todas las posibilidades que permitan evitar recurrir a la fuerza, así como velar para que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas. En particular, señala:

Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.¹³

655. Los desalojos forzosos no se aceptan mientras no se atienda el derecho al debido proceso, el derecho a la seguridad, a vivir en paz, a la consulta de las personas, a la proporcionalidad en el uso de la fuerza y al resguardo de los bienes. Aún más, la observación señala las garantías procesales que se deben respetar en el contexto de los desalojos forzosos:

Aunque la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, tienen especial pertinencia para la cuestión de los desalojos forzosos, que guarda relación directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos. El Comité considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran:

- a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas;
- b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo;
- c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas;
- d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas;
- e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo;
- f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento;
- g) ofrecer recursos jurídicos; y
- h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales”.¹⁴

12.2 Contexto en el Distrito Federal

Características de la vivienda y disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras

656. Según el *II Censo de Población y Vivienda 2005*, en el Distrito Federal se cuenta con 2 215 451 viviendas particulares habitadas, cifra que representa 9.2% del total nacional.¹⁵

657. Son casas independientes 53.6% de las viviendas; el resto, departamentos en edificios. En cuanto al acceso a los servicios básicos, 97.1% de las viviendas tiene agua potable, 93.2% drenaje conectado a la red pública y 98.6% energía eléctrica. El 97.9% tiene un piso que no es de tierra. Respecto de la disponibilidad de bienes, 97.8% de las viviendas tiene televisión, 90.5% refrigerador, 76.9% lavadora y 37.2% computadora.¹⁶ El promedio de ocupantes por vivienda en el Distrito Federal es de 3.8 personas, frente a 4.2 en el país.¹⁷

658. Si bien la capital ocupa los primeros lugares en los indicadores relativos a las características físicas de las viviendas, un estudio de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) identificó que en el año 2000, más de 11% de los hogares de la capital no contaba con una vivienda adecuada, por las condiciones de hacinamiento o de deterioro en la construcción.¹⁸

659. Para el año 2005, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) estima que más de dos millones de personas cuentan con un sólo cuarto para habitar. Las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero concentran 34.2% del total de este tipo de viviendas. En la Delegación Milpa Alta casi la mitad de las viviendas tiene un sólo cuarto, y 38% en Xochimilco.¹⁹ Por otro lado, en la capital, 147 mil viviendas, en las que habita poco más de medio millón de personas, no tienen sanitarios propios. Tres de cada 10 viviendas carecen por completo de ese servicio, lo que significa una población cercana a 126 mil habitantes. Las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las que concentran el mayor número de viviendas que no cuentan con ese fundamental servicio.²⁰

660. Si bien en el Distrito Federal sólo 4.3% del parque habitacional no cuenta con cocina, en números absolutos se estima que más de 95 mil viviendas, en las cuales reside una población cercana

a 365 mil personas, carecen de ella. Nuevamente las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las que cuentan con el mayor número de viviendas sin cocina.²¹

661. Un indicador de las malas condiciones habitacionales es el porcentaje de familias que utilizan la cocina para dormir. En casi 8% de las viviendas del Distrito Federal se tiene esta práctica, que afecta la vida cotidiana de un alto número de personas. Las delegaciones Milpa Alta, Xochimilco e Iztapalapa registran en su parque habitacional la mayor proporción de viviendas donde se usa la cocina para dormir.²²

662. Los pueblos indígenas en el Distrito Federal presentan mayor rezago en el acceso a una vivienda digna: en 2002, 27.6% de las viviendas indígenas tenían piso de tierra, 73% no tenían agua entubada, 52.6% no contaba con drenaje y 11.2% vivía sin energía eléctrica.²³

Rezago habitacional y necesidad de vivienda

663. De acuerdo con los criterios del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), se considera que un país atiende sus requerimientos de vivienda cuando no hay necesidad de vivienda nueva y los requerimientos de mejoramiento no exceden 3% del inventario habitacional.²⁴

664. En el año 2000, la Conafovi calculó que, tomando en cuenta el rezago habitacional por hacinamiento y deterioro de las viviendas, era necesario construir más de 1.8 millones de viviendas nuevas y mejorar 2.5 millones en el país.²⁵ Al Distrito Federal le correspondía la construcción de más de 153 mil nuevas viviendas y el mejoramiento de 92 mil.²⁶ La necesidad de viviendas nuevas era elevada, y el índice de mejoramiento respecto al inventario habitacional era de 4.38%, aún muy lejos del máximo aceptable arriba mencionado.²⁷

665. Por concepto de necesidades de vivienda para enfrentar el crecimiento de la población, así como el deterioro de la vivienda por concepto de caducidad de la construcción (50 años para la vivienda aceptable y 25 años para la vivienda en condiciones regulares en la actualidad), la Conafovi estableció que en el Distrito Federal, para el periodo 2001-2010, sería necesaria la construcción de 372 693 viviendas nuevas y 460 146 acciones de mejoramiento en muros y techos, es decir, un promedio anual, respectivamente, de 37 mil y 46 mil acciones.²⁸

Asequibilidad y accesibilidad de la vivienda

666. En el Distrito Federal hay dos grandes limitantes para acceder a la vivienda: su alto costo y las condicionantes aplicables a los créditos, lo cual incide directamente en la posibilidad de la población para acceder a una vivienda.

667. El precio de la vivienda en el mercado inmobiliario (véase el Cuadro 12.1) la hace inaccesible para amplios sectores de la población capitalina.

Cuadro 12.1. Costo del metro cuadrado de construcción en vivienda según modelo en abril de 2004 y precios actuales de la vivienda^a

Modelo anterior (hasta enero de 2004)	Modelo actual (después enero de 2004)	Costo del m ² de construcción en abril de 2004 ^b	Costo de la vivienda a pesos de diciembre de 2007 ^c
Casa popular 36 m ²	Casa habitación unifamiliar popular	3 057.85	180 473.25
Casa económica 49 m ²	Casa habitación unifamiliar baja	3 977.64	319 533.15
Casa media 230 m ²	Casa habitación unifamiliar media	5 830.12	2 198 361.40
Casa de lujo 500 m ²	Casa habitación unifamiliar alta	9 279.07	2 725 968.15
Edificio 3 780 m ² con apartamentos de 120 m ²	Edificio habitacional plurifamiliar media	5 626.95	1 107 000.95
Edificio de 11 269 m ² con 21 apartamentos de 391 m ² lujo	Edificio habitacional plurifamiliar alta	6 900.53	4 423 366.25

^a Elaborado con base en el cuadro Costos por m² de Construcción, marzo-abril 2004, en Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, *Resumen estadístico del sector vivienda*, mayo de 2004.

^b No incluye el costo indirecto y las utilidades de los contratistas (24%), ni 15% de IVA.

^c Incluye costos indirectos e IVA. Factor de conversión mediante UDI, al 30 de abril de 2004: 3.41494200; UDI al 10 de diciembre de 2007: 3.926066.

668. Los promotores inmobiliarios reconocen que la política habitacional ha propiciado el incremento de precios de la vivienda hasta en 30%, especialmente en la vivienda de interés social.²⁹ Esto se profundizó con la emisión del Bando Informativo núm. 2.³⁰ Con la intención de promover el reemplazamiento del centro de la ciudad, dicho bando impide la construcción de vivienda fuera de las delegaciones centrales, lo que generó que el precio del suelo se elevara hasta en 300%. Además, propició la saturación de los servicios en estas zonas, como es el caso del servicio de energía eléctrica, en el que hay un déficit de 30% en las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo.³¹ La directora del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) en el sexenio pasado (2000-2006), Edna Elena Vega Rangel, reconoció que el costo del suelo se había incrementado de manera considerable haciendo cada vez más difícil su adquisición.³²

669. Entre 2001 y 2005, se otorgaron poco más de 87 mil créditos para mejoramiento de las construcciones y casi 259 mil para adquisición de vivienda,³³ incluyendo los créditos del Fondo de Vivienda para los trabajadores al servicio del Estado (Fovissste), del Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), de la Sociedad Hipotecaria Federal (Programa de Financiamiento a la Vivienda-Profvivi y Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda-Prosvivi), del Invi y de otros intermediarios financieros (véase el Cuadro 12.2).

670. No obstante, no se cuenta con información sobre del tipo de vivienda adquirida con estos créditos ni sobre la distribución de la misma ni sobre la entidad federativa donde el crédito se haya ejercido, lo cual dificulta, entre otras cosas, determinar si estos créditos han sido destinados a la renovación del parque habitacional capitalino.

671. Según el simulador de créditos hipotecarios del Consejo Nacional de Vivienda (Conavi, ex Conafovi), cualquier persona que deseara acceder a la vivienda popular (de 36 m²) en el Distrito Federal y solicitara un crédito de 180 473 pesos (véase el Cuadro 12.1), debería amortizar un enganche de 63 165 pesos, aportar una mensualidad de 1 292 durante 20 años y acreditar un salario mínimo de más de 4 305 pesos, equivalente a cuatro veces el salario mínimo vigente. El costo anual del crédito es de 15.90%. El crédito se encarece si se desea pagar en menor tiempo: con un enganche de 18 047 pesos, mensualidades de 3 695 pesos durante cinco años, con un costo anual del crédito de 17.39%, la persona solicitante debe acreditar un ingreso mínimo de 12 318 pesos, es decir 12 veces

Cuadro 12.2. Créditos e inversión para vivienda según organismo en el Distrito Federal (2001-2005). Inversión en miles de pesos corrientes^a

	Adquisición		Mejoramiento		Total	
	Créditos	Inversión	Créditos	Inversión	Créditos	Inversión
Distrito Federal	258 741	61 182 306 900	87 587	3 773 868 000	346 328	64 956 174 900
Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste)	18 133	5 119 815 100	-	-	19 090	5 346 304 900
Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)	133 337	28 995 757 100	1 999	330 365 100	135 336	29 326 122 200
Sociedad Hipotecaria Federal (Profivi)	13 123	3 649 745 200	-	-	13 123	3 649 745 200
Instituto de Vivienda del Distrito Federal, y otros organismos (Invi)	73 735	7 281 377 300	80 523	3 035 665 000	154 258	10 317 042 300
Intermediarios financieros	13 518	13 189 234 000	-	-	13 518	13 189 234 000
Otros organismos	6 460	2 899 268 900	-	-	8 809	3 052 473 000

^a Conafovi, Serie histórica de estadísticas de vivienda.

el salario mínimo vigente. El costo final de la vivienda se duplica en el plazo a 20 años (373 163.95 pesos) y aumenta en una tercera parte para el plazo de cinco años (239 788.10 pesos).³⁴

672. Los instrumentos financieros de vivienda están dirigidos a la población que gane cuatro o más veces el salario mínimo, es decir, sólo poco más de 20% de las personas ocupadas; pues según la *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral*, realizada en el segundo trimestre de 2007, 50% de la población ocupada en el Distrito Federal gana menos de tres salarios mínimos, 18% entre tres y cinco, y solamente 18% más de cinco salarios mínimos.³⁵

673. En las últimas décadas, la pérdida del poder adquisitivo, aunada al desempleo, subempleo y falta de generación de empleo estable,³⁶ impide a amplios sectores de la población de ingresos medios y bajos acreditar un ingreso suficiente y estable para acceder a créditos y adquirir, mejorar o ampliar su vivienda. El problema del acceso a la vivienda y a los créditos hipotecarios afecta fundamentalmente a las y los jóvenes, las jefas de familia y personas adultas mayores, pues son los grupos que se insertan en el mercado laboral de forma más precaria, con salarios bajos y sin prestaciones sociales.³⁷

674. Más adelante, en este capítulo, se analizan las facilidades de créditos desarrolladas por el Invi para las personas con escasos recursos que, sin embargo, no permiten cubrir la totalidad de la demanda.

675. En este sentido, se calcula que entre 50 y 60% de la población en el Distrito Federal ha tenido que resolver su acceso a la vivienda fuera del mercado formal de suelo y vivienda, “en las colonias populares que se constituyeron y consolidaron progresivamente entre 1940 y 1990 en las periferias sucesivas de la ciudad”.³⁸

Tendencias territoriales, transporte e infraestructura urbana y vial

676. En relación con las dinámicas territoriales, se observa una doble tendencia en el Distrito Federal:

- por un lado, una pérdida de la vocación habitacional de las zonas centrales;
- por otro, la densificación de áreas periféricas o de los municipios conurbados, zonas con escaso equipamiento urbano y vial.

677. En el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, el Gobierno del Distrito Federal informa que “a partir de los ochenta, las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) han experimentado un desplazamiento del uso habitacional como consecuencia de un fenómeno de sobre-especialización en el uso de suelo, el cual hace evidente el claro dominio del uso comercial y de servicios sobre los demás usos”.³⁹

678. El cambio en el uso de suelo, además del alto costo de la vivienda antes referido, ha implicado una tendencia a la despoblación en las zonas céntricas de la ciudad, y paralelamente un crecimiento habitacional en las zonas periféricas y en los municipios conurbanos, generalmente “sobre extensas superficies anteriormente ocupadas para la agricultura, estableciéndose una estructura urbana donde los nuevos conjuntos habitacionales padecen la falta de infraestructura vial y de servicios públicos”.⁴⁰

679. El equipamiento y los servicios, especialmente relacionados con la educación, salud, cultura, comercio, trabajo y esparcimiento, se concentran en el centro de la ciudad, “situación que repercute en la movilidad de la población hacia las áreas centrales para acceder a dichos servicios, con el consecuente impacto en los sistemas viales y de transporte”.⁴¹ De manera general, “el crecimiento desordenado de la estructura urbana complica el trazo de la red de comunicaciones, lo que dificulta la conexión entre las áreas centrales con las de la periferia e incrementa las distancias y los tiempos de transportación”.⁴²

680. Las consecuencias son, en particular, un incremento de la carga y congestión vehicular, de la contaminación ambiental,⁴³ de los accidentes viales, y una pérdida de tiempo muy significativa, que inciden directamente en los niveles de estrés, de salud⁴⁴ y, finalmente, en la calidad de vida de las personas que habitan el Distrito Federal o las zonas conurbanas.⁴⁵

681. Asimismo, es indudable que la falta de transporte público eficiente, cómodo, confiable y no contaminante (en términos ambientales y de ruido) contribuye al aumento del uso del automóvil y transportes particulares y a la saturación de las vías. Si bien esta situación afecta a todas las personas que habitan o transitan por la ciudad, repercute sobre todo en las poblaciones de menores ingresos, quienes viven en su mayoría en zonas conurbadas con deficiencias de transporte.

682. A partir de una encuesta sobre uso del tiempo, puede cuantificarse la pérdida de horas productivas para hombres, mujeres y niños que dependen del transporte público para desplazarse al trabajo, la escuela o su casa. Para las mujeres que trabajan y tienen familia es evidente que el tiempo perdido en el transporte, las malas condiciones del viaje, etc., hacen aún más pesada la carga de la doble jornada.⁴⁶

683. Otra problemática relacionada con las tendencias de ocupación territorial, es el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares y, de manera general, del desarrollo inmobiliario en las zonas de conservación o de alto riesgo y vulnerables. Por un lado, la ocupación del suelo de conservación causa severos daños a los recursos naturales y afecta los servicios ambientales que estas zonas prestan a las y los habitantes de la ciudad.⁴⁷ Por otro lado, para las personas que habitan estas zonas, implica inseguridad jurídica y la negación de servicios públicos (en particular el suministro de agua potable).⁴⁸

Seguridad jurídica y desalojos forzosos

684. Los desalojos forzosos constituyen un obstáculo estructural para el pleno disfrute del derecho a una vivienda adecuada. En el Distrito Federal no se cuenta con un registro oficial del tipo, número, causas y consecuencias de los desalojos, lo cual dificulta la medición de su importancia en la capital. En este sentido, el Comité DESC ha hecho dos recomendaciones al Estado mexicano. La última dice a la letra: “[El Comité DESC] reitera su petición de que en el próximo informe periódico, el Estado Parte facilite información detallada sobre el número de desalojos forzosos, la manera en que tuvieron lugar y las medidas correctivas, sean legislativas o de otra naturaleza, adoptadas por el Estado Parte en relación con esos desalojos, en consonancia en la Observación general núm. 7 del Comité.”⁴⁹

685. En el *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada*, Miloon Kothari, tras su visita a México en marzo del 2002,⁵⁰ se menciona un promedio de tres desalojos por día en el Distrito Federal.

686. Los desalojos más frecuentes son:⁵¹ por arrendamiento o inquilinarios,⁵² por deudas bancarias o con agiotistas,⁵³ por invasión o irregularidad en la tenencia,⁵⁴ por obra pública,⁵⁵ desalojos familiares o desalojos por desastres naturales.⁵⁶

687. Desde 2007, se han dado también desalojos forzosos, debido a la política del nuevo gobierno contra el tráfico de drogas. Recurriendo a la extinción de dominio (y otros argumentos) se ha usado el desalojo como método para combatir (o castigar) a los vendedores de droga (narcomenudeo principalmente). Esto ha provocado protestas por parte de las personas afectadas y otros.

688. Para tener una idea de la magnitud del problema y la falta de información, las organizaciones de la sociedad civil que se encargan de atender este tipo de violaciones a los derechos humanos, refieren algunos indicadores como:⁵⁷

- El número de edictos para convocar postores para el remate de propiedades, publicados diariamente en los periódicos de mayor circulación.
- El número de juicios publicados diariamente en el boletín judicial contra deudores, contra arrendatarios y familiares.
- El número de personas afectadas que diariamente asisten a sus oficinas para asesorarse a fin de conservar su vivienda.
- El número de créditos en cartera vencida.
- El número de casos atendidos por la Comisión Nacional de Usuarios de Servicios Financieros (Conducef).

689. Con base en estos indicadores, y de manera conservadora, el Barzón Movimiento Jurídico Nacional reporta las siguientes apreciaciones:⁵⁸

- En promedio, se publican diariamente de 50 a 60 edictos para remate de propiedades, incluyendo la consideración de que cada edicto debe ser publicado tres veces.
- Cada juzgado maneja alrededor de 40 casos donde la vivienda será afectada por un desalojo a través de una sentencia.
- El Barzón atiende en el Distrito Federal un promedio de 150 personas mensualmente y recibe diariamente cinco llamadas telefónicas solicitando apoyo y asesoría para enfrentar un desalojo.
- Se calcula que aún quedan, en el ámbito nacional, un millón de casos no resueltos de los deudores de la Banca afectados por la crisis económica de diciembre de 1994, de los cuales 70% corresponde a la zona centro del país (Distrito Federal, Morelos, Querétaro, Tlaxcala y Puebla).
- En referencia al número de créditos en cartera vencida, las y los acreedores, bancos y agiotistas niegan cualquier información al respecto. No obstante el Infonavit (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) ha reportado que su cartera vencida asciende a 120 000 créditos, de los cuales 60 000 se han vendido a dos recuperadoras de cartera. Tratando de evitar la pérdida de su patrimonio, las personas afectadas han tratado llegar a acuerdos de pago, sin embargo las políticas de recuperación establecidas se encuentran fuera del alcance de aproximadamente 90% de las y los afectados.

690. En su informe, el relator alerta que “en los desalojos a veces se utiliza la fuerza, ejercida por matones, contra las comunidades y los residentes desalojados” y que “[...] son muy pocas las opciones de una vivienda alternativa o de indemnización que se ofrecen a las personas desalojadas”.⁵⁹ Hizo especial énfasis en los efectos particularmente graves de los desalojos forzosos en las mujeres y los niños, los cuales pudo identificar a través de los testimonios recibidos durante su visita.⁶⁰

12.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal

Marco jurídico federal

691. El derecho a la vivienda está consagrado en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶¹ que expresa: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

692. En este sentido este artículo resulta limitado, en tanto que establece a la familia como única titular del derecho a la vivienda y no a la persona, como correspondería al carácter universal de los derechos humanos.⁶²

693. Además, es necesario ligar este derecho con el derecho a la no discriminación,⁶³ en tanto que las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente del género, el estado civil, la edad, la etnicidad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro factor.

694. El aspecto restrictivo de esta norma constitucional impide derivar la protección de la tenencia de la vivienda cuando corresponde a personas solas o aquellas cuya relación entre sí no es parental. En efecto, en México, tanto el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) como el Consejo Nacional de Población (Conapo), determinan como “familia” únicamente aquella relación de parentesco entre al menos dos personas. De esta manera, las personas que no tienen relación biológica, o las personas solas o, más aún, las personas en albergues, no pueden avalar el derecho a la vivienda.

695. En la Ley Federal de Vivienda que entró en vigor el 28 de junio de 2006, se incluyeron en los artículos 2° y 3°, los principales aspectos que definen internacionalmente el derecho humano a una vivienda adecuada: la seguridad de tenencia, del lugar y de la vivienda misma; la disponibilidad de infraestructura, servicios y equipamientos; la habitabilidad y la accesibilidad, el principio de no discriminación y el carácter universal del derecho a la vivienda. Los dos elementos que no se incluyeron en dicha ley son la asequibilidad y la adecuación cultural.⁶⁴

696. En dicha ley la producción social de vivienda recibió un tratamiento amplio, con una definición muy precisa: “aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos; incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones”.⁶⁵

Marco jurídico local

697. El Distrito Federal tiene competencias concurrentes con la Federación en materia de vivienda. Con base en el artículo 4° de la Constitución, la Ley Federal de Vivienda señala en su artículo 15, que “las atribuciones en materia de vivienda serán ejercidas por el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia”.

698. La principal normatividad local es la Ley de Vivienda del Distrito Federal.⁶⁶ Asimismo, se deben tomar en cuenta otros ordenamientos jurídicos que se refieren al desarrollo urbano, al medio ambiente u otros temas relacionados con la vivienda, entre ellos: la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal. Además la legislación administrativa (por ejemplo la Ley Orgánica de la PAOT y la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal) así como la civil (Código Civil para el Distrito Federal) y penal (Código Penal para el Distrito Federal) tienen relación con la protección del derecho a la vivienda.⁶⁷

699. En cuanto a las competencias, la Ley de Vivienda del Distrito Federal considera a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y al Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) como los responsables de diseñar, proponer y ejecutar la política y los programas de vivienda para el Distrito Federal, en base a los siguientes principios y líneas generales:⁶⁸

- Congruencia con los programas de desarrollo económico, social y urbano del Gobierno del Distrito Federal;
- Consideración de la vivienda como factor de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y preservación de los recursos y características del medio ambiente;
- Ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo;
- Fomento, reconocimiento y concertación de la participación de los diferentes productores de vivienda (personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado);
- Reconocimiento y apoyo a los procesos habitacionales y la producción social de vivienda, en particular garantizando la asistencia técnica a través de diversas instancias.

700. La Ley de Vivienda del Distrito Federal establece que “todos los habitantes [*sic*] tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas”.⁶⁹

701. Hay que señalar la falta de un reglamento para la Ley de Vivienda del Distrito Federal. La misma Ley atribuye al Poder Ejecutivo local la obligación de la expedición de su reglamento, necesario para definir con precisión los alcances y mecanismos para su aplicación. A más de siete años de haberse publicado esta Ley en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el Gobierno local no ha formulado su reglamentación, lo que constituye una seria limitación para su aplicación.⁷⁰

702. La Ley de Vivienda del Distrito Federal, al igual que la Ley Federal de Vivienda y todas las leyes de vivienda de carácter local, se limitan a regular el artículo 4° de la Constitución, pero nunca plantean establecer mecanismos de regulación de la propiedad de la vivienda. Sólo existe un antecedente de este tipo en el Código Civil para el Distrito Federal, que en su artículo 723 establece la figura del patrimonio familiar,⁷¹ el cual no puede ser objeto de compra-venta. No obstante, ningún programa de vivienda contempla esta figura.

703. En el año 2002 entraron en vigor distintas modificaciones al Código Civil del Distrito Federal y a otros procedimientos civiles que reglamentan la relación entre los propietarios y los arrendatarios de viviendas. Éstas fueron objeto de preocupación en el Informe del relator especial Miloon Kothari después de su visita a México en marzo de 2003. En particular, señaló que estas modificaciones protegen los intereses de las y los propietarios y no de las y los arrendatarios⁷² puesto que:

- a) no se precisaría una notificación para iniciar un juicio contra un arrendatario;
- b) no se necesitaría una notificación del fallo de desalojo;
- c) se ha reducido el plazo del juicio de desalojo de un año a tres meses;
- d) se puede aumentar el alquiler a discreción del propietario; y
- e) el alquiler puede fijarse en moneda extranjera.⁷³

704. El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal regula “las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición, así como el uso de las edificaciones y los usos, destinos y reservas de los predios del territorio del Distrito Federal [las que] deben sujetarse

a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento; de este Reglamento, sus Normas Técnicas Complementarias y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables”.⁷⁴ Esta disposición contempla la realización de visitas de verificación administrativa para que durante el proceso de ejecución y para que el uso que se haga o se haya hecho de un predio, estructura, instalación, edificación o construcción, se ajuste a las características previamente registradas. Esta atribución les corresponde a las delegaciones políticas y, en su caso, a la Seduvi.⁷⁵

705. Las Normas Técnicas Complementarias del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal,⁷⁶ establecen que la vivienda mínima debe ser habitable, higiénica y segura, con parámetros mínimos de habitabilidad para la vivienda básica de 35 m² (espacios mínimos con una superficie libre útil de 33.0 m², más la superficie de muros). No obstante, este mínimo no puede considerarse como característica de una “vivienda habitable” que, en los términos del Comité DESC antes mencionado, debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes.

706. Este primer acercamiento a un análisis del grado de reconocimiento del derecho a la vivienda, en el marco jurídico federal y local, permite concluir que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo no están cumpliendo cabalmente su obligación en materia de adecuación de la normatividad en materia de vivienda, a la luz de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, pues persiste una serie de vacíos jurídicos o inadecuación en la materia.

12.4 Instituciones responsables y políticas públicas

Competencias de las instituciones responsables

707. Los principales organismos responsables de la política de vivienda en el país son la Comisión Nacional de Vivienda (antes Conafovi hoy Conavi); los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis); el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del sector privado (Infonavit), el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste), Sociedad Hipotecaria Federal (la banca de desarrollo) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo); y los Organismos Estatales de Vivienda (Orevis), “cada uno de ellos encargados de la atención de distintos sectores de la población, con estrategias distintas, con enfoques un tanto contradictorios, en la mayoría de los casos sin coordinación en la aplicación de sus programas”.⁷⁷ Asimismo, existen entidades hipotecarias privadas (bancos y sociedades financieras de objeto limitado –Sofoles– principalmente).

708. En el ámbito federal, a partir de 1990, los organismos nacionales de vivienda se transformaron en entidades financieras, con la finalidad de otorgar crédito hipotecario a su población objetivo, para adquirir en el mercado viviendas construidas por agentes privados. En este sentido, se creó la Conafovi, organismo encargado de conducir una política que enfatiza el papel de la producción de vivienda como motor del desarrollo económico, centrado en la producción mercantil por el sector privado.⁷⁸

709. Paralelamente se dismanteló el soporte institucional que favorecía soluciones habitacionales para la población de bajos ingresos y se favoreció una mayor participación de los agentes privados

como intermediarios de los préstamos, y para organizar el proceso y construir las viviendas.⁷⁹ Estas reformas contribuyeron a incrementar la producción habitacional mercantil, pero dejaron al margen una gran cantidad de la población más pobre del país, por su incapacidad de acceder a este mercado.

710. En el marco de la revisión del IV Informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC en 2006, el Comité DESC de Naciones Unidas observó “con preocupación que los programas de vivienda existentes no responden adecuadamente a las necesidades de vivienda de los pobres”.⁸⁰

711. Si bien es de interés analizar el impacto de las políticas y programas desarrollados por las instancias federales en el Distrito Federal, esta cuestión rebasa el objetivo del presente *Diagnóstico*, cuyo propósito es medir el grado de cumplimiento de las obligaciones que corresponden a las autoridades del Distrito Federal, por lo cual en adelante se hace énfasis al ámbito local exclusivamente.

712. En el ámbito local, le compete a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal: “Formular, conducir y evaluar la programación y política de vivienda en el Distrito Federal, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en concordancia con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de otros programas que incidan en la acción habitacional”,⁸¹ entre otras cosas.

713. La Seduvi del Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria,⁸² y debe coadyuvar a la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda y de los Programas de Vivienda del Distrito Federal.⁸³

714. Sobre la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales, cabe señalar que la Seduvi no tiene funciones específicas de aplicación administrativa de la legislación. Sobre este punto, la Ley de Vivienda remite a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que asigna a las delegaciones políticas del Distrito Federal las facultades disciplinarias correspondientes.⁸⁴

715. En lo relativo al cumplimiento del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal,⁸⁵ esta disposición prevé en su artículo 244 que: “Una vez registrada la manifestación de construcción o expedida la licencia de construcción especial, la Delegación y, en su caso, la Secretaría de Desarrollo, Urbano y Vivienda, ejercerá las funciones de vigilancia y verificación que correspondan [...]”. Asimismo, les corresponde la aplicación de sanciones en caso de violaciones o infracciones.

716. Por su parte, el Invi, organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, tiene como propósito diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven. Su misión es “satisfacer la necesidad de vivienda a la población de escasos recursos económicos residente en el Distrito Federal, a través del otorgamiento de créditos de interés social para vivienda en conjunto y en lote familiar, con la finalidad de contribuir a la realización del derecho humano básico que significa la vivienda”.⁸⁶

Políticas públicas y programas

717. De acuerdo con el Programa Operativo Anual 2007 del Invi, sus objetivos específicos son:⁸⁷

- Introducir nuevas tecnologías y medidas ambientales en la construcción y uso de la vivienda;
- Incorporar en el diseño de las viviendas y sus conjuntos habitacionales, procedimientos constructivos alternativos o con innovaciones tecnológicas que mejoren las condiciones ambientales, así como el diseño de viviendas para diferentes grupos de población (indígena y con capacidades diferentes [*sic*]);
- Promover la vivienda de bajo costo y al menor tiempo de ejecución posible;
- Impulsar acciones tendientes al mejoramiento barrial;
- Contribuir al desarrollo de una actividad económica altamente generadora de empleo.

718. El compromiso de la actual administración en materia de vivienda es llevar a cabo 200 mil acciones de vivienda hasta el término del sexenio, en beneficio de las familias de zonas marginadas, por medio del mejoramiento y construcción de nuevas viviendas. Esta constituye una de las metas de la vertiente de atención de los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal.⁸⁸ Significa un promedio anual de casi 34 mil acciones de vivienda, una meta por debajo de lo requerido para cubrir las necesidades de nuevas viviendas o de mejoramiento por causa del rezago habitacional y del crecimiento demográfico.

719. Desde el año 2000 el Invi se consolidó como el único organismo encargado de la ejecución de los programas de vivienda en la ciudad, a través de dos programas básicos: el Programa de Vivienda en Conjunto y el Programa de Mejoramiento de Vivienda, y dos complementarios: el Programa Rescate de Cartera Hipotecaria y el Programa de Reserva Inmobiliaria, mismos que se siguen desarrollando en la actualidad.

Programas básicos

720. El Programa de Vivienda Conjunta desarrolla proyectos de vivienda para optimizar el uso del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible; se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional; pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada.⁸⁹

721. El Programa de Mejoramiento de Vivienda tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional; fomentando el arraigo familiar o barrial. Asimismo, tiene como finalidad contribuir a los procesos de consolidación o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad, así como al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar. Este programa se aplica en lotes que no presentan situación física de alto riesgo, se ubican en suelo urbano regularizado o en proceso de regularización; en vecindades que no se redensificarán, y en departamentos de interés social y popular, como apoyo financiero a los procesos de auto-administración y mantenimiento que realizan las familias de bajos ingresos.⁹⁰ Este programa da preferencia a predios familiares ubicados en las delegaciones Cuajimalpa, Xochimilco,

Milpa Alta y La Magdalena Contreras,⁹¹ las que concentran el rezago por mejoramiento de vivienda más alto de la ciudad.

Programas complementarios

722. El Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria consiste en adquirir créditos hipotecarios que en su origen fueron promovidos por organismos públicos, pero financiados por la banca u otra fuente financiera, con el objeto de reducir la deuda de los beneficiarios y reestructurarla a condiciones de crédito del Invi.⁹²

723. El Programa de Reserva Inmobiliaria consiste en la transmisión de titularidad de los derechos de inmuebles, propiedad de terceros, hacia un fideicomiso traslativo de dominio, mediante el cual el Invi tenga la facultad de designar a los beneficiarios de las acciones de vivienda que se contengan o puedan desarrollarse en el mismo.⁹³

724. En 2003 se inició el Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural, destinado a familias que habitan en inmuebles en mal estado (en la mayoría de los casos en el centro histórico de la ciudad y catalogados como patrimonio histórico o artístico) para que pudieran acceder a una vivienda en mejores condiciones, así como el Programa de Riesgos Hidrometeorológicos para atender y proteger la integridad física de quienes construyeron o habitan viviendas en zonas de riesgo, en particular en la temporada de lluvias.

Otorgamientos de créditos

725. La prioridad del Invi es el otorgamiento de créditos (contemplados en los distintos programas arriba mencionados), asignados a quienes pueden demostrar vivir en el Distrito Federal y no rebasar un ingreso individual de 4.7 veces el salario mínimo u ocho, en caso de ser familiar. Los créditos se otorgan sin la aportación de un enganche y sin tasas de interés, y con una aportación mensual a pagar por la persona deudora que no puede rebasar 15% del ingreso familiar. A algunas familias, por su situación de extrema vulnerabilidad, se les apoya con un subsidio adicional, hasta de 100% en algunos casos.⁹⁴

726. Durante el periodo 2000-2006, el Invi otorgó poco más de 147 mil créditos, de los cuales 112 749 fueron a través del Programa de Mejoramiento (de ellos 78 188 fueron para mejoramiento y 34 561 para vivienda nueva). Dentro del Programa de Vivienda en Conjunto se otorgaron 33 497 créditos para vivienda nueva. A ello se suman 907 dentro del Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria. Asimismo, el Invi llevó a cabo las siguientes acciones: 4 149 familias atendidas en el Programa de Alto Riesgo Estructural, 682 familias en el de Riesgos Hidrometeorológicos, 17 proyectos para grupos indígenas en beneficio de 485 familias, reubicación o sustitución de vivienda para poco más de 1 300 familias que vivían en campamentos. De las familias beneficiadas 66% tenían un ingreso inferior a tres veces el salario mínimo.⁹⁵

727. Otra fuente reporta que el Invi otorgó desde el año 2001 hasta el 31 de agosto del año 2007, un total de 158 125 créditos de vivienda, de los cuales 24 126 (un poco más de 15%) estuvieron

destinados específicamente a grupos en situación de vulnerabilidad, como madres solteras, personas con discapacidad, personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar y personas indígenas. Cerca de 60% de los créditos se otorgaron a mujeres.⁹⁶

728. Según información proporcionada por el Invi, hasta finales del mes de agosto del 2007 los beneficiarios efectivos de las políticas públicas arriba descritas eran 1 931 personas en el Programa de Vivienda en Conjunto y 12 553 en el Programa de Mejoramiento de Vivienda, con un total de 14 484 créditos otorgados por este Instituto. Sin embargo, las acciones programadas para el ejercicio fiscal 2007 eran 21 042 créditos, es decir que para finales de agosto del 2007 quedaban 6 558 créditos pendientes por otorgar para alcanzar la meta programada.⁹⁷

Valoración de los programas

729. Para el periodo 2000-2006, el Invi considera haber atendido temas fundamentales para garantizar el derecho a una vivienda adecuada, al hacer accesible la vivienda a la población de más bajos recursos que no es atendida por otros organismos financieros.⁹⁸

730. No obstante un panorama que aparentemente apuntala a un ideal de garantizar el derecho a una vivienda, el Invi enfrenta una serie de limitaciones que se pueden resumir en los siguientes puntos.

- En primer lugar, el Invi advierte que está rebasado por la demanda de créditos: para inicios de 2007, la demanda era de 55 337 en el Programa de Vivienda en Conjunto y 40 000 en el Programa de Mejoramiento de Vivienda, con un total de 95 337 personas demandantes de crédito de vivienda, de las cuales se han atendido 14 484, quedando pendientes 80 853 personas, que se encuentran en espera de un crédito.⁹⁹ El Programa de Alto Riesgo registra unos 2 227 inmuebles con daños estructurales pendientes por atender.¹⁰⁰ Asimismo, se valora que los procesos de escrituración, y en general de atención, son en extremo complejos y lentos¹⁰¹ y favorecen la corrupción.
- En palabras del Invi, la consecución de la meta de 200 mil acciones de vivienda para el sexenio en curso conlleva a la adecuación y reforzamiento de los recursos y procesos internos de dicha institución, pues las condiciones orgánico-administrativas y de recursos actuales no son óptimas para el desempeño de dicha responsabilidad.¹⁰²
- Por otra parte, los programas de vivienda no toman en cuenta la situación de aquellas personas y familias que habitan en asentamientos irregulares, sólo van dirigidos a zonas que cuenten con servicios y equipamiento urbano disponible, así como predios con propiedad regularizada. Desde la propia normatividad y la fundamentación de los programas de vivienda, queda excluida la población que, por su condición de pobreza o extrema pobreza, no cuenta con los recursos para acceder por sí misma a un terreno o construcción regularizada. En consecuencia, estos grupos son los que menos apoyo reciben para satisfacer su derecho a una vivienda digna, lo cual en muchas ocasiones los lleva a hacerse de una vivienda invadiendo terrenos en áreas ecológicas, privadas, marginadas o de alto riesgo y sin poder contar con el acceso a servicios básicos como agua potable, luz y drenaje.

- La ex directora del Invi identifica también como obstáculo “el número importante de seudolíderes [que] han abusado de los programas, cayendo en una corrupción que afecta directamente a las familias y de manera indirecta al propio Instituto; pervirtiendo en muchos casos el concepto central de Producción Social de Vivienda”.¹⁰³ Este mismo punto fue subrayado en un ejercicio de evaluación llevado a cabo por distintas instancias del Distrito Federal y la UAM, que enfatizaron la “susceptibilidad al clientelismo político y a la intromisión de gestores informales”¹⁰⁴ en los programas de vivienda en el Distrito Federal.
- Otra limitante es la carencia de una política de vivienda integral de alcances metropolitanos: “no se ha logrado avanzar en una concepción metropolitana para la elaboración de un Programa Metropolitano de Vivienda. Las políticas en torno a la vivienda y el desarrollo parecen contradictorias entre las entidades que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México.”¹⁰⁵
- Los grupos en situación de vulnerabilidad, como las madres solteras, las personas adultas mayores, las madres jefas de hogar, las personas indígenas o las personas con discapacidad tienen un trato preferencial en los programas de otorgamiento de créditos. No obstante, no se tiene información acerca del impacto de dichas acciones en la problemática de cada uno de esos grupos de atención.
- La Ley de Vivienda del Distrito Federal reconoce la importancia del apoyo a la producción social de vivienda. Sin embargo, en el marco de la elaboración de este *Diagnóstico*, el Comité Coordinador no recibió información ni del Invi ni de otras instancias, respecto de los avances en el impulso de instrumentos de apoyo y fomento (administrativos, legales, técnicos, financieros, sociales, de capacitación, etc.) a la producción social de vivienda en la ciudad.

Disponibilidad de información

731. La ausencia de bases de datos que soporten el propio diagnóstico y orienten la definición de las políticas y programas de vivienda desarrollados por el Gobierno del Distrito Federal, en particular a través del Invi, constituye una limitante al ejercicio de planeación gubernamental. Asimismo, dificultó la elaboración del presente *Diagnóstico* por implicar la necesidad de recurrir a una diversidad de fuentes de información, lo cual le restó homogeneidad al documento. Por ejemplo, no se cuenta con información estadística sobre la amplitud del problema de la falta de viviendas en el Distrito Federal, desglosado por edad, sexo, grupo étnico, estado civil, etc., ello a pesar de la recomendación del Comité DESC de 2006 al Estado mexicano.¹⁰⁶

732. En este mismo sentido, el Invi no brindó información sobre los mecanismos para transparentar la información respecto de la contratación y adjudicación de obras a las constructoras. Tampoco se tuvo acceso a información respecto de la calidad, rapidez y eficiencia de la atención al público en los trámites relacionados con la vivienda.

733. La inexistencia de un mecanismo permanente de evaluación que permita observar la incidencia de las acciones de vivienda realizadas y de sus beneficios para la población atendida, limitó al Comité Coordinador para medir los avances de la política de vivienda en la capital y su impacto en la realización del derecho a una vivienda adecuada.

734. Por otro lado, las empresas productoras, los bancos y demás agentes privados involucrados en este sector no transparentan información respecto al uso de recursos, ni informan de manera adecuada y exhaustiva sobre el inventario de sobreoferta, la cartera vencida y los montos reales de producción,¹⁰⁷ lo cual también limitó el presente análisis.

Información relativa a la Procuraduría Social del Distrito Federal (Prosoc) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

Procuraduría Social del Distrito Federal (Prosoc)

735. La Prosoc es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su actuar se rige principalmente por la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal: en ella se establece que tiene por objeto ser una instancia accesible a los particulares, para la defensa de los derechos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal; así como procurar y coadyuvar al cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal¹⁰⁸ y desarrollar programas sociales para el mejoramiento de la vivienda urbana de interés social. Esta competencia le hace “una dependencia que tiene un cierto grado de incidencia en la realización del derecho a la vivienda adecuada”.¹⁰⁹

736. El Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social (PSUH), Ollin Callan, que desarrolla la Prosoc, parte del reconocimiento de los conjuntos o unidades habitacionales en el Distrito Federal como residencias colectivas de alta inversión pública, que alojan a una población con características sociales y económicas en situación de riesgo. Se diseñó como un intento institucional, en el marco de la política social del Distrito Federal, de recuperación y mantenimiento de las condiciones de habitabilidad de dichos conjuntos. Este programa está principalmente orientado a las unidades habitacionales que se encuentran en condiciones de alta marginación y pobreza en el Distrito Federal. La Prosoc estima que dicho Programa “llega a dos terceras partes de las unidades habitacionales del Distrito Federal que son las de interés social”, sin embargo “el PSUH no tiene evaluación de impacto”.¹¹⁰

737. Cabe señalar que la Prosoc es un organismo descentralizado que tiene competencia para conocer quejas tanto en materia condominal como administrativa, lo que la convierte en una institución cuasi jurisdiccional que puede hacer recomendaciones a las instituciones de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, por lo que incide en el acceso a la justicia a la ciudadanía.¹¹¹ En particular, recibe quejas relacionadas con las funciones públicas y prestaciones de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal. Las quejas recibidas en atención a los servicios urbanos fueron 1 001 en el año 2005, 1 925 en 2006 y 349 en 2007.¹¹²

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)*¹¹³

738. De enero de 2005 a diciembre de 2007, la CDHDF¹¹⁴ recibió un total de 299 quejas por presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado. Dentro de estas quejas, las visitadurías generales responsables de la investigación calificaron afectaciones a los tipos de violación siguientes:¹¹⁵

desalojo ilegal (29 menciones); obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada (118 menciones) y obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, etc. (182 menciones).

739. Son ocho las recomendaciones emitidas por la CDHDF por violaciones al derecho a la vivienda. Corresponden a desalojos forzosos tres de ellas (14/1995, 01/2003 y 12/2007), a la violación a la seguridad jurídica una (08/1996) y violación a la seguridad y el bienestar de las personas, cuatro (09/1996, 11/2002, 07/2006 y 15/2006). Cinco de ellas fueron aceptadas totalmente y concluidas, a excepción de la 01/2003, concluida pero aceptada parcialmente, con el cumplimiento total por parte de la Contraloría General del Distrito Federal, la no aceptación por parte de la Delegación Xochimilco y la aceptación parcial y cumplimiento insatisfactorio por parte de la Secretaría de Seguridad Pública. Este caso se refiere al desalojo del predio de Amalacachico. No obstante que se constató el pillaje por parte de elementos de la policía y los inadecuados procedimientos para llevar a cabo el desalojo de numerosas viviendas, las autoridades no procedieron exhaustivamente a la investigación de los elementos policíacos, ni subsanó el procedimiento para atender el desalojo de personas que habitaban viviendas.

740. La autoridad de la Delegación La Magdalena Contreras no aceptó la recomendación 11/2002, emitida toda vez que los servidores públicos de la demarcación no procedieron a la protección de un vecino que demandó seguridad, pues los habitantes del lugar le impedían acceder a su vivienda.

741. Aún pendientes de cumplimiento están las recomendaciones 15/2006 y la 12/2007. La primera corresponde a la edificación de una unidad habitacional en una zona peligrosa para los habitantes. Las autoridades de la Delegación Iztapalapa y del Invi procedieron inmediatamente a la aceptación de la recomendación, no así las autoridades de la Seduvi, que procedieron a una aceptación parcial.

742. La última, la 12/2007 dirigida al jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue aceptada sólo parcialmente. El caso corresponde a la expropiación de construcciones utilizadas para vivienda mediante un procedimiento que omitió el derecho de audiencia y no respetó el debido proceso. La autoridad argumenta que esas expropiaciones fueron con el fin de combatir la delincuencia. Sin embargo, la normatividad en la materia no la faculta para evadir el debido proceso. No obstante, y aun cuando la ley le diera atribuciones para ello en este supuesto, el procedimiento es violatorio de la Observación general núm. 7 del Comité DESC sobre desalojos.¹¹⁶ En el mismo caso está la Recomendación 14/2007. La autoridad ya presentó pruebas de avance, no obstante la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF valoró que las mismas no cubrieron el perfil necesario para considerarlas fundamento de un avance en el cumplimiento.

743. Respecto al cumplimiento de las Recomendaciones, se observa un retraso por parte del Invi y la Seduvi, especialmente en lo que se refiere a la reparación del daño a las personas afectadas por las expropiaciones derivadas de las acciones de seguridad pública.

12.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho a la vivienda

744. En materia de vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de vivienda, no se recibió información por parte de las delegaciones políticas. Tampoco el Comité Coordinador tuvo acceso a información desagregada sobre los juicios tramitados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por lo cual no se pudo hacer un análisis detallado de la justiciabilidad del derecho a la vivienda.

745. La ausencia de información respecto del acceso a recursos administrativos, cuasi judiciales o judiciales que ofrezcan reparación a las víctimas de violación —y la efectividad de los mismos—, constituye en sí un elemento de diagnóstico. En particular, cabe señalar que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no cuenta con un sistema para recolectar, sistematizar y transparentar información relativa a los conflictos individuales y colectivos que conoce, que incluya en particular, para cada juicio, los derechos violados, los tiempos de procedimiento, la parte ganadora, los avances en términos de cumplimiento de la sentencia, entre otros.

746. En este mismo sentido, en el marco de la revisión del IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC, el Comité DESC reiteró su petición de que “el Estado Parte facilite información detallada sobre el número de desalojos forzosos, la manera en que tuvieron lugar y las medidas correctivas, ya sea legislativas o de otra naturaleza, adoptadas por el Estado Parte en relación con esos desalojos, en consonancia con la Observación general núm. 7 del Comité”.¹¹⁷ No obstante el Poder Judicial local no transparenta ni hace accesible dicha información.

12.6 Conclusiones del capítulo

747. Retomando los siete aspectos que constituyen una “vivienda adecuada” —establecidos en la Observación general núm. 4—, se puede afirmar que la realización del derecho a la vivienda en el Distrito Federal presenta claroscuros.

748. En cuanto a la *disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura y las condiciones de habitabilidad*, la mayoría de las viviendas en el Distrito Federal, tiene acceso a los servicios básicos de agua potable, drenaje y electricidad. Sin embargo, se observa una concentración de viviendas con un sólo cuarto, sin sanitarios y sin cocina en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Xochimilco y Milpa Alta, las cuales no constituyen *lugares adecuados* para vivir según los estándares internacionales.

749. En este *Diagnóstico* se puso en evidencia que el precio del suelo y de la vivienda en el mercado inmobiliario no son *asequibles* considerando el ingreso de la población capitalina, y que los créditos hipotecarios en las condiciones que impone el mercado, son *inaccesibles* para los sectores de ingresos menores a los cinco salarios mínimos. De esta forma, una amplia franja de la población, en particular las y los jóvenes, las jefas de familia y personas adultas mayores, no pueden acceder a los recursos adecuados para conseguir una vivienda en condiciones dignas y decorosas.

750. Esta situación conlleva, por un lado a que la asignación de los créditos para la vivienda no se haga bajo el criterio de rezago habitacional y la necesidad de vivienda, sino a partir de las condiciones socioeconómicas de los hogares. Por otro lado, genera una sobreoferta de vivienda en el Distrito Federal, la cual no puede ser costeada por el grueso de la población capitalina. También implica que gran parte de la población haya tenido que resolver su acceso a la vivienda en zonas aledañas o fuera del mercado formal de suelo y vivienda. Eso último ha dado lugar a un crecimiento de los asentamientos humanos y, de manera general, del desarrollo inmobiliario en zonas de conservación o de alto riesgo y vulnerables, que además de las consecuencias ambientales que conlleva, implica inseguridad tanto física como jurídica para sus habitantes. Por lo tanto, estas viviendas no pueden ser consideradas como *vivienda, habitables*.

751. En cuanto a la *seguridad jurídica de la tenencia*, no se cuenta con un marco jurídico y administrativo que garantice a todas las personas la seguridad jurídica de la vivienda y una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento o el desalojo involuntario. Asimismo, más allá de los juicios entre arrendadores y arrendatarios, no existe ningún procedimiento jurisdiccional para hacer exigible el derecho a una vivienda adecuada.

752. Las quejas recibidas y las recomendaciones emitidas por la CDHDF dan cuenta de la existencia de desalojos que en ocasiones se realizan sin apego a los estándares internacionales en la materia. Asimismo, se observa un retraso por parte del Invi y la Seduvi, especialmente en lo que se refiere a la reparación del daño a las personas afectadas por expropiaciones.

753. El Invi desarrolla distintos programas, en particular enfocados al otorgamiento de créditos para adquirir viviendas nuevas o para su mejoramiento, en condiciones ventajosas, destinados a personas de escasos recursos, específicamente a grupos en situación de vulnerabilidad, como madres solteras, personas con discapacidad, personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar y personas indígenas.

754. De esta forma, dicho Instituto considera haber atendido temas fundamentales para garantizar el derecho a la vivienda adecuada al atender a la población de más bajos recursos que no está beneficiada por los otros organismos financieros. No obstante se ha diagnosticado una serie de limitaciones:

- La demanda de créditos rebasa la capacidad de financiación del Invi, tanto dentro del Programa de Vivienda en Conjunto, como del Mejoramiento de Vivienda. El Programa, de Alto Riesgo registra más de 2 mil inmuebles con daños estructurales pendientes por atender. Asimismo los procesos de escrituración, y en general de atención, son además de complejos, tardados e inaccesibles.
- Las condiciones orgánico administrativas y de recursos actuales, sin una debida adecuación, no permitirán alcanzar las metas de acciones de vivienda programadas para el presente sexenio.
- Los programas de vivienda no toman en cuenta la situación de aquellas personas y familias que habitan en asentamientos irregulares, dejando de lado la atención a esta población que, por su condición de pobreza o extrema pobreza, no cuenta con los recursos para acceder por sí misma a un terreno o construcción regularizada, segura y que cuente con los servicios básicos como agua potable, luz y drenaje. Tampoco responden a la situación especial de la población joven o familias jóvenes, ni de la población migrante.

- El uso clientelar, político o partidario de los créditos de vivienda y la intromisión de gestores informales en los programas de vivienda en el Distrito Federal, lo cual va en detrimento de las formas de organización y autoayuda de los propios solicitantes.
- La inexistencia de un mecanismo permanente de evaluación de las políticas y programas impide medir la incidencia de las acciones de vivienda en la problemática de cada uno de los grupos de atención.
- Asimismo, es inexistente un sistema de evaluación con base en indicadores de derechos humanos que pueda dar cuenta cabalmente del grado de avance o retroceso de este derecho en el Distrito Federal.

755. El derecho a la vivienda guarda una estrecha relación con otros derechos humanos, en particular con el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al agua; por lo tanto una política de vivienda con enfoque de derechos humanos debería hacer énfasis, entre otras cosas, en la coordinación interinstitucional para encontrar soluciones respetuosas de los derechos fundamentales de las personas. En este sentido, cabe señalar que la articulación interinstitucional entre representantes de vivienda, desarrollo urbano y desarrollo social del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo está limitada, lo cual impide colocar con más fuerza y de manera integral el tema del derecho a la vivienda adecuada, la producción social del hábitat y los recursos económicos necesarios en las políticas y programas del Distrito Federal.

756. Asimismo, falta un enfoque integral para abordar la problemática del crecimiento de los asentamientos humanos irregulares, y, de manera general, el desarrollo inmobiliario en zonas de conservación o de riesgo, para salvaguardar tanto el derecho a un medio ambiente sano como el derecho a una vivienda adecuada de quienes viven en estas zonas.

757. En el mismo sentido, si bien las dimensiones del reto que representa transportar a millones de personas explican ciertas deficiencias, es imperativo que se tomen medidas más eficientes y decididas para garantizar un buen sistema de transporte público. Una mirada integral es necesaria respecto del transporte público y de la inversión en infraestructura urbana que, desde la perspectiva del derecho a un ambiente sano, a la salud y a una vida digna, contribuya a disminuir las fuentes de contaminación, ruido, estrés y a reducir la pérdida de tiempo productivo (para el trabajo y el descanso) para mujeres y hombres habitantes de la ciudad y las zonas conurbadas.

758. Otra limitante es la carencia de una política de vivienda integral de alcances metropolitanos, así como una política de vivienda que tome en consideración la necesidad de áreas verdes e infraestructura comunitaria.

759. No obstante los avances en materia de acceso a la vivienda para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, la política de vivienda del Distrito Federal está inmersa en la del gobierno federal, en una lógica que prioriza la acción de agentes inmobiliarios privados, y una visión de la vivienda como una mercancía y no como derecho humano. Si bien estas políticas tienden a aumentar la producción habitacional mercantil, excluyen a los sectores de menores recursos económicos por su incapacidad para acceder al mercado inmobiliario, profundizan la segregación social y acumulan el rezago por deterioro habitacional y hacinamiento para las generaciones futuras.

760. Cabe recordar una recomendación del Comité DESC al Estado mexicano que también compete al gobierno local, que a la letra dice: “El Comité recomienda al Estado Parte que adopte una legislación nacional [y local] completa sobre la vivienda, incluida una ley de control de alquileres, y que promueva la vivienda de alquiler asequible e invierta en vivienda social, para satisfacer las necesidades de los sectores pobres de la población y de los trabajadores con salarios más bajos”.¹¹⁸ Estas recomendaciones deberían de ser los ejes orientadores de la política local en materia de vivienda.

Notas

- ¹ El derecho a la tierra y territorio se aborda en la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ² La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A 8III, del 10 de diciembre de 1948.
- ³ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971, y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981. Véase también ONU, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5°; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 14; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 27; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, artículos 43, 61 y 62; y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, artículo 3°.
- ⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC), Observación general núm. 4, 1991, sobre el derecho a una vivienda adecuada, párrafo 7.
- ⁵ Comité DESC, Observación general núm. 4, *op. cit.*, párrafo 6.
- ⁶ ONU, *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación*, Miloon Kothari, en su visita a México del 4 al 15 de marzo de 2002 (E/CN.4/2003/5/Add.3).
- ⁷ Comité DESC, *op. cit.*, párrafo 8.
- ⁸ Tomado del Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea), *El derecho humano a una vivienda adecuada*, Caracas, 2005, pp. 18-19.
- ⁹ Comité DESC, Observación general núm. 7, 1997, sobre los desalojos forzosos, párrafo 3.
- ¹⁰ *Ibid.*, párrafo 1.
- ¹¹ *Ibid.*, párrafo 4.
- ¹² En relación con los desalojos provocados por proyectos de desarrollo véase los recientes “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo”, Anexo A del *Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada* (documento A/HRC/4/18 del 5 de febrero de 2007), presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en su 4° periodo de sesiones.
- ¹³ Comité DESC, Observación general núm. 7, *op. cit.*, párrafo 16.
- ¹⁴ *Ibid.*, párrafo 15.
- ¹⁵ INEGI, Viviendas particulares habitadas y promedio de ocupantes por entidad federativa, 2000 y 2005, en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mviv02&c=4238&e=09>>.
- ¹⁶ *Idem.*
- ¹⁷ *Idem.*
- ¹⁸ Porcentaje de elaboración propia, con base en cifras de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), *Rezago habitacional 2000*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2001, p. 104.
- ¹⁹ Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi), *La vivienda en el Distrito Federal*, 2005, México, p. 75.
- ²⁰ Véase el cuadro 2.1, Invi, *La vivienda en el Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 75.
- ²¹ *Idem.*
- ²² *Idem.*
- ²³ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo 2007-2012. Eje 2 Equidad, <http://www.df.gob.mx/jefatura/jefe_gobierno/programa_gral/eje2/diagnostico.html>. Véase también la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ²⁴ Conafovi, *Rezago habitacional 2000*, *op. cit.*, p. 319.
- ²⁵ *Ibid.*, p. 27.
- ²⁶ *Ibid.*, p. 104.
- ²⁷ *Idem.*
- ²⁸ *Ibid.*, p. 121.
- ²⁹ Jaime Grezenkovsky, Director Comercial Empresa Hogares Unión, en María del Pilar Martínez. “Crece la burbuja”, *La Jornada*, 12 de septiembre del 2005.
- ³⁰ Bando Informativo núm. 2, 5 de diciembre de 2000.
- ³¹ Mariel Ibarra y Rafael Cabrera, “Desborda a servicios ‘boom’ de viviendas”, *Reforma*, 1 de julio de 2007. p. 1.
- ³² Edna Elena Vega Rangel (ex directora del Invi), “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México ¿experiencia exitosa?”, p. 9, <<http://www.invi.uchile.cl/derechociudad/ponencias/Jornada/Panel%201/29.%20Vega.pdf>>.

- ³³ Conafovi, Serie histórica de estadísticas de vivienda.
- ³⁴ Véase página de la Conafovi en <<http://estadistica.conafovi.gob.mx/simula5/>>.
- ³⁵ En el Distrito Federal, 50.3% de la población ocupada gana menos de tres salarios mínimos, 18% entre tres y cinco, y solamente 18% más de cinco salarios mínimos. *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral*, II trimestre de 2007. Porcentaje de elaboración propia. Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho al trabajo.
- ³⁶ Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho al trabajo.
- ³⁷ Para más información, véase la parte III, capítulos 10: Derecho al trabajo, y la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes, y el capítulo 32: Derechos de las personas adultas mayores.
- ³⁸ René Coulomb (coord.), *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos*, México, Invi/Conafovi/UAM Azcapotzalco, 2005, p. 15.
- ³⁹ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo 2007-2012, Eje 7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos, apartado sobre vivienda, <http://www.df.gob.mx/jefatura/jefe_gobierno/programa_gral/index.html>.
- ⁴⁰ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo 2007-2012, Eje 7. Nuevo orden urbano..., *op. cit.*
- ⁴¹ *Idem.*
- ⁴² *Idem.*
- ⁴³ Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ⁴⁴ Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁴⁵ Este punto se desarrolla más ampliamente en Centro de Transporte Sustentable, *Folleto DESCA: Transporte con perspectiva de derechos humanos*, CDHDF y Centro de Transporte Sustentable, 2008.
- ⁴⁶ *Idem.* Véase también la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo, y la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁴⁷ Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ⁴⁸ Para más información, véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ⁴⁹ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/MEX/CO/4). Examen de su *Cuarto Informe Periódico*, mayo de 2006, párrafo 43. Frente a estas recomendaciones, la Subcomisión de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, ha propuesto como único tema para su ejercicio de 2008 la elaboración de una metodología para la creación en México del Registro Nacional de Desalojos de Vivienda.
- ⁵⁰ ONU, *Informe del Relator Especial*, Miloon Kothari, visita a México (4 a 15 de marzo del 2002), *op. cit.*, párrafo 13.
- ⁵¹ Información aportada por el Barzón, Movimiento Jurídico Nacional, al Comité Coordinador.
- ⁵² Son el resultado de las controversias por arrendamiento, entre arrendador e inquilino, éstas pueden ser la terminación o rescisión del contrato a través del juicio especial de desahucio, la terminación del comodato (préstamo gratuito) a través de un juicio reivindicatorio o la rescisión de contratos de compraventa. Normalmente estos desalojos se realizan con abusos de la fuerza pública.
- ⁵³ Es un hecho por el cual se lanza o expulsa a una persona o familia, en virtud de una sentencia derivada de una controversia judicial a causa de un crédito bancario o de agio particular.
- ⁵⁴ Ocurren bajo el supuesto de irregularidad ya sea en la tenencia de la tierra o de la propiedad. Estos casos ocurren con mayor frecuencia en la zona metropolitana de la ciudad de México donde el acceso al suelo es cada vez más limitado. La invasión de predios o inmuebles, es una práctica común que utilizan quienes tienen la imposibilidad de acceder a una vivienda por “la vía legal”. En ocasiones varios partidos políticos recurren a este método para hacerse de adeptos. También, y más frecuentemente, en México se da la venta ilegal de lotes (ejidales, comunales y privados) a familias necesitadas de viviendas, dando por resultado vastas zonas irregulares y millones de viviendas bajo formas precarias de tenencia vulnerables ante procesos de desalojo.
- ⁵⁵ Cuando la población es afectada por grandes proyectos públicos de desarrollo o construcción (presas, aeropuertos, obras deportivas, centros de exposiciones etc.), por medidas de renovación o rehabilitación urbana (de centros históricos por ejemplo sin tener en consideración las necesidades de la gente y de los habitantes de la zona), y por megaproyectos privados en muchas ocasiones apoyados por los gobiernos (construcción de centros comerciales o parcelación por inversiones inmobiliarias).
- ⁵⁶ Si bien es cierto que en sentido estricto las personas que pierden sus viviendas a consecuencia de los siniestros naturales o que son desalojadas como medida preventiva a un desastre natural, no sufren un desalojo, se han considerado como tales ya que resultan imposibilitados de acceder a un techo propio en lo inmediato. La responsabilidad de las autoridades estriba en el hecho de permitir y solapar los asentamientos humanos en sitios de alto riesgo, además de no existir una política de prevención de desastres.
- ⁵⁷ Información aportada por el Barzón, Movimiento Jurídico Nacional, al Comité coordinador.
- ⁵⁸ *Idem.*
- ⁵⁹ ONU, *Informe del Relator Especial*, Miloon Kothari, *op. cit.*, párrafos 13 y 35.
- ⁶⁰ *Ibid.*, párrafo 4.
- ⁶¹ De esta norma constitucional se desprende el marco de regulación de la vivienda que incluye leyes, planes, programas, reglamentos y reglas de operación, tanto del ámbito federal como estatal y hasta municipal. Entre otras se encuentran: Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, Ley de Sociedades Cooperativas, Ley de Protección al Consumidor, Ley del Trabajo, Ley de Expropiación, Código Civil Federal. Y, más específicamente, las leyes orgánicas para la atención de la vivienda: Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (Fovissste). Tomado de: Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, Folleto DESCA núm. 5, México, 2007.
- ⁶² HIC-AL y CDHDF, *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, *op. cit.*
- ⁶³ Véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la no discriminación e igualdad.
- ⁶⁴ Enrique Ortiz Flores, “Políticas de vivienda en México”, *DFensor*, núm. 10, año V, CDHDF, octubre 2007, p. 25.
- ⁶⁵ Véase el Título Séptimo, De la Producción Social de Vivienda; capítulos 1 y 2; pp. 20 y 21. Citado en HIC-AL y CDHDF, *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, Folleto DESCA, núm. 5, México, 2007.

- ⁶⁶ Ley de Vivienda del Distrito Federal; *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 2004. Esta Ley data de diciembre de 1999; ha tenido adecuaciones en septiembre de 2000 y la más reciente en enero de 2004.
- ⁶⁷ Véase en particular: Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, Acuerdo núm. 3 sobre Política Habitacional, Acuerdo núm. 6 sobre Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, Código Financiero del Distrito Federal, Decreto de Creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal y la Ley de Notariado para el Distrito Federal, y las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.
- ⁶⁸ Ley de Vivienda del Distrito Federal, *op. cit.*, artículos 9 y 14. Citado en: HIC-AL y CDHDF, *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, *op. cit.* Véase también el siguiente apartado (12.4) sobre Instituciones responsables y políticas públicas.
- ⁶⁹ Ley de Vivienda del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 3°.
- ⁷⁰ Véase la página de Internet de la Coalición Internacional para el Hábitat en www.hic.al.org
- ⁷¹ “El patrimonio familiar es una institución de interés público, que tiene como objeto afectar uno o más bienes para proteger económicamente a la familia y sostener el hogar. El patrimonio familiar puede incluir la casa-habitación y el mobiliario de uso doméstico y cotidiano; una parcela cultivable o los giros industriales y comerciales cuya explotación se haga entre los miembros de la familia; así como los utensilios propios de su actividad, siempre y cuando no exceda su valor, de la cantidad máxima fijada por este ordenamiento”. Código Civil para el Distrito Federal, artículo 723.
- ⁷² Este hecho se hace más grave cuando se observa que los jueces de arrendamiento no interpretan en este tipo de juicios el derecho a la vivienda con una perspectiva de derechos humanos sino, específicamente, como una relación contractual regida por el derecho civil (Véase la parte V. Núcleo Sistema de justicia, capítulo 23: Acceso a la justicia
- ⁷³ ONU, *Informe del Relator Especial*, Miloon Kothari, *op. cit.*, párrafo 13.
- ⁷⁴ Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 6 de octubre del 2004, artículos 1° y 3°.
- ⁷⁵ Para más información véase la parte II, específicamente el capítulo 7: Instituciones públicas y la sociedad civil en el Distrito Federal.
- ⁷⁶ Normas Técnicas Complementarias del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 6 de octubre del 2004, capítulo 2: Habitabilidad, accesibilidad y funcionamiento, y capítulo 3: Higiene, servicios y acondicionamiento ambiental.
- ⁷⁷ Edna Elena Vega Rancel (ex directora del Invi), “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México...”, *op. cit.*
- ⁷⁸ Destacando su relevancia para la activación de 37 ramas económicas, generación de empleo, consumo de insumos y activación del sector financiero. Tomado de HIC-AL y CDHDF, *El Derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, *op. cit.*
- ⁷⁹ Edna Elena Vega Rancel (ex directora del Invi), “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México...”, *op. cit.*
- ⁸⁰ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/MEX/CO/4). Examen de su IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC, mayo de 2006, párrafo 24.
- ⁸¹ Ley de Vivienda del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 8°.
- ⁸² Ley Orgánica de la Administración del Distrito Federal, artículo 24.
- ⁸³ Ley de Vivienda del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 9°.
- ⁸⁴ Doctor Raúl Brañas Ballesteros, *El acceso a la justicia ambiental en el Distrito federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. El acceso a la justicia ambiental bajo el enfoque de la aplicación administrativa de la legislación mexicana*, PAOT, México, diciembre de 2004, p. 94.
- ⁸⁵ Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 6 de octubre del 2004.
- ⁸⁶ Portal de Internet del Invi en <http://www.invi.df.gob.mx/invi.htm>.
- ⁸⁷ Invi, Programa Operativo Anual 2007, p. 2.
- ⁸⁸ *Ibid.*, p. 1.
- ⁸⁹ Información proporcionada por el Invi al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ⁹⁰ *Idem.*
- ⁹¹ Información proporcionada por la Tercera Visitaduría de la CDHDF a través de un pase de lista.
- ⁹² En www.invi.df.gob.mx.
- ⁹³ *Idem.*
- ⁹⁴ Edna Elena Vega Rancel (ex directora del Invi), “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México...”, *op. cit.*, p 7.
- ⁹⁵ *Ibid.*, p. 8.
- ⁹⁶ Información proporcionada por el Invi al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ⁹⁷ *Idem.*
- ⁹⁸ *Idem.*
- ⁹⁹ *Idem.*
- ¹⁰⁰ HIC-AL y CDHDF, *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, *op. cit.*
- ¹⁰¹ Edna Elena Vega Rancel (ex directora del Invi), “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México...”, *op. cit.*, p. 9.
- ¹⁰² INVI, Programa Operativo Anual 2007, p. 1.
- ¹⁰³ Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de septiembre de 1998.
- ¹⁰⁴ Información proporcionada por la Prosoc al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ¹⁰⁵ *Idem.*
- ¹⁰⁶ *Idem.*
- ¹⁰⁷ Para 2007: del 1 de enero hasta el 30 de septiembre de 2007. Prosoc, Reporte de quejas clasificado por materia, 2005, 2006 y 2007.
- ¹⁰⁸ Información aportada por la Dirección General de Quejas y Orientación y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF.

- ¹⁰⁹ El número de quejas que recibe la CDHDF (y las procuradurías) es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerara improcedente, si la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, o si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹¹⁰ En una queja puede señalarse uno o más derechos humanos vulnerados, por lo que las menciones por derecho afectado no siempre coinciden con el número de quejas con las cuales se relacionan.
- ¹¹¹ Comité DESC, Observación general núm. 7 (1997), *op. cit.*
- ¹¹² Edna Elena Vega Rancel (ex directora del Invi). “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México...”, *op. cit.*, p. 9.
- ¹¹³ Gobierno del Distrito Federal/Seduvi/Invi/Secretaría de Desarrollo Social/Conafovi/UAM-A, *La vivienda en el Distrito Federal: Retos actuales y nuevos desafíos*, México, 2005, p. 214.
- ¹¹⁴ Edna Elena Vega Rancel (ex directora del Invi), “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México...”, *op. cit.*, p. 9.
- ¹¹⁵ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano, *op. cit.*, mayo de 2006, párrafo 43.
- ¹¹⁶ HIC-AL y CDHDF, *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, *op. cit.*
- ¹¹⁷ Comité de DESC, Observaciones finales al Estado mexicano, *op. cit.*, mayo de 2006, párrafo 43.
- ¹¹⁸ *Idem.*

Capítulo 13. Derecho a la educación

761. A fin de diagnosticar el cumplimiento de las obligaciones del Estado capitalino en cuanto al derecho a la educación, este capítulo inicia con un acercamiento al contenido de este derecho y a la naturaleza de las obligaciones del Estado mexicano, consagrados en la normatividad internacional y regional. Después se da una aproximación general sobre el contexto educativo en el Distrito Federal, haciendo especial énfasis en los temas del grado de escolaridad, analfabetismo, acceso a la educación, calidad educativa, consumo de drogas y violencia en las escuelas.

762. Más adelante, en el apartado sobre Marco jurídico, se analiza el grado de reconocimiento del derecho a la educación en la normatividad federal y local a la luz de los estándares internacionales antes referidos. En el apartado siguiente, sobre Instancias y políticas públicas, se aborda más a fondo la naturaleza y alcance del proceso de desconcentración y descentralización del sistema educativo y de las políticas públicas en la materia en la capital. Antes de concluir, se consagra un apartado específico al tema de la Educación en derechos humanos por su relevancia.

13.1 Normatividad internacional y regional

Contenido del derecho

763. Con la excepción de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza,¹ México es parte de la mayoría de los instrumentos internacionales y regionales que reconocen el derecho a la educación,² a los cuales no les ha hecho ni reservas ni declaraciones interpretativas.

764. Entre los instrumentos regionales, destaca el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador que reconoce que “toda persona tiene derecho a la educación”.³ En el artículo 19 se especifica que en caso de que fuese violado este derecho por una acción imputable directamente a un Estado parte del Protocolo, tal situación podría dar lugar a la aplicación del sistema de peticiones individuales en el marco del Sistema Interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en las Américas, integrado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁴

765. En el ámbito internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC) establece en su Observación general núm. 13 que “La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. [...] Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica, pues disponer de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana”.⁵

766. El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁶ reconoce el derecho de toda persona a la educación y establece que “la educación debe

orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad [...] debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y debe favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos”.

767. Este mismo artículo precisa los propósitos y objetivos que deben orientar al Estado para lograr el pleno ejercicio de este derecho, entre otros:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todas las personas gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todas las personas, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todas las personas, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.⁷

768. En palabras del Comité DESC, este artículo “es la disposición más extensa del PIDESC y el artículo de alcance más amplio y más exhaustivo sobre el derecho a la educación de toda la litigación internacional sobre los derechos humanos”.⁸

769. Por otro lado, el artículo 14 del PIDESC hace énfasis en la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria.

770. El Comité DESC adoptó en 1999 las Observaciones generales núm. 11 y núm. 13 respectivamente relativas a los planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del PIDESC) y sobre el derecho a la educación (artículo 13 del PIDESC) las cuales son complementarias y deben examinarse conjuntamente.

771. La Observación general núm. 13 precisa que la educación en todas sus formas y en todos los grados debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:⁹

- a) *Disponibilidad.* Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan. Por ejemplo, las instituciones educativas deben contar con instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etcétera.
- b) *Accesibilidad.* Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser de fácil acceso a todas las personas, sin discriminación, en el ámbito del Estado. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
 - i) *No discriminación.* La educación debe ser accesible a todas las personas, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ningún motivo.

- ii) *Accesibilidad material.* La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica, de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
- iii) *Accesibilidad económica.* La educación ha de estar al alcance de todas las personas. El párrafo 2 del artículo 13 del PIDESC establece que mientras la enseñanza primaria ha de ser gratuita, el Estado debe implantar gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.
- c) *Aceptabilidad.* La forma y el fondo de la educación, incluidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para las y los estudiantes y, cuando proceda, los padres.
- d) *Adaptabilidad.* La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de las y los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

772. La Observación general núm. 13 también profundiza los siguientes temas: el derecho a la libertad de enseñanza, la no discriminación e igualdad de trato, la libertad académica y autonomía de las instituciones y la disciplina en las escuelas.

773. Todas las personas, incluyendo a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, en la escuela y fuera de ella, están protegidos por estos instrumentos jurídicos internacionales relativos a derechos humanos.

Obligaciones del Estado

774. Además de las obligaciones de efecto inmediato (obligación de no discriminar, de adoptar medidas y la progresividad), el Estado tiene las obligaciones de respetar, proteger y llevar a efecto cada una de las “características fundamentales” (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) del derecho a la educación:¹⁰

- a) La obligación de *respetar* exige que el Estado evite las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. Por ejemplo, la obligación del Estado de respetar la disponibilidad de la educación se demuestra no cerrando escuelas privadas, o de facilitar medios (por ejemplo de transporte escolar) para acercar o facilitar los recorridos hacia las escuelas.
- b) La obligación de *proteger* impone al Estado adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. Por ejemplo, la obligación de proteger la accesibilidad de la educación, implica velar porque terceros, incluidos padres y empleadores, no impidan que las niñas asistan a la escuela.
- c) La obligación de *llevar a efecto* exige que el Estado adopte medidas que permitan a las personas y comunidades disfrutar del derecho a la educación. Por ejemplo, la obligación de *llevar a efecto* la aceptabilidad de la educación exige adoptar medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías y las poblaciones indígenas, y de buena calidad para todas las personas. La obligación de *llevar a efecto* la adaptabilidad de la educación implica formular planes de estudio y dotarlos de recursos que reflejen las necesidades contemporáneas de las y los estudiantes en un mundo en transformación; y la obligación de *llevar a efecto* la disponibilidad de la educación exige desarrollar un sistema de escuelas, entre otras cosas construyendo aulas, estableciendo programas, suministrando materiales de estudio, formando maestras y maestros y abonándoles sueldos competitivos en el plano nacional.

13.2 Contexto educativo en el Distrito Federal

775. El Distrito Federal presenta un conjunto de características en materia de educación pública que le hace único en el país: es la entidad en la que no han sido descentralizados completamente los servicios de educación básica; que concentra la mayor cantidad de recursos educativos, y que posee el más complejo subsistema en el área.¹¹

Población en edad escolar

776. Según los datos del *II Censo de Población y Vivienda 2005*, en el Distrito Federal la población en edad escolar (entre 3 y 24 años de edad) asciende a 3 163 611 personas, lo que representa un poco más de 36% del total de la población capitalina.¹²

777. En México, el sistema educativo se divide en:

- educación básica que comprende preescolar, primaria y secundaria;
- educación media superior que comprende el bachillerato y sus equivalentes, los estudios técnicos o comerciales con antecedente de secundaria y la normal básica (con antecedente de primaria o secundaria);
- educación superior que comprende los estudios técnicos con antecedente de preparatoria, profesional, normal superior y los de maestría o doctorado.

778. Según datos relativos al ciclo escolar 2005/2006, el Distrito Federal concentra 7% del total nacional de alumnas y alumnos de educación básica (con 1 778 220 de estudiantes en preescolar, primaria y secundaria), 11% en educación media superior y 16.3% en educación superior.¹³

Disponibilidad de los servicios educativos

779. Los diferentes tipos de escuelas que corresponden a los estratos educativos definidos por el Sistema Educativo Nacional son: indígenas, rural pública, urbana pública, cursos comunitarios y privadas. Dentro de las escuelas existentes en el Distrito Federal, 99.1% corresponden a la clasificación de urbanas públicas.¹⁴

780. La entidad concentra 4% de las escuelas de educación básica nacional, 5.2% de las escuelas de educación media superior y 11.32% de las escuelas de educación superior. Asimismo, concentra 7.6% de las y los maestros de educación básica del país, 12.6% de educación media superior y 20.9% de educación superior.¹⁵

781. En relación con la educación media superior y superior, la capital cuenta con las más importantes universidades e instituciones. En ellas se concentra “alrededor de 80% de la investigación científica y tecnológica del país, el egreso del mayor número de profesionales, técnicos y técnicas de alto nivel, el mayor número de investigadores (*sic*) en todas las áreas del conocimiento”.¹⁶

782. Por otra parte, la cobertura de la educación superior privada ha ido creciendo en las últimas décadas, tanto en el plano nacional como en el Distrito Federal. Mientras en 1980, en el país, la matrícula de las universidades y tecnológicos privados representaba 13.5% del total de estudiantes de dicho nivel educativo, en 2004 las universidades y tecnológicos privados atendían 32.7%. El Distrito Federal era la entidad de la República con mayor matrícula privada pues tenía 37% de sus estudiantes en universidades privadas. El resto estudiaban en universidades públicas.¹⁷

Nivel de escolaridad

783. El promedio de escolaridad en la entidad es de 10.2 años, el más alto nacional y superior a la media nacional de 8.1 años.¹⁸ No obstante, se ubica por debajo de los promedios mínimos de 10 a 13 años de educación formal recomendados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “para contar con buenas probabilidades de no seguir en situación de pobreza”.¹⁹

784. Con base en cifras de 2005, 74.9 % de la población del Distrito Federal mayor de 15 años tiene un grado de instrucción posterior a primaria.²⁰ De las y los capitalinos 13.5% cuenta con primaria completa, 6.5% con primaria incompleta y 3% no tiene instrucción.²¹ Respecto de la educación superior, comparado con el resto del país, el Distrito Federal tiene las matrículas²² más altas en licenciatura universitaria y tecnológica, con 340 785 alumnas y alumnos; y en posgrado, 44 197 personas.²³

785. Al desagregar estos indicadores por género se observa un acceso diferenciado a la educación entre hombres y mujeres. De manera general, las mujeres tienen un nivel de instrucción y un promedio de escolaridad inferior al de los hombres pues para el año 2005:

- de las mujeres, 3.9% no tenían instrucción, contra 2% de los hombres;
- de las mujeres, 7.4% no habían terminado la primaria, contra 5.5% de los hombres;
- de las mujeres, 14.6% contaban con la primaria completa, contra 12.2% de los hombres;
- de los hombres, 78.5% habían cursado la primaria, contra 71.8% de las mujeres;²⁴
- el promedio de escolaridad era de 9.8 años para las mujeres, contra 10.5 años para los hombres.²⁵

Analfabetismo en el Distrito Federal²⁶

786. Según cifras del INEGI, de un total de 6 418 438 personas mayores de 15 años que habitan la capital del país, 97.1% son alfabetas y 2.6% son analfabetas. En el plano nacional, el Distrito Federal tiene el décimo lugar por la cantidad de personas analfabetas que concentra, que es de 3.17% de las personas que no saben leer ni escribir del país.²⁷

787. El analfabetismo alcanza un porcentaje mayor en las mujeres capitalinas: 3.5% contra 1.6% en los hombres. Al analizar la condición de analfabetismo por sexo y entre los distintos grupos de edad, destaca que en el grupo de los hombres, las tasas oscilan entre 0.6% para quienes tienen entre 15 y 19 años y 5.6% para quienes tienen 60 años y más. Entre las mujeres de 60 o más, el nivel de analfabetismo es de 13.4%, lo que muestra una mayor persistencia del analfabetismo en las personas mayores y una inequidad significativa entre hombres y mujeres.²⁸

Acceso a la educación (exclusión educativa y discriminación)

788. En México, el acceso a preescolar para niños y niñas es obligatorio desde la reforma constitucional de 2001.²⁹ Los datos más recientes del ciclo escolar 2005-2006 muestran que el Distrito Federal es la octava entidad en el país con mayor atención de educación preescolar; revelan además un incremento en la misma de casi 4 puntos porcentuales respecto del ciclo anterior. Aun así, para este mismo periodo, 58% de la población de 3 años de edad, no cuenta con acceso a este grado de educación en la entidad.³⁰

789. El Distrito Federal es la entidad con menor porcentaje de exclusión educativa en comparación con el resto de la República mexicana. En el país, en el año 2005, de cada 100 hombres y mujeres de 15 a 29 años, tan solo 28 asisten a la escuela. La presencia de población masculina es mayor respecto a la femenina, ya que 30 de cada 100 hombres asisten a algún centro de enseñanza escolar por 27 de cada 100 mujeres. Por entidad federativa, destaca el Distrito Federal (37.2%), Sinaloa (33.4%) y Sonora (32.4%) con la mayor proporción de jóvenes que asiste a la escuela.³¹ No obstante, existen aproximadamente 277 000 niñas, niños y jóvenes de 5 a 19 años y más de 665 000 jóvenes entre 18 y 29 años³² que al no asistir a la escuela o a una institución de educación superior, no pueden ejercer plenamente su derecho a la educación.

790. En la población de 5 a 9 años que habita el Distrito Federal, asiste a la escuela 95.3%, con el mismo porcentaje de hombres y mujeres. En la población de 10 a 14 años de edad asiste 96.3% con un porcentaje muy similar entre hombres y mujeres. En las edades entre 15 y 19 años la asistencia escolar disminuye de manera importante a 67.8%, y las diferencias entre hombres y mujeres empiezan a ser importantes: la no asistencia escolar en este rango de edad es de 31.6% para hombres y de 32.4% para mujeres. En el rango de 20 a 24 años de edad sólo asiste a la escuela 33.3% de la población capitalina: 64% de hombres y 67.7% de mujeres en este rango de edad no asisten a la escuela. Entre los 25 y 29 años, la cifra de asistencia escolar es de 11%, una vez más, la no asistencia es superior en las mujeres: 89.6% contra 86.4% de los hombres capitalinos.³³

791. Así, se refleja que las condiciones de asistencia escolar varían en los grupos de edad y género. De manera general, se observan altos porcentajes de asistencia a la escuela de las niñas y niños entre 5 y 15 años. No obstante, a partir de esta edad, la tasa de inasistencia escolar tiende a incrementarse y es a partir de los 20 años. Este indicador desagregado por género revela un acceso diferenciado al derecho a la educación entre hombres y mujeres, pues la exclusión escolar afecta en mayor medida a las mujeres. Este diferencial se agudiza en la educación media superior y superior.

792. A continuación se presentan más ampliamente los resultados del informe *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el Distrito Federal*, publicado en 2006 por la UNICEF, la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno del Distrito Federal y el Centro de Estudios en Economía de la Educación.

*Acceso a la educación: situación de la población entre 5 y 14 años (educación básica)*³⁴

793. Según el informe mencionado, la inasistencia escolar en la población de 5 a 14 años en el Distrito Federal es la siguiente:³⁵

Grupo de edad	Población	Población que no asiste a la escuela	Índice(%)
5 años	136 960	5 933	4.3
6 a 11 años	814 437	16 065	2
12 a 14 años	425 132	17 507	4.1
Total	1 376 529	39 505	2.9

794. Casi 40 000 niñas y niños entre 5 y 14 años no tienen garantizado su derecho a la educación, a pesar de que el Estado mexicano tiene la obligación de brindar educación básica a todas las personas. Aun cuando el sistema educativo ha mostrado cada vez mayor capacidad para retener a las niñas y los niños de 5 a 14 años en el ámbito escolar, la deserción escolar empieza a incrementarse a partir de los 12 años, edad que coincide con el inicio en la secundaria.

795. La exclusión escolar se da con mayor frecuencia en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón, que suman 50% de las niñas y niños que no asisten a la escuela. En 2005, un cuarto de la población infantil en esta situación vivía en la Delegación Iztapalapa.³⁶

Grupo de Edad	5 años		6 a 11 años		12 a 14 años	
	No asiste	(%)	No asiste	(%)	No asiste	(%)
Localidad						
Distrito Federal	5 933	100	16 065	100	17 507	100
Iztapalapa	1 738	29.3	4 255	26.5	4 864	27.8
Gustavo A. Madero	709	12	2 087	13	2 339	13.4
Álvaro Obregón	452	7.6	1 346	8.4	1 523	8.7
Suma de las tres delegaciones	2 899	48.9	7 688	47.9	8 732	49.9

796. Al analizar los datos del INEGI desagregados por género de la población entre 5 y 14 años, no se observa una exclusión sistemática asociada al género: “en 2000, se observó una diferencia marginal entre los porcentajes de exclusión de niños y niñas, superior en 0.1% para estas últimas, mientras que en 2005 se registra una diferencia similar en perjuicio de los niños”.³⁷ El diferencial se incrementa a partir de los 15 años, y más aún pasando los 18 años.

797. La exclusión educativa a menudo está relacionada con razones económicas. En este sentido, un informe de la UNICEF afirma que: “la población de entre 5 y 11 años era de 1 065 551, de los cuales 2 016 abandonaron la escuela por alguna de las dos siguientes razones vinculadas con la actividad económica: 1 717 casos mencionaron la falta de dinero o la necesidad de trabajar, y 229 niños y niñas en este mismo rango de edad afirmaron que la familia no los dejó o bien que debían realizar quehaceres en casa”.³⁸

798. Por otro lado, la mayoría de las niñas entre 12 y 14 años que son madres no asisten a la escuela. Según el Censo del INEGI de 2005, en el Distrito Federal, este grupo totalizaba 345 niñas, de las cuales 226 no asistían a la escuela, es decir casi 66%³⁹ (contra 83% en 2000).⁴⁰ La maternidad infantil y adolescente aparece entonces como un factor relacionado con la exclusión educativa; no obstante se observa una baja en la tasa de inasistencia entre 2000 y 2005.

799. Respecto de las personas con discapacidad,⁴¹ las cifras oficiales más recientes son del *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. El informe de la UNICEF –arriba mencionado– revela que en el Distrito Federal, hay 1 475 niñas y niños de 5 a 9 años y 1 875 niños, niñas y jóvenes de 10 a 14 años con discapacidad que no asisten a la escuela por lo que no pueden gozar de su derecho a la

educación formal y a vivir integrados a la sociedad. Asimismo, agrega que “la población que vive con alguna discapacidad presenta una marcada exclusión educativa. Para el año 2000, alcanzó un 24%, frente al poco más de 4% del resto de las y los niños de entre 5 y 14 años”.⁴² Entre quienes sí asisten a la escuela, 33% lo hacen en centros de educación especial y 67% están incorporados a escuelas generales⁴³ sin contar con una educación idónea a sus necesidades.

800. En el Distrito Federal, según cifras de 2005, de un total de 3 044 niñas y niños de 5 a 9 años hablantes de lenguas indígenas,⁴⁴ 8.2 % no asiste a la escuela, y de 3 943 niñas y niños entre 10 y 14 años, 17.6% tampoco están escolarizados.⁴⁵ Dato que refuerza que uno de los grupos más excluidos del sistema educativo, es la población indígena. Esto se origina por dos fenómenos relacionados entre sí: por un lado, la migración de familias, niños y niñas del medio rural a la ciudad, provoca un desfase en el nivel educativo de las niñas y los niños. Por otro, para los indígenas urbanos ya establecidos en el Distrito Federal, la exclusión educativa se vincula con el enfoque y calidad de los programas,⁴⁶ así como con la capacitación docente. En ocasiones las escuelas se convierten en espacios de discriminación para niños y niñas hablantes de lenguas indígenas. En palabras de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF): “muchas de estas familias [indígenas] presentan desventajas económicas que hacen que sus hijos estén en riesgo de no acceder o de desertar de la escuela”.⁴⁷

Acceso a la educación: situación de la población entre 15 y 19 años (educación media superior)⁴⁸

801. Llama particularmente la atención la situación de las y los jóvenes de 15 a 19 años, dado que –en 2005– más de uno de cada tres se encontraba fuera de la escuela como lo muestra la siguiente tabla:⁴⁹

Grupo de edad	Total de población	No asisten a la escuela	Porcentaje
15 a 19 años	740 280	237 201	32

802. El porcentaje de inasistencia se incrementa con la edad. En el año 2005, casi la mitad de las y los jóvenes de 19 años no asistían a la escuela, contra 16.8% de la población de 15 años.⁵⁰

Grupo de edad	Población	No asisten a la escuela	No especificado	Porcentaje (%)
15 años	148 768	24 971	821	16.8
16 años	140 231	32 125	747	22.9
17 años	149 406	11 306	830	29.7
18 años	158 676	65 781	1 065	41.5
19 años	143 199	70 018	880	48.9
Total	740 280	237 201	4 343	32.0

803. El siguiente cuadro⁵¹ muestra que en 2005, las delegaciones Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón e Iztapalapa eran las delegaciones con mayor participación escolar de jóvenes de 14 a 19 años, en conjunto eran 44.5%. Contradictoriamente, estas demarcaciones contribuyeron a la exclusión escolar en una proporción mayor (48.8%) a su participación como grupo de edad.

Delegación	Participación total del D.F., 2005 (%)	Contribución la exclusión, 2005 (%)
Distrito Federal	100	100
Iztapalapa	22.5	26.2
Gustavo A. Madero	13.7	13.6
Álvaro Obregón	8.3	9
Suma parcial de estas tres delegaciones	44.5	48.8

804. Un análisis de la tasa de asistencia en el periodo de 2000 a 2005, desagregado por género, demuestra que “si bien las mujeres siguen en desventaja escolar frente a los hombres, entre 2000 y 2005, disminuyó la brecha entre los géneros. La mayor exclusión para ellas, que se iniciaba a los 15 años, se sitúa en el año 2005 a los 18 años”.⁵²

805. Dentro de la población entre 15 y 19 años, quienes están más expuestos a la exclusión educativa son: las mujeres jóvenes con al menos un hijo (86.4%), la población que habla lenguas indígenas (72.4%), la población femenina económicamente activa (72.3%) y las y los jóvenes con algún tipo de discapacidad (51.9 por ciento).⁵³

806. Según cifras de 2005, 86.4% de las 33 780 adolescentes de 15 a 19 años con un hijo o más, nacido(s) vivo(s), no asisten a la escuela (90.1% en 2000). Al relacionar esta condición con la de hablantes de lenguas indígenas (815) el índice de inasistencia aumenta a 92%, mientras que el de quienes no lo son se ubica en 86.3% (respectivamente 95.8% y 90.0% en 2000).⁵⁴ No obstante, y a pesar de que disminuyó la tasa de inasistencia entre 2000 y 2005, la maternidad sigue representando un obstáculo para la asistencia a la escuela de las jóvenes capitalinas entre 15 y 19 años.

*Acceso a la educación: situación de la población entre 18 y 29 años (educación superior)*⁵⁵

807. Según datos oficiales de 2005, la población joven de 18 a 29 años de edad que no cuenta con educación media superior es de 664 964 jóvenes, lo que representa 36.88% del total en el Distrito Federal. De este grupo, 50.1% corresponde a hombres y 49.87% a mujeres. Tan sólo 27.21% de la población total en el Distrito Federal de 18 y 29 años cuenta con educación superior.⁵⁶

808. Las principales características de la educación superior en el Distrito Federal son:

- una excesiva concentración de planteles en algunas delegaciones: 71% se ubica en las delegaciones de Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón y Tlalpan;
- una excesiva concentración de la población estudiantil en sólo tres instituciones; en el año 2000, 54% de aspirantes a primer ingreso a licenciatura se concentró en tres instituciones: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN) y Universidad Autónoma Metropolitana (UAM);
- una excesiva demanda y oferta en tres carreras profesionales (administración, contabilidad pública y derecho).⁵⁷

809. De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Juventud 2000*, la mayoría de las niñas y niños entre 12 y 14 años prefiere estudiar, aunque buena parte de ellos optaría por no estudiar ni trabajar.

Los jóvenes entre 15 y 19 se encuentran divididos entre ambas esferas, y muy pocos optarían por desempeñar ambas actividades de manera paralela. El siguiente rango de edad (20-24 años) prefiere trabajar, aunque a una buena parte también le gustaría estudiar. Los jóvenes entre 25 y 29 años se inclinan más por el trabajo, aunque optarían en mayor número por combinar actividades, también una cuarta parte de ellos desearía continuar estudiando o regresar a la escuela. Las razones que tienen para elegir “estudiar” están ligadas a la posibilidad de contar con un buen trabajo (58.4%), es decir, la educación vista como posibilidad de ascenso y movilidad social; y como segunda opción la obtención de conocimientos (37.6%), seguida por la posibilidad de ganar más dinero (23.7%).⁵⁸ No obstante, en México el desempleo afecta a (39%) las personas que cursaron la secundaria completa y a 40% de las que tienen educación media superior y superior.⁵⁹

810. Según un estudio de Inicia, A.C., publicado en 2006, *Índices de cumplimiento de los derechos de los y las jóvenes en el Distrito Federal*,⁶⁰ las principales razones que motivan la interrupción de los estudios son:

- necesidad de aportar ingresos a la familia,
- preferir trabajar que estudiar,
- tener que atender a la pareja o a los hijos.

811. Este estudio muestra diferencias entre género. Por ejemplo, para las jóvenes entre 15 y 24 años, la razón principal para dejar la escuela es la necesidad de atender a su pareja o sus hijos (23.90 contra 8.10% para los hombres). Para los jóvenes la principal razón es la preferencia por trabajar en vez de estudiar.

812. Las razones que motivan a la juventud a abandonar la escuela también están relacionadas con la calidad de la educación. A partir de la consulta *Jóvenes con propuestas*, promovida por la Red de Especialistas en Juventud y Desarrollo (RIE), los y las jóvenes opinan que “en la mayoría de las escuelas públicas, en particular las que se encuentran aisladas y en las zonas indígenas, la educación en los niveles secundaria, preparatoria y superior es de baja calidad y se ofrece en condiciones de mala estructura física y deficiente capacidad del personal docente”.⁶¹ Manifiestan que no quieren una educación mediocre ni sentir que pierden el tiempo.

Calidad educativa (recursos materiales, planes y programas de estudios)

813. La calidad de la educación tiene varias dimensiones y depende de una multiplicidad de factores, según los tipos y niveles escolares, las circunstancias de las regiones del país y las variantes de los servicios. Según la Observación general núm. 13 del Comité DESC, una educación de calidad implica una buena definición de objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio,⁶² la existencia de recursos materiales, en cantidad suficiente y adecuados,⁶³ la regularidad de los procesos que tienen lugar en aulas y escuelas,⁶⁴ y la presencia de personal docente, directivo y de apoyo con la calificación suficiente y las actitudes de responsabilidad y compromiso necesarias, para que los procesos se desarrollen conforme a lo planeado y los recursos se aprovechen al máximo.

814. El Consejo de Especialistas para la Educación resalta la estrecha relación que existe entre calidad, cobertura y equidad, como elementos indisolubles de una buena educación.⁶⁵ En este mis-

mo sentido, evaluaciones nacionales e internacionales muestran que la calidad es condición para la equidad.⁶⁶ Según el Consejo, la calidad del sistema educativo mexicano “es baja en la perspectiva de un país justo, democrático, integrado y próspero”.⁶⁷

815. En términos de calidad, en el Distrito Federal la educación básica tiene los mayores índices de obsolescencia, tanto en la infraestructura como en los programas educativos, mientras que en la educación superior la ciudad cuenta con las instituciones más prestigiadas, con el mayor trabajo en investigación, las más importantes reformas educativas, las mejores plantas académicas y las de mayor impacto en la formación académica y profesional.⁶⁸

816. En cuanto a la infraestructura educativa, un alto porcentaje de escuelas no cuenta con condiciones materiales adecuadas (como son infraestructura, mobiliario y equipo). Para el caso de las escuelas primarias, más de 83% tienen importantes carencias, mientras poco más de 87% de las secundarias, tienen ese mismo problema.⁶⁹

817. La Secretaría de Educación del Distrito Federal considera que la falta de inversión durante las últimas cuatro décadas es la que ha generado “un rezago en infraestructura, equipo y mobiliario, que todavía afecta a la mayoría de las escuelas de educación básica de la Ciudad de México, cuyas construcciones, en 40%, tienen más de 40 años de edificación y constituyen la causa principal de la insuficiencia y desigualdad, tanto en la cantidad y calidad de la oferta escolar pública, entre delegaciones y entre colonias”.⁷⁰

818. En relación con la adecuación de los planes y programas de enseñanza, cabe señalar que en 2006, poco más de 80% de los y las estudiantes de sexto grado de primaria y de manera similar en secundaria, presentaron un logro insuficiente o elemental en el examen de español de la prueba ENLACE 2006 (Examen Nacional de Logro Académico en Centros Escolares).⁷¹ En el caso de matemáticas, 85.8% de las y los estudiantes de sexto de primaria y 95% de tercero de secundaria, mostraron un logro insuficiente o elemental en esta prueba.⁷²

819. Las pruebas Excale (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo) señalan que el Distrito Federal se encuentra por arriba de la media nacional en términos de dominio curricular de matemáticas, ciencias naturales, historia, y geografía. Lo que significa que el capital cultural escolar de estudiantado del Distrito Federal es el más alto de todo el país; de igual manera, es la entidad federativa con mejores condiciones en infraestructura; lo cual no significa que haya las mejores condiciones para contar con calidad educativa adecuada.⁷³

820. En relación con las prácticas escolares, los resultados de las pruebas Excale señalan que en materia de comprensión lectora y reflexión de la lengua, los contenidos se enseñan de forma descontextualizada, desagregada y de manera poco significativa, y no se aplican estrategias didácticas que faciliten la adquisición de habilidades en el alumnado. En materia de expresión escrita los alumnos y alumnas escriben poco en la escuela y cuando lo hacen los maestros/as no proporcionan estrategias para planear sus textos o reflexionar sobre sus errores; además, no se promueve que las y los estudiantes redacten con propósitos comunicativos específicos, pertinentes al contexto de uso y dirigidos a destinatarios reales o potenciales. En relación con ciencias naturales, aprenden de los fenómenos naturales que los rodean, pero aún no valoran la importancia de la calidad del aire para la vida y tam-

poco identifican medidas de prevención de enfermedades. En historia sigue enseñándose de manera tradicional, es decir, promoviendo la memorización.⁷⁴

821. Como ya se mencionó, el enfoque y calidad de los programas educativos, así como la formación del personal docente no han sido adecuados culturalmente, lo que contribuye a fomentar la exclusión educativa de la población indígena en el Distrito Federal.⁷⁵

822. De manera general, los resultados de estas dos pruebas indican que la forma y el fondo de la educación, incluidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, no son de buena calidad ni adecuados culturalmente, y ayudan a entender que en el Distrito Federal es necesario avanzar en el mejoramiento de la calidad en la educación básica.

823. Por otro lado, se sabe, por los resultados de las pocas investigaciones etnográficas centradas en la perspectiva de género realizadas en escuelas mexicanas, que es justamente en la interacción escolar cotidiana, donde se presentan con más claridad los sesgos de género y el trato estereotipado. Cuestión imposible de averiguar a través de investigaciones basadas en estudios estadísticos de accesos y resultados en pruebas de conocimiento. En cuanto a planes y programas de estudio con perspectiva de género haría falta investigar en cada uno de los libros de texto, por decir lo menos, la presencia de dicha perspectiva en los contenidos.⁷⁶

Consumo de drogas y violencia en las escuelas

824. En el estudio titulado Panorama de la Educación Secundaria en el Distrito Federal. Bases para la Acción realizado y publicado en 2005 por la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSDF), se reconoce como “problema trascendente en las escuelas el incremento en la violencia y el consumo de drogas entre los niños y jóvenes”.⁷⁷

825. Respecto del consumo de drogas,⁷⁸ de acuerdo con la *Encuesta de Consumo de Drogas en Estudiantes del Distrito Federal de 2007*, coordinada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el consumo de drogas y alcohol se incrementó en casi 3% en los últimos tres años, al pasar de 15.2 a 17.8% entre adolescentes y jóvenes de secundaria y bachillerato.⁷⁹

826. Según datos del *Anuario Estadístico del Distrito Federal, 2006*, los jóvenes de 12 a 17 años de edad, que declaran haber consumido alguna vez en su vida alguna droga médica representan 1.7% (81 000) y las jóvenes 1.1% (casi 58 mil). En el grupo de 18 a 24 años en los hombres alcanza 2.3% (200 000) y las mujeres 1.3% (156 000). La droga más utilizada como experiencia inicial (alguna vez en la vida) es la marihuana, seguida de la cocaína y los inhalantes.⁸⁰

827. En el Distrito Federal, hay por lo menos 10 000 puntos de venta de drogas al menudeo. Es la ciudad en la que existe mayor distribución hormiga de drogas ilegales, pues en las cerca de 3 500 colonias que hay en las 16 delegaciones, existe un promedio de tres “tienditas” en las que se expenden estupefacientes. En 800 planteles de primaria y secundaria, tanto públicos como privados, existe venta y distribución indiscriminada de estupefacientes entre menores de edad. Las delegaciones con mayores problemas de adicciones son Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Venustiano Carranza e Iztacalco.⁸¹ Según fuentes de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en

2007 existían 976 “narcotienditas” en la Delegación de Iztapalapa, que junto con las delegaciones Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc es una de las demarcaciones donde se distribuye el mayor número de narcóticos al menudeo en el Distrito Federal.⁸²

828. Sobre la violencia en las escuelas, a partir de diversos estudios realizados en secundarias del Distrito Federal, puede observarse que en 2005:⁸³

- de las y los alumnos, 30% reconoce haber recibido y dado golpes frecuentemente;
- de los golpes recibidos, 13% son por parte de algún maestro o maestra;
- de las y los entrevistados, 23% afirma haber sido víctima de violencia en la escuela;
- se reprende a 36% del alumnado por pelear con sus compañeros o compañeras;
- indican haber recibido caricias no deseadas, 12%, de los cuales 2% señala que éstas fueron, de parte de algún maestra o maestro;
- señala 13% haber visto un arma en su escuela (56% de éstos mencionaron armas de fuego) y 3% dijo haber llevado un arma a la escuela.

829. Otro estudio de 2006 revela que 100% de las y los entrevistados de una muestra de secundarias en el Distrito Federal, mencionaron que existe el maltrato dentro de las escuelas; 39% burlas y apodos; 32% golpes y abuso, y 16% ataques.⁸⁴

830. Desde la percepción de las y los adolescentes sobre la violencia en las escuelas y su entorno, la *Encuesta de Adicciones, 2003* reveló que más de dos terceras partes de las y los encuestados se sentían protegidos en sus escuelas; un poco más de la mitad reportaban sentirse seguros en el entorno escolar. Sin embargo, casi la tercera parte de los varones y la quinta parte de las mujeres, consideraba que sus pares eran peligrosos.⁸⁵

831. Según un estudio realizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la forma de violencia en la que un mayor porcentaje del alumnado acepta participar es en peleas (primaria, 19% y secundaria, 11.1%), seguida de daños a instalaciones o equipos escolares, amenaza e intimidación a otros alumnos/as y, por último, robo.⁸⁶ La violencia estudiantil en primarias y secundarias es mayor cuando las y los alumnos perciben que la disciplina es muy estricta (primaria 10.2 y secundaria 5.9)⁸⁷ o nada estricta (primaria 11.5 y secundaria 11.1). Esto sugiere que ante la ocurrencia de actos violentos por parte de los y las estudiantes, si el personal de las escuelas responde endureciendo la disciplina, relajándola o no haciendo nada, la violencia puede no verse afectada o incluso aumentar”.⁸⁸

832. Según el *Diagnóstico juventud sin violencia*, realizado por la Unidad Oriente de la CDHDF en escuelas secundarias de Iztapalapa, la violencia es percibida y vivida como una actividad natural inherente a la sociedad. Las y los alumnos consideran que la situación de violencia que se vive dentro y fuera de la escuela, en las calles y en la colonia en general, no tiene remedio, pues las cosas “así son”.⁸⁹

833. Cuatro de cada 10 jóvenes entrevistados, señalan la existencia de burlas o apodos, y 3 de cada 10 menciona golpes y abusos. Por todo esto, el estudiantado de secundaria percibe vivir en un entorno hostil al cual los y las maestras contribuyen: 38.2% considera que las intimidaciones que

sufren en la escuela provienen del profesorado.⁹⁰ En el caso del entorno escolar, las principales preocupaciones de las y los jóvenes consultados para este diagnóstico son que:

- no les gustan las burlas cuando exponen y los apodosos ofensivos;
- les resulta difícil reconocer sus cualidades, muchos de ellos y ellas manifiestan que no poseen ninguna o que su única cualidad es ser enojón, flojo, burro, relajienta, etcétera.
- la presencia de bandas en las que algunos y algunas (sobre todo hombres) han estado involucrados;
- la violencia de alumnas y alumnos mayores contra los de nuevo ingreso.⁹¹

834. De acuerdo con el estudio la *Deserción en Secundarias del Distrito Federal, Problemas de Derechos Humanos*,⁹² la exclusión en las comunidades educativas tiene una fuerte vinculación con fenómenos como la discriminación y la violencia. El estudio arroja que, en la percepción de las y los jóvenes, el medio ambiente escolar es difícil, cargado de burlas e insultos.

835. En las encuestas y estudios antes referidos, las y los jóvenes no señalan la violencia de género como una preocupación. Eso “es preocupante ya que [...] no se puede minimizar y silenciar esta problemática en el contexto del Sistema Educativo.”⁹³ La Secretaría de Educación del Distrito Federal⁹⁴ no cuenta con información estadística respecto de las mujeres y hombres que sufren violencia de género en las escuelas, sólo reporta haber atendido un caso de agresión verbal contra tres alumnas en una secundaria técnica en el transcurso del año pasado.⁹⁵

836. Tanto en el caso de mujeres como de hombres agredidos en la escuela por razones de género, orientación sexual, etc., hace falta mayor compromiso por parte de las autoridades escolares (públicas y privadas) para prevenir y sancionar la violencia en la escuela, ya sea como hostigamiento, *mobbing*, acoso sexual, violación o alguna otra forma de violencia. En lo que se refiere a la violencia contra las mujeres, en particular, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁹⁶ incluye la violencia institucional y la violencia en la escuela. Si bien, por un lado esto es un avance, se han visto casos (antes de que la ley se aplique) en que las autoridades escolares acallan a quienes denuncian violencia (incluso violación) por parte de compañeros, maestros, etc., no sólo por mantener la “buena reputación de la escuela” sino también para no hacerse responsables de estos hechos. Para que la escuela sea un sitio sin violencia, garantizar el derecho a la educación y fomentar la permanencia en la escuela de todas las personas –y en particular de las niñas y jóvenes– habrá que evitar este tipo de conductas institucionales.⁹⁷

13.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal

837. El derecho a la educación está consagrado en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Dicho artículo establece que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar,⁹⁸ primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

838. La Ley General de Educación (LGE) establece en su artículo 2° que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables”.⁹⁹

839. El artículo 3° de esta misma ley precisa que “El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰⁰ y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley”.¹⁰¹

840. La Ley de Educación del Distrito Federal (LEDF) publicada el 8 de junio de 2000 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, establece en su artículo 5° “Todos los habitantes del Distrito Federal tienen el derecho inalienable e imprescriptible a las mismas oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos en todos los tipos, niveles y modalidades que preste el Gobierno del Distrito Federal, al que corresponde garantizarlo con equidad e igualdad, considerando las diferencias sociales, económicas o de otra índole de los distintos grupos y sectores de la población, en correspondencia con sus particulares necesidades y carencias, y sin más limitaciones que la satisfacción de los requerimientos establecidos por las disposiciones legales respectivas”.¹⁰²

841. Conforme a los estándares internacionales se identifican 12 atributos característicos del derecho a la educación. A continuación se analiza si las leyes arriba mencionadas incorporan o no cada una de dichas características.

Cuadro comparativo*

Cuadro comparativo*		
<i>1. Primaria obligatoria y gratuita</i>		
CPEUM	artículos 3° y 31 (obligatoria) artículo 3°-IV (gratuita)	contemplado
LGE	artículo 4° (obligatoria) artículo 6° (gratuita)	contemplado
LEDF	artículo 4° (obligación del Gobierno del Distrito Federal) artículo 7° (gratuita)	contemplado
<i>2. Secundaria generalizada y accesible</i>		
CPEUM	artículos 3° y 31 (obligatoria) artículo 3°-IV (gratuita)	contemplado
LGE	artículo 3° (generalizada) artículo 4° (obligatoria) artículo 6° (accesible)	contemplado
LEDF	artículo 4° (obligación GDF) artículo 7° (gratuita)	contemplado
<i>3. Educación superior accesible para todas las personas</i>		
CPEUM	artículo 3°-V (el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior)	contemplado
LGE	artículo 9° (el Estado promoverá y atenderá, a través de apoyos financieros o cualquier otro medio, todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior)	contemplado
LEDF	artículo 4° (obligación del GDF de atender, promover e impartir todos los tipos, niveles y modalidades educativas, incluida la educación superior)	contemplado
<i>4. Desarrollo de la personalidad humana y fortalecimiento del respeto a los derechos humanos como objetivos de la educación</i>		
CPEUM	artículo 3°-IIC (aprecio por la dignidad de la persona y la igualdad de derechos de todas las personas)	contemplado
LGE	artículo 7° (contribuir al desarrollo integral del individuo, propiciar el conocimiento de los derechos humanos, etc.)	contemplado
LEDF	artículo 9°C (aprecio por la dignidad de la persona, la igualdad de derechos de todas las personas), artículo 157 (planes de estudio basados en respeto a los derechos humanos)	contemplado

<i>5. Libertad de los padres y madres para escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos</i>		
CPEUM	no se menciona específicamente	no contemplado
LGE	no se menciona específicamente, pero el artículo 65 expone los derechos de quienes ejercen la patria potestad o tutela de los educandos y prevé la participación activa de los padres/madres en la educación de sus hijos.	parcialmente contemplado
LEDF	no se menciona específicamente, pero el artículo 139 expone los derechos de quienes ejercen la patria potestad o tutela de los educandos y prevé la participación activa de los padres/madres en la educación de sus hijos.	parcialmente contemplado
<i>6. Libertad de los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza</i>		
CPEUM	artículo 3°-VI (los particulares podrán impartir educación)	contemplado
LGE	artículo 54 (los particulares podrán impartir educación)	contemplado
LEDF	artículo 107 (los particulares podrán impartir educación)	contemplado
<i>7. Fomentar la educación fundamental para las personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria</i>		
CPEUM	no menciona específicamente la educación fundamental o la educación para adultos.	no contemplado
LGE	artículo 39 (educación para adultos como parte del sistema educativo), artículo 43 (destinatarios), artículo 44 (promoción, asesoría y facilidades)	contemplado
LEDF	capítulo 8° artículos 96 al 101 (educación para adultos, formación para el trabajo, promoción, asesoría y facilidades)	contemplado
<i>8. Desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza (sistema adecuado de becas y mejora continua de las condiciones de docentes)</i>		
CPEUM	Lo menciona en relación a la educación de personas indígenas en el artículo 2°B-II (sistema de becas)	parcialmente contemplado
LGE	artículo 12-VI (sistema de formación de docentes para educación básica), artículo 12-XI (planeación y programación del sistema educativo nacional), artículo 21 (salario digno y condiciones de los docentes, estímulos, etc.)	contemplado
LEDF	artículo 6° (organización del sistema educativo), artículo 13 V y XXI (supervisión, desarrollo, promoción del sistema educativo), artículo 33 (gasto educativo del GDF para salarios, becas, entre otros), artículo 146-149 (salario digno, seguridad laboral, beneficios, seguridad social).	contemplado
<i>9. No discriminación</i>		
CPEUM	artículo 1° (no discriminación en general)	contemplado
LGE	artículo 8° III (criterios de la educación), artículo 32 (equidad en la educación), artículo 33 XIII (medidas tendientes a contrarrestar condiciones que inciden en igualdad de oportunidades de acceso y permanencia)	contemplado
LEDF	artículo 5° (mismas oportunidades de acceso y permanencia), artículo 9° C (criterios de la educación). artículo 35 (presupuesto y acciones compensatorias)	contemplado
<i>10. Enseñanza técnica y profesional generalizada</i>		
CPEUM	no se menciona específicamente	no contemplado
LGE	no se menciona específicamente	no contemplado
LEDF	no se menciona específicamente	no contemplado
<i>11. Libertad académica</i>		
CPEUM	artículo 3° VII (se menciona en referencia a la educación superior)	parcialmente contemplado
LGE	no se menciona específicamente	no contemplado
LEDF	artículo 17 (libertad para dosificar los programas de estudio y seleccionar los recursos didácticos y métodos pedagógicos)	contemplado

12. Disciplina en las escuelas apegada a derechos humanos

CPEUM	no se menciona específicamente	no contemplado
LGE	artículo 42 (preservar la integridad física, psicológica y social de menores y aplicación de disciplina escolar de acuerdo a sus edades)	contemplado
LEDF	artículo 47 (integridad física, psicológica y social de menores), artículo 178 XI y XII (Infracción por atentar contra la integridad física, moral o psicológica de los educandos e imponer medidas disciplinarias que resulten infamantes)	contemplado

^a Información proporcionada a través del pase de lista elaborado por la Universidad Iberoamericana.

842. Este análisis permite concluir que la normatividad nacional incorpora la mayoría de los atributos característicos del derecho a la educación establecidos en los estándares internacionales. Varios de ellos no están reconocidos en la Constitución –o de manera incompleta–, pero sí están desarrollados tanto en la LGE como en la LEDF.

843. En lo que refiere al ámbito local, la LEDF consagra la libertad académica y no lo hace la ley federal. No obstante, destaca la ausencia de reconocimiento en la ley local de la enseñanza técnica y profesional generalizada.

844. Por otro lado cabe señalar que en el año 2004 se expidieron dos decretos¹⁰³ en materia de derecho a la educación:

- el Decreto de Ley que establece el derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito federal, que estudien en los planteles de educación media superior y superior del gobierno del Distrito Federal; este decreto prevé que los planteles de educación media superior y superior del Gobierno del Distrito Federal otorguen una beca no menor a medio salario mínimo mensual vigente; y
- el Decreto de Ley que establece el Derecho a un Paquete de Útiles Escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal, inscritos en Escuelas públicas del Distrito Federal, en los niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria.

845. En ambos casos se estipula que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y la de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán asignar los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en estos decretos.

13.4 Instancias públicas responsables

Complejidad del sistema educativo en el Distrito Federal: descentralización y competencias

846. En el ámbito de la educación, la toma de decisiones es compleja y se ve afectada por la influencia de grupos de interés público y privado, cuyas expectativas pueden ser muy variadas y en ocasiones contrapuestas.¹⁰⁴ Para abordar el tema es imprescindible tomar en cuenta varios puntos,

entre los que destacan los relativos a la descentralización del sistema educativo, conocida como federalización y la intervención en la toma de decisiones del Ejecutivo Federal, y del Gobierno del Distrito Federal.

847. Los artículos 2° y 3° de la LGE establecen los parámetros del derecho a la educación, estipulando que “El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley”.¹⁰⁵

848. En 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que contempla que el Gobierno Federal traspase a las entidades federativas los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes, muebles e inmuebles con los que la Secretaría de Educación Pública prestaba los servicios educativos del nivel básico.

849. No obstante, la Ley General de Educación aprobada en 1993 asignó un estatus de excepción al Distrito Federal. De acuerdo con el artículo 4° transitorio estableció que “el proceso para que el Gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo indígena– y especial en el propio Distrito se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerden con la organización sindical”. En otro párrafo se hace mención de la organización sindical: el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), donde se otorga a este instituto gremial un lugar en la ley educativa que nunca había tenido. Más adelante el 4° transitorio menciona que “a partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado las atribuciones relativas (artículos. 11, 13, 14 y demás para las autoridades locales) corresponderán a la Secretaría (SEP). A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el artículo 16 de la presente ley”.¹⁰⁶

850. A la fecha, este proceso no se ha llevado a cabo, por lo que el Distrito Federal es la única entidad federativa donde los servicios de educación básica aún no han sido descentralizados

851. En la actualidad el Gobierno del Distrito Federal sólo tiene competencia en materia de educación media superior y superior, en forma concurrente con la Federación. Ello tiene repercusiones en la política educativa. Pues la mayor parte del sistema educativo en el Distrito Federal está reservada a la administración exclusiva del Gobierno Federal, el que no ha permitido que tanto el Gobierno del Distrito Federal como el delegacional puedan poner en marcha políticas educativas uniformes y sistemáticas, como ocurre en todas las demás entidades de la República.¹⁰⁷

852. A continuación se precisan las funciones, políticas y principales programas de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal de la SEP y de la Secretaría de Educación del Distrito Federal.

Administración federal de servicios educativos en el Distrito Federal

853. La Secretaría de Educación Pública (SEP) es la dependencia del Gobierno Federal que se encarga de “crear las condiciones que permitan asegurar el acceso de la población mexicana a una

educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requiera y en la localidad donde la demande”.¹⁰⁸ Para lograr su objetivo, la SEP cuenta con una estructura institucional organizada en las subsecretarías de Educación Básica y de Educación Media Superior y Superior, las cuales establecen las políticas, normas y programas que se desarrollan en los diferentes estados de la República.

854. La Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) se encarga de los servicios de educación básica y normal. Se creó a partir del proceso de reestructuración de la SEP en enero de 2005,¹⁰⁹ como órgano desconcentrado con autonomía técnica y de gestión. Su objeto es satisfacer la demanda de educación inicial, básica (preescolar, primaria y secundaria, incluyendo la indígena), especial y normal para personas adultas en escuelas con sostenimiento público, y supervisar el funcionamiento de las escuelas privadas en el Distrito Federal. Cuenta con facultades específicas y competencias decisorias en la prestación de los servicios en la entidad, “impulsando y garantizando una educación pública laica, gratuita y obligatoria, con calidad y equidad”.¹¹⁰

855. La SEP ha planteado 12 propuestas, para atender el reto de la equidad y calidad educativa:¹¹¹

- Becas para fomentar la permanencia y la equidad del sistema educativo, pues la falta de ingresos es una de las causas más importantes de deserción y abandono escolar.
- Consejos Escolares de Participación Social, que faciliten el involucramiento de toda la comunidad educativa en el proceso educativo.
- Capacitación y certificación de competencias de los maestros y maestras, con el fin de elevar las condiciones de enseñanza y aprendizaje.
- Acceso a la sociedad del conocimiento y la tecnología.
- Mejoramiento de las instalaciones educativas.
- Programa Escuela Segura, para combatir la inseguridad en las escuelas.
- Integración de un libro y materia de civismo desde el primer año de educación primaria.
- Vinculación de la educación con las nuevas realidades del país (educación media superior)
- Educación a distancia para cubrir la demanda en los diferentes niveles educativos en el país.
- Rendición de cuentas y evaluación en todo el sector.
- Acompañamiento y observación de la sociedad civil.
- Agenda educativa en pro de las personas más pobres.

856. Respecto del Programa Escuela Segura, cabe señalar que a principios de febrero de 2007, cuando se anunció este programa para responder al problema del consumo de drogas y violencia en las escuelas públicas del país, incluyendo las del Distrito Federal, la CDHDF y un conjunto de organizaciones externaron sus observaciones, críticas y preocupaciones al respecto, en particular porque este tipo de medidas son violatorias a los derechos humanos de las y los niñas y jóvenes, además de que se ha probado que no previenen la drogadicción en la población infantil.¹¹² “No se puede aceptar ni acompañar modelos de seguridad en las escuelas que indiquen que los jóvenes son predelincuentes o que juegan del lado de ‘los malos’ o los perversos; cualquier modelo de seguridad necesita contar con la opinión y la participación activa de los jóvenes para resolver los problemas y no agudizarlos”.¹¹³

857. Durante la administración federal actual, para atender el rezago que tiene la educación intercultural bilingüe en la capital, la SEP estableció el Programa de Educación Intercultural Bilingüe en el Distrito Federal que atiende 19 preescolares en las delegaciones Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Milpa Alta, Tlalpan, Coyoacán, Xochimilco y Miguel Hidalgo. Así como 51 primarias en Gustavo

A. Madero, Cuauhtémoc, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza, Coyoacán e Iztacalco. Sin embargo, es importante señalar que la Delegación Iztapalapa, la demarcación con mayor población hablante de lenguas indígenas, no cuenta con este servicio.¹¹⁴

Secretaría de Educación del Distrito Federal y otras dependencias del Gobierno del Distrito Federal

858. Si bien hasta el momento, el debate legislativo sobre la descentralización de los servicios educativos en la entidad sigue pendiente, el 2 de febrero de 2007 se creó la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF).¹¹⁵

859. En el marco del proceso de descentralización, la Secretaría de Educación del Distrito Federal es la dependencia responsable de la recepción de los servicios educativos, de manera que, en coordinación con las autoridades federales, se lleve a cabo el proceso de transferencia-recepción de manera eficiente y ordenada. En este aspecto, su labor se concentra en tres ejes de acción inmediata:¹¹⁶

- Asumir el conjunto de las funciones y servicios que viene realizando el gobierno de la ciudad de México en materia educativa;
- Propiciar condiciones favorables para culminar con el proceso de descentralización de los servicios educativos de la ciudad, desde la perspectiva del modelo educativo de la SEDF;
- Diseñar el proyecto de ciudad educadora, de los conocimientos y los aprendizajes.

860. A la SEDF, le corresponde el despacho de las materias relativas a la función educativa y al deporte. Sus funciones son:¹¹⁷

- Planear, organizar, desarrollar, administrar, supervisar y evaluar los servicios del Sistema Educativo del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia,
- Ejercer las facultades que en materia educativa establecen para el Distrito Federal, las leyes y demás disposiciones jurídicas federales y locales,
- Impulsar y fortalecer la educación pública,
- Formular, fomentar y ejecutar políticas públicas y programas que contribuyan a elevar los niveles y la calidad de la educación en el Distrito Federal.

861. La SEDF promueve propuestas y líneas de acción “para que todas las y los niños, adolescentes y jóvenes, puedan ejercer su derecho constitucional a una educación pública, laica y gratuita, que garantice a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad el acceso y la permanencia a una educación de calidad”.¹¹⁸ En este sentido, desde su creación en enero de 2007, la SEDF ha desarrollado los siguientes programas.¹¹⁹

862. En los niveles de educación inicial y básica, con el Programa La Inclusión Educativa en el Distrito Federal, se prevé la creación de Centros de Transformación Educativa (CTE) con el propósito de “generar una oferta educativa alternativa a la tradicional, pertinente, democrática, incluyente y de calidad” para atender las necesidades específicas de los grupos poblacionales en situación de mayor vulnerabilidad, principalmente niños, niñas y jóvenes hablantes de lengua(s) indígena(s), con discapacidad o que trabajan, niñas y adolescentes con hijos/as y adultos o personas adultas mayores con

muy poca o ninguna instrucción. El objetivo es crear 1 600 CTE en el Distrito Federal y desarrollar las redes de trabajo comunitario alrededor de éstos para lograr la meta de atención universal a la exclusión escolar y al analfabetismo.

863. Por su lado, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal implementa un Programa de Uniformes Escolares¹²⁰ con el fin de apoyar la economía de las familias del alumnado inscrito en escuelas públicas en preescolar, primaria, secundaria y centros de atención múltiple, a través de la entrega de una indumentaria distintiva que “a su vez constituya una medida para reforzar su seguridad, evitar la discriminación y las diferencias sociales, y fortalecer el reconocimiento derivado de las características individuales más que de la vestimenta”.¹²¹

864. También la SEDF reportó asumir “su responsabilidad en materia de formación para la erradicación de la violencia familiar y contra las mujeres en el ámbito educativo” y proceder a la atención de denuncias por agresión o violencia contra las niñas, jóvenes y mujeres en el ámbito escolar. Esta Secretaría es responsable, en primera instancia, de realizar la inspección y los actos jurídicos y administrativos necesarios para la atención de los casos de violencia familiar sucedidos e identificados en el ámbito escolar.¹²² No obstante haría falta que quienes están encargados en la SEDF de estas acciones, le den mayor difusión en la comunidad escolar.¹²³

865. En la educación media superior –ámbito de competencia del gobierno local–, el Programa Estímulos para el Bachillerato Universal 2007-2008, que arrancó en septiembre de 2007, otorgará estímulos económicos mensuales durante 10 meses, para alumnos y alumnas entre 15 y 19 años de edad, residentes del Distrito Federal, inscritos en programas de bachillerato –en todas sus modalidades– en las instituciones públicas ubicadas en la entidad. El objetivo es incentivar a las y los jóvenes a que no abandonen la escuela por motivos económicos y completen sus estudios de bachillerato. También se harán acreedores a un reconocimiento de mil pesos anuales si finalizan exitosamente. Este Programa otorga beneficios adicionales, incluidos un seguro médico contra accidentes, descuentos en servicios que ofrece el Gobierno del Distrito Federal y acceso a eventos oficiales realizados en la entidad, así como cursos de regularización. Como retribución por el estímulo recibido, las y los estudiantes deben realizar servicios a la comunidad en las colonias donde residan. Se estima que en el ciclo escolar 2007-2008, el Programa beneficiará alrededor de 210 000 estudiantes. Ello representa una inversión de poco más de 1 250 millones de pesos entre septiembre de 2007 y junio de 2008.

866. En el marco del Convenio entre la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones políticas, se ha puesto en marcha el Bachillerato Universitario a Distancia que, a partir del 2 de octubre de 2007, atiende a 3 000 estudiantes, implementando acciones que apoyan a grupos prioritarios, como madres menores de edad que no han podido continuar sus estudios o personas con discapacidad, interesadas en cursar el bachillerato. Se les brindan becas y equipo de cómputo para facilitar la conclusión del ciclo escolar.

867. En relación a la construcción, mantenimiento y reparación integral de la infraestructura física, el Gobierno del Distrito Federal desarrolla el proyecto de construcción de cinco nuevos planteles de preparatoria y la ampliación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (campus Cuau-tepec¹²⁴ y campus San Lorenzo Tezonco en Iztapalapa),¹²⁵ con el objetivo de revertir la exclusión social de las y los jóvenes en los diversos niveles educativos. De igual manera, mediante el programa de Mejoramiento de la Infraestructura para la Educación Básica, se han rehabilitado las instalaciones

hidráulicas, sanitarias, eléctricas y de gas, en 50 planteles de educación básica (primaria y secundaria), localizados en 12 Delegaciones del Distrito Federal.

868. En el nivel medio superior, los 17 institutos o preparatorias del Gobierno del Distrito Federal¹²⁶ representan apenas 8.5% de la oferta educativa total, integrada por éstos y las 184 escuelas que dependen de instituciones federales:

- 154 escuelas del gobierno federal¹²⁷
- 5 planteles de Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH)¹²⁸ y 9 planteles de Escuela Nacional Preparatoria¹²⁹ de la UNAM
- 15 Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT) y un Centro de Estudios Tecnológicos (CET) del Instituto Politécnico Nacional.¹³⁰

869. Respecto de la educación superior, cabe mencionar a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México creada el 26 de abril de 2001, por decreto del jefe de Gobierno de la Ciudad de México, como organismo público descentralizado. Es la primera institución pública educativa de nivel superior no federal creada en la capital.

870. El 3 de abril de 2007, la SEDF y la Oficina en México de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) firmaron un Convenio Marco de Colaboración sobre Ciudad Educadora y del Conocimiento, el cual contempla que la UNESCO funja como instancia de acompañamiento y enlace en materia de educación y ciencia y de promoción de derechos humanos, educativos y sociales. Entre los componentes previstos en dicho Convenio se encuentran los siguientes:

- proporcionar asesoría técnica para el desarrollo de acciones encaminadas a brindar atención educativa integral a niños, niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad social y económica en el Distrito Federal;
- ofrecer asesoría técnica para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales en la ciudad de México, con énfasis en el derecho a la educación y la educación en derechos humanos, y
- ofrecer apoyo técnico para el desarrollo de un programa de educación ciudadana, éste último de manera conjunta con el Instituto Electoral del Distrito Federal.¹³¹

871. Como parte de los resultados del Convenio, el 10 de diciembre de 2007 se lanzó la campaña de difusión del 60 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de un año de duración. La campaña se basó en el uso de las artes como medio para difundir los derechos humanos en el Distrito Federal y se crearon materiales lúdico-artísticos sobre cada uno de los artículos de la Declaración. Además de la Oficina en México de la UNESCO y el Gobierno del Distrito Federal, a través de la SEDF, participaron como convocantes de dicha campaña: la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, Memoria y Tolerancia, A. C., la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C., Wunderman y OraWorld Mandala.¹³²

872. La Secretaría de Educación del Distrito Federal reporta “crear un sistema de evaluación, transparente y público, basado en logros de aprendizajes, desarrollo de innovaciones en los métodos

y medios de enseñanza, así como en el desempeño y la gestión educativa, que puedan ser revisados y analizados por la ciudadanía, desde una base de datos, tipo mapa, de naturaleza integral, con reportes públicos actualizados en cada ciclo escolar”.¹³³ Asimismo, informa¹³⁴ de un trabajo conjunto en materia de evaluación de las políticas educativas con el Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México.¹³⁵ Sin embargo, el Comité Coordinador no recibió más información al respecto. En particular no contó con los documentos de evaluación y de impacto de los programas desarrollados por la SEDF u otras dependencias en materia de educación. Eso dificultó la evaluación de las acciones emprendidas por el Gobierno del Distrito Federal, y medir su adecuación a la realidad educativa capitalina y sus aportes en la realización del derecho a la educación.

873. En la misma lógica del Programa Escuela Segura desarrollado por el Gobierno Federal, desde el inicio del año 2007, la Delegación Iztapalapa lanzó una campaña, denominada Campaña de detección temprana de las adicciones. Secu sin drogas.¹³⁶ Esta campaña es heredera de los anteriores operativos Mochila segura y Sendero seguro. El programa, que usó otras denominaciones como Dile ¡sí! a la detección temprana de las adicciones ¡por nuestros hijos!, colocó en el centro de la estrategia la aplicación de exámenes *antidoping*. En una primera etapa se planteó la aplicación de 4 000 exámenes en la Delegación y se solicitaba la firma del padre o tutor y más tarde a insistencia de varios sectores se pidió como opcional el consentimiento de los jóvenes. Al respecto, la revista *DFensor*, señaló que:

- el examen *antidoping* no sirve para reducir el consumo de drogas entre las y los estudiantes, ni para identificar a las personas que tienen dependencia de estas sustancias;
- representa una carga económica muy alta para una medida que ha demostrado su ineficacia en otras partes del mundo a lo largo de los años;
- es una violación de las garantías individuales, un atentado contra la propiedad privada e ignora los derechos más elementales de los estudiantes;
- el *antidoping* ha ocasionado que las y los jóvenes cambien su preferencia, de la marihuana hacia otras drogas tanto o más peligrosas que la misma cannabis;
- el *antidoping* deteriora las relaciones de las y los alumnos con sus maestros y maestras y con las instituciones educativas en general;
- para limpiar al país de las drogas, mejor sería erradicar la corrupción y la ignorancia.¹³⁷

874. Desde octubre de 2007, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal desarrolla el Programa de Prevención de las Adicciones en Jóvenes: Examen Toxicológico¹³⁸ en escuelas detectadas como de alto riesgo. Desde la perspectiva de derechos humanos, las principales preocupaciones en este programa en marcha son las siguientes:

- se continúa colocando el énfasis en las y los jóvenes como centro de las acciones y no en su entorno familiar, escolar y social;
- hay un grave riesgo de estigmatizar y atentar contra la honra de los y las jóvenes adolescentes y la comunidad entera de los planteles señalados como de alto riesgo;
- no hay la garantía de plena confidencialidad de la información de las pruebas toxicológicas;
- no cuentan con un protocolo de aplicación de pruebas adaptado y estandarizado al contexto del Distrito Federal;
- la constitución de un registro o padrón de “adictos” puede gravemente afectar y estigmatizar el proyecto de vida de las y los jóvenes;
- nada garantiza que las pruebas y exámenes tengan validez y no puedan ser trucados o modificados;

- su alto costo implica no sólo contar con recursos para reactivos, sino con personal preparado, y con la capacidad y cobertura para canalizar los casos que requieran atención.¹³⁹

875. En lo que toca a la maternidad infantil y adolescente —que representa un factor de exclusión educativa—, hace falta impulsar campañas de educación sexual y prevención más efectivas para disminuir el embarazo adolescente, como analizar en un mediano plazo los posibles efectos de la despenalización del aborto en el Distrito Federal, acompañada, según la iniciativa aprobada en 2007, por intensas campañas educativas y de planeación familiar. También es necesario pensar en la creación de un programa integral de guarderías y servicios de cuidado infantil para favorecer el acceso a la educación de las jóvenes y facilitar su permanencia en la escuela.¹⁴⁰

Presupuesto para la educación básica del Distrito Federal¹⁴¹

876. Aunque el país invierte una de las mayores proporciones de su producto interno bruto en el sector educativo, el gasto por estudiante en primaria y secundaria, medido en dólares ajustados a la paridad del poder de compra, representa apenas una cuarta parte de lo que se ejerce en el promedio de los países de la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE).¹⁴²

877. En México cerca de 97% del presupuesto público de educación básica se concentra en gasto corriente, del cual 93% se utiliza en pago de nómina. Asimismo, el país tiene una de las mayores proporciones de estudiantes por profesor/a y uno de los más bajos niveles de salario magisterial, excepto si éstos se miden contra el indicador de PIB por habitante.¹⁴³

878. El artículo 30 de la Ley Federal de Educación, vigente de 1973 a 1993, establecía que el Distrito Federal debía asignar a la educación no menos de 15% de su presupuesto de egresos.¹⁴⁴ Sin embargo, este techo financiero nunca se cumplió. En 1992, por ejemplo, se asignó a la educación 3% del presupuesto de egresos del Distrito Federal y en 1993 esta asignación se redujo a 2.3%.¹⁴⁵ Esta responsabilidad se eliminó en la Ley General de 1993.

879. Entre 2000 y 2004, la tendencia a la baja continuó. El gasto federal para la educación básica en el Distrito Federal, en términos reales disminuyó cada año. Como se muestra en el siguiente cuadro,¹⁴⁶ por cada peso que en el año 2000 gastaba el Gobierno Federal para la educación básica de la ciudad, en 2004 se destinaron únicamente 90 centavos.

Año	Gasto por ramos			
	Gasto ejercido por la Secretaría de Educación Pública	Educación Pública (ramo 2)	Aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el D.F. (ramo 25)	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios (componente educativo, ramo 33)
2000	281 677.5	109 835.7	17 589.2	154 252.7
2001	283 779.0	108 878	17 046.1	157 854.9
2002	289 098.3	115 028.8	16 445.9	157 623.7
2003	293 438.8	113 699.7	16 235	163 504.1
2004	295 106.4	119 074	15 920.6	160 111.8

880. En palabras del secretario de Educación del Distrito Federal, Axel Didriksson: “Durante las últimas dos décadas, la educación básica en el Distrito Federal ha sufrido un virtual desmantelamiento y una reducción financiera notable, lo cual hace referencia al incumplimiento de las responsabilidades del gobierno federal en la entidad”.¹⁴⁷

Información de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*¹⁴⁸

881. Lo educativo en estricto sentido, no es competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), debido a que las autoridades educativas recaen en la esfera de lo federal, mientras el proceso de descentralización se lleve a cabo. Sin embargo, los niños, niñas, jóvenes y población en general que se ve afectado o violentado en algún otro derecho humano que guarda relación integral con el derecho a la educación, puede acudir a la CDHDF.

882. Durante el periodo de enero de 2005 a diciembre de 2007, la CDHDF recibió 35 quejas¹⁴⁹ por presuntas violaciones al derecho a la educación. Dentro de estas quejas, las Visitadurías Generales responsables de la investigación calificaron afectaciones a los tipos de violación siguientes:¹⁵⁰ obstaculización, restricción o negativa al derecho a la educación (33 menciones) y obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libertad de educación (2 menciones).

883. La mayoría de las quejas se refieren a irregularidades en el cobro de cuotas no autorizadas (*extraordinarias*) o de algún tipo de servicio administrativo. El otro rubro que concentra mayor número de casos es el que se refiere a la aplicación de sanciones disciplinarias que van en contra de la dignidad humana.

884. Destacan entre las *autoridades mencionadas en las quejas presuntamente violatorias de derechos humanos*, docentes y personal administrativo de centros o escuelas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal y autoridades de diferentes delegaciones. De las y los denunciantes, 24 son mujeres y 11 hombres.

885. No existe ninguna recomendación de la CDHDF a autoridad alguna por violación al derecho a la educación. Sin embargo, en 14 recomendaciones aparece como un punto recomendatorio la definición o revisión de programas de capacitación en derechos humanos y la elaboración de mecanismos de evaluación de la misma, para funcionarias y funcionarios públicos de diferentes dependencias, destacan la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Salud, la Fiscalía de Delitos Sexuales y de la Fiscalía Central de Investigación para Menores.

886. De manera general, las dependencias gubernamentales a las que se les ha hecho el punto recomendatorio de capacitación, lo han atendido, salvo el caso de la Secretaría de Cultura debido a problemas internos. Dichas capacitaciones pueden ser llevadas a cabo por la CDHDF si así lo solicita la autoridad. En todos los casos tienen que ser certificadas por la Comisión.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

887. Según la información de la página *web* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CDHDF), dentro del periodo de 2001 a 2007 existe un registro de 10 recomendaciones en materia de educación, de las cuales 5 tienen relación con el Distrito Federal, y son por causa de maltrato y abuso sexual a las y los estudiantes.

Número de recomendaciones sobre educación de la CDHDF, periodo 1992-2007

Asunto	Número de recomendación	Autoridad responsable
Caso de los alumnos de quinto grado, grupo C de la Escuela Primaria Profesor Caritino Maldonado Pérez, de la Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal	27/2001	
Caso de abuso sexual de los menores alumnos del Jardín de Niños Arquitecto Ramiro González del Sordo, de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal	39/2002	Secretario de Educación Pública
Sobre el caso de maltrato del menor "A" de la Escuela Primaria Virginia Rivera Lozano, de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal	54/2004	Secretario de Educación Pública
Sobre el caso del maltrato de los menores alumnos del Jardín de Niños Mazatl, de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal	55/2004	
Sobre el caso de maltrato del menor "A" de la Escuela Primaria Roberto Koch, de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal	82/2004	Secretario de Educación Pública

13.5 Educación en derechos humanos

888. La educación para la paz y los derechos humanos es una tendencia cada vez más extendida y reconocida en México; impulsada primero por organizaciones civiles y por instituciones de educación superior; después por algunos organismos públicos como los organismos autónomos de derechos humanos, los institutos electorales y secretarías de educación; se ha constituido, actualmente, en una de las posturas existentes para educar en valores en el país.¹⁵¹

889. La educación en materia de derechos humanos a la sociedad en general, a servidoras y servidores públicos y, en específico, a grupos en situación de mayor vulnerabilidad es un factor que puede ayudar a disminuir violaciones a derechos humanos, y que promueve su respeto desde lo social, político y económico.¹⁵²

Marco legal de la educación en derechos humanos (EDH)

890. La Carta de las Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, estipula en su artículo 1º, párrafo 3, que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es "Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

891. El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y pidió a todos los países miembros que publicaran el texto y dispusieran que fuera "distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y

otros establecimientos de enseñanza”. En breve tiempo, se comprobó que la simple información no era suficiente.¹⁵³

892. En la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, se establece que: “La educación en materia de derechos humanos y la difusión de información adecuada, sea de carácter teórico o práctico, desempeñan un papel importante en la promoción y el respeto de los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión y debe integrarse en las políticas educativas en los planos nacional e internacional”.¹⁵⁴

893. Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha adoptado una serie de instrumentos internacionales en la materia, entre otros:

- Recomendación de la UNESCO sobre educación para la comprensión internacional, la cooperación y la paz, y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales;¹⁵⁵
- Recomendaciones de Malta sobre la enseñanza en derechos humanos, información y documentación;¹⁵⁶
- Plan de Acción de la UNESCO sobre educación para los derechos humanos y la democracia (Declaración de Montreal);¹⁵⁷
- Declaración sobre los principios de tolerancia de 1995;¹⁵⁸
- Declaración y Plan de Acción integrado relativo a la educación para la paz, los derechos humanos, la democracia y la tolerancia (1994).

894. La educación en derechos humanos (EDH) en México, encuentra su fundamento en el marco legal que sustenta el Sistema Educativo Nacional. En especial, es importante citar el inciso c de la fracción II del artículo 3° constitucional referido al derecho a la educación, por su estrecha relación con la EDH que dice textualmente: “Contribuirá a la mejor convivencia humana en cuanto a la formación del educando, el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, la promoción de los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”.¹⁵⁹

895. En la Ley General de Educación se identifica en el planteamiento del artículo 6°, donde se menciona “la intención de la educación de contribuir en el desarrollo integral del individuo, incorporando algunos elementos específicos relacionados con los diferentes derechos humanos”.

896. Como parte del Convenio sobre Ciudad Educadora y del Conocimiento, firmado entre la Oficina en México de la UNESCO y la SEDE, se organizaron una serie de mesas de trabajo con especialistas y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de elaborar una propuesta de Ley para la Educación, Promoción y Difusión de los Derechos Humanos en el Distrito Federal, misma que actualmente está siendo revisada por un comité de especialistas, encargado de comentar y perfeccionar la propuesta.

Esfuerzos nacionales y locales en materia de educación en derechos humanos

897. El 4 de noviembre de 2002 se publicó el “Acuerdo por el que se instruye a la Secretaría de Educación Pública para que, dentro del marco de atribuciones que le señalan las leyes y de acuerdo con los lineamientos del Programa Nacional de Educación 2001 - 2006, proceda a la elaboración de un Programa de Educación en Derechos Humanos”.¹⁶⁰

898. Existen subprogramas de educación en derechos humanos para la educación básica, educación media superior y educación superior; y el Subprograma de Capacitación en Derechos Humanos, aborda las finalidades de la educación en derechos humanos en la educación del personal de la SEP y la ciudadanía a la que sirven.¹⁶¹

899. La educación cívica-ética se ha considerado, dentro de los programas de modernización educativa, como la asignatura responsable de promover –entre otras cosas– el conocimiento de los derechos humanos y desarrollar la conciencia y el *juicio moral* del alumnado. Sin embargo, no siempre ha sido éste el objetivo de la educación cívica, además durante varios años no se trabajó el civismo en las escuelas públicas. Por ello, habría que reflexionar sobre el concepto que se tiene sobre esta materia.¹⁶² Asimismo, hace falta diseñar instrumentos para evaluar a las instituciones educativas en cuanto a su observancia de los derechos humanos, ya que estas cuestiones están directamente relacionadas con el clima escolar, el tipo de relaciones humanas dentro de la escuela, las actitudes en todo el proceso educativo, etc. No se puede enseñar a respetar si el profesorado y las y los alumnos no se respetan entre sí, en todos los ámbitos de la vida cotidiana escolar.¹⁶³

900. En la CDHDF se ha establecido, como uno de los principios rectores, la educación en derechos humanos. Es la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos la que asume la tarea educativa por medio de una diversa gama de acciones educativas¹⁶⁴ donde los y las participantes no son sólo espectadores sino agentes activos en el proceso de construcción de nuevas relaciones basadas en el respeto y reconocimiento de los derechos humanos.¹⁶⁵

901. La CDHDF tiene el convencimiento de que el proceso educativo contribuye al desarrollo de las personas en todos los ámbitos de su vida privada pero también en su desarrollo en la vida pública. Educar en derechos humanos es hacerlo en el conocimiento, respeto y ejercicio de las garantías que pertenecen a todas las personas por el hecho de serlo.¹⁶⁶

902. La EDH significa dar a conocer a todas y todos los habitantes de la ciudad cuáles son los derechos de los que gozan para que, a partir de su conocimiento, puedan ejercerlos y exigirlos. Asimismo, significa inculcar el respeto a los derechos de las otras personas. Mediante la educación en derechos humanos se fomenta una cultura de la igualdad y la no discriminación, lo cual es obligación del Estado mexicano tal como se establece en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹⁶⁷ Más allá de la intención y de la legislación, cabe plantear que, como se podría ejemplificar con los cursos de civismo, estos aprendizajes son inútiles si se enseñan y transmiten de manera no vivencial. Lo que se requiere entonces es ir creando y fomentando una cultura de los derechos humanos desde la base del respeto y la convivencia en la pluralidad y la diversidad en la escuela.¹⁶⁸

903. La generación de una cultura de los derechos humanos contribuirá a la construcción de nuevos referentes para la interacción social y favorecerá el ejercicio de la tolerancia, el respeto, la convivencia en la diversidad y la formación de identidades abiertas, plurales y no confrontadas.¹⁶⁹

904. Además del trabajo educativo de la CDHDF en esta materia, destacan otras iniciativas, en particular:

- Los programas y acciones pioneras en materia de derechos humanos por parte de la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe.
- Las acciones y programas de educación en derechos humanos de la Universidad de la Ciudad de México.
- Las acciones y programas de formación y capacitación de diversas organizaciones de la Sociedad civil, entre las que destacan los de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C., DECA Equipo Pueblo, A.C. y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.
- La acción de formación y promoción en derechos humanos que llevan a cabo dependencias del Gobierno del Distrito Federal, en particular la Procuraduría Social y el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.

905. Cabe señalar que la perspectiva de género en la promoción de la equidad y de la eliminación de la violencia de género debe considerarse en todas las acciones y programas de educación en derechos humanos y no pensarse como una “materia aparte” separada de la formación en otros derechos. Si bien puede hablarse de derechos específicos de las mujeres o de los derechos humanos de las mujeres, la perspectiva de género y la educación para la equidad no son un parche. Deben integrarse en la enseñanza. Para ello es necesario ir más allá de los programas de mera “sensibilización” y promover una revisión del currículum escolar y sobre todo la adopción en la forma de enseñanza de una perspectiva no discriminatoria y enterada de las aportaciones de las mujeres y las minorías al conocimiento, las artes, etcétera.¹⁷⁰

13.6 Conclusiones del capítulo

906. El derecho a la educación es parte vital del desarrollo social y humano de México y del Distrito Federal, en tanto ofrece mayores oportunidades a sus habitantes de tener una vida digna.

907. El Distrito Federal tiene los principales indicadores en materia de educación, por encima de la media nacional, presenta altos índices de cobertura, además de concentrar la mayor cantidad de recursos en comparación con el resto de las entidades federativas de la República mexicana. No obstante, aún existe discriminación, rezago y carencia en la calidad educativa. Se observan ciertos grados de exclusión, en particular entre la población con algún tipo de discapacidad, la que habla lenguas indígenas, las niñas madres o las y los habitantes de las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón. A partir del nivel medio superior –y en mayor medida en el superior–, se presentan importantes decrementos en las tasas de asistencia así como desigualdades, en particular entre género, las que también se observan en la tasa de personas analfabetas. Como se menciona en el presente capítulo, otros desafíos en materia educativa son la calidad y adaptabilidad de la enseñanza, el problema de la violencia y el consumo de drogas en las escuelas entre las y los niños y jóvenes.

908. Entre las características del derecho a la educación que el Estado debe tomar en cuenta¹⁷¹ se encuentran la *disponibilidad y calidad de las instituciones y programas de enseñanza*. Sobre este punto, si bien el Distrito Federal concentra la mayor cantidad de instituciones educativas del país, la mayoría de las instalaciones (infraestructura, equipo y mobiliario) de educación básica son obsoletas. Asimismo, las pruebas que miden la calidad y logros educativos (en particular ENLACE o Excale) dan cuenta de un nivel insuficiente de las y los alumnos, en particular en matemáticas y español, y la inadecuación de los programas de enseñanza, incluyendo los contenidos y los métodos de aprendizaje. Ambos aspectos tienen repercusión en las condiciones y calidad educativas.

909. En términos generales, el *acceso* y cobertura en educación básica en el Distrito Federal en las últimas décadas se ha incrementado, sin embargo, aún existe gran cantidad de población excluida de la educación. El sistema educativo no está reteniendo a todas las y los alumnos potenciales, en particular a partir de la secundaria.

910. La exclusión educativa es un fenómeno que se vive mayormente hacia las mujeres (en particular a partir de los 15 años y en mayor medida en la educación superior) y los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad como las personas con discapacidad o la población indígena. En este sentido, el derecho a la educación no se ejerce de igual manera en todos los territorios de la capital, ni para los diversos grupos que la componen. La exclusión educativa es uno de los factores que se caracterizan por señalar la desigualdad social y la discriminación que aún existe en esta esfera del desarrollo social.

911. La educación no está adaptada a las necesidades y situaciones socioeconómicas y familiares en las que se desenvuelve gran parte de la población infantil y de jóvenes, en particular los que se ven obligados a ingresar al mercado de trabajo, debido a la pobreza y marginación estructural de las familias a las que pertenecen. En este sentido, la *adaptabilidad* de la educación es un aspecto que aún necesita ser atendido.

912. En materia de *protección* del derecho a la educación, el incremento de los riesgos alrededor de los recintos educativos, coloca el derecho a la seguridad pública de la comunidad escolar en estrecha relación con el derecho a la educación. La violencia, así como el consumo y venta de drogas, tanto dentro como fuera de las escuelas, es una realidad en el Distrito Federal, lo cual indica que se trata de mecanismos socioculturales aprendidos y, por lo tanto, responsabilidad de las autoridades locales, las autoridades educativas y los padres de familia. En este sentido las medidas aplicadas para atender y responder a los actos de violencia en las escuelas, siguen siendo paliativos y actitudes que no contribuyen a atender el problema de raíz, no se diseñan planteamientos preventivos que favorezcan la erradicación de dichas formas de violencia.

913. El hecho de que el proceso de descentralización no se haya concluido en el Distrito Federal implica que en esta entidad, las atribuciones y responsabilidad del Gobierno local y federal no están delimitadas, de tal forma que puedan ejercer sus funciones adecuadamente. La educación básica está reservada a la administración de las autoridades federales, y no permite que el Gobierno del Distrito Federal pueda desarrollar una política educativa uniforme y sistemática para todos los niveles. No obstante, existen otros problemas subyacentes para la realización de este derecho humano.

914. Las *políticas públicas* existentes para hacer efectivo el derecho a la educación en los diferentes niveles resultan insuficientes. Han permitido avanzar en la cobertura, pero persiste la deserción escolar y la discriminación, en particular en la educación media superior y superior, ámbitos de competencia del Gobierno del Distrito Federal.

915. La información existente y socializada sobre evaluaciones sistemáticas en relación con los diferentes *programas* gubernamentales implementados en materia educativa por el Gobierno del Distrito Federal, es insuficiente, por lo que se desconoce el impacto real que tienen; en este sentido, no pueden citarse como prueba fehaciente de que apuntan a revertir o prevenir las problemáticas que repercuten en la educación de los habitantes del Distrito Federal.

916. En materia de *educación en derechos humanos* no basta la fundamentación jurídica y legal existente, ni tampoco son suficientes los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, la propia Secretaría de Educación y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Lo que sigue haciendo falta son programas de capacitación de las y los servidores públicas con indicadores de seguimiento y procesos y políticas públicas que integren la diversidad de iniciativas, las institucionalicen, y sobre todo logren los fines y criterios planteados en la legislación y en los documentos de carácter internacional que existen en la materia, para garantizar su impacto en beneficio de las y los habitantes de la capital.

917. Respecto a la educación con perspectiva de género, con equidad y para la equidad, hace falta, como se ha planteado, incluirla de manera integral en los programas de estudio, conectarla directamente y desde dentro con la educación en derechos humanos. Así como el respeto a la diversidad se aprende desde las relaciones cotidianas con otros y con maestras y maestros, el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres y la promoción de la equidad se aprenden en la vida cotidiana y en las formas de aprendizaje.

918. En lo que se refiere a la promoción de la equidad en el acceso a la educación, será necesario instrumentar políticas que respondan a las necesidades específicas de las niñas y jóvenes. Por ejemplo, como se señala en este documento, fomentar el acceso a guarderías o centros de cuidado para madres adolescentes sin que esto remplace la innegable necesidad de intensificar campañas de prevención del embarazo adolescente.

919. Todo este panorama lleva a ver el derecho a la educación como un derecho en riesgo que requiere una voluntad política de todos los actores; es un tema que pasa por recursos, pero no se agota en ellos. La realización de este derecho no será posible si no se garantiza la plena participación de toda la comunidad educativa sin que esto elimine la obligación del Estado de garantizar, proteger y respetar los derechos. La transformación y la calidad de la educación es una tarea compartida.

920. Siendo la educación uno de los derechos humanos fundamentales para el desarrollo, no sólo individual, sino de la sociedad, éste no debe verse solamente en su dimensión cuantitativa (cobertura, cifras macro), sino en su dimensión cualitativa y en la correlación que este derecho guarda con otros derechos—entre otros, los derechos al trabajo, a la salud, a la cultura, a la educación en derechos humanos— para hacerlo efectivo.

Notas

- ¹ Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su undécima reunión, París, 14 de diciembre de 1960.
- ² Véase Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 26), adoptada y proclamada por la AGNU el 10 de diciembre de 1948, Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (arts. 13 y 14), adhesión de México el 23 de marzo de 1981 (*Diario Oficial de la Federación*, DOF, 20 de mayo de 1981), Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 10 y 14), ratificada por México el 23 de marzo de 1981 (DOF, 12 de mayo de 1981), Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5°), ratificada por México el 20 de febrero de 1975 (DOF, 13 de junio de 1975), Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 28 y 29), ratificada por México el 21 de septiembre de 1990 (DOF, 25 de enero de 1991), Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (art. 30), ratificada por México el 8 de marzo de 1999 (DOF, 13 de agosto de 1999), Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (169) orr (arts. 7.2, 26, 27 y 29), ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 (DOF, 24 de enero de 1991), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XII), aprobada en la Conferencia Internacional Americana en 1948, Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 12 y 4°), ratificada por México el 24 de marzo de 1981, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador (art. 13), ratificado por México el 16 de abril de 1996, Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Personas con Discapacidad, (art. 3°), ratificada por México el 25 de enero de 2001, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém do Para, ratificada por México el 12 de noviembre de 1998, Carta OEA (arts. 3n, 34h, 47, 49, 50, 95c2), suscrita por México en 1948, Carta Democrática Interamericana (art. 16), aprobada por la AG de la OEA el 11 de septiembre de 2001. Otros instrumentos que han seguido desarrollando los objetivos hacia los que debe dirigirse la educación son: la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (Jomtien, Tailandia 1990, art. 1°), la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 28 y 29), la Declaración y Plan de Acción de Viena (parte I, párrafo 33 y parte II, párrafo 80), el Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en las esferas de los derechos humanos (párrafo 2).
- ³ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, adoptado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988, vinculante en México a partir de 1996, artículo 13.
- ⁴ *Ibid.*, artículo 19, inciso 6. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, la CIDH sólo está autorizada a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones al derecho a la educación o a los derechos sindicales.
- ⁵ Comité DESC, Observación general núm. 13 (1999) relativa al derecho a la educación, párrafo 1. No obstante, no debe ser exagerada la idea de comparar a la educación como una inversión porque luego puede manifestarse un contraste entre la educación y la inversión, como lo advierte correctamente Katarina Tomasevski en *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004, pp. 52-55.
- ⁶ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971 y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981.
- ⁷ PIDESC, artículo 13, inciso 2.
- ⁸ Comité DESC, Observación general núm. 13 (1999) *op. cit.*, párrafo 2.
- ⁹ *Ibid.*, párrafo 6.
- ¹⁰ *Ibid.*, párrafo 50.
- ¹¹ Observatorio Ciudadano de la Educación, Debate educativo 34, El proyecto educativo del Distrito Federal, 11 de mayo de 2007, en <www.observatorio.org>.
- ¹² Porcentaje de elaboración propia a partir de: INEGI, “Población total según sexo”, 1930-2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu02&c=4002&e=09>>. En 2005, la población capitalina alcanzaba 8 720 916 personas.
- ¹³ INEGI, “Escuelas, alumnos y maestros del sector educativo por tipo de educación, ciclo escolar 2005/2006”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu33&c=3998&e=09>>.
- ¹⁴ Doctor Eduardo Backhoff Escudero. *Resultados de las pruebas Excale de Tercero de Primaria*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México, 2007.
- ¹⁵ INEGI, “Escuelas, alumnos y maestros del sector educativo por tipo de educación, ciclo escolar 2005/2006”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu33&c=3998&e=09>>.
- ¹⁶ Informe de la SEDF, México marzo 2007.
- ¹⁷ ANUIES, *Anuario estadístico 2004*, <www.anui.es.mx>, (consultada el 21 de agosto de 2007).
- ¹⁸ INEGI, *Promedio de escolaridad de la población de 15 y más años por entidad federativa según sexo, 2000 y 2005*, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu14&ts=est&c=4011&e=09>>.
- ¹⁹ P. Villatoro y M. Hopenhayn, “El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe”, *Desafío. Boletín de la infancia y adolescencia hacia las metas del Milenio*, núm. 3, CEPAL y UNICEF, agosto 2006.
- ²⁰ Incluye a la población que tiene algún grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con primaria terminada, secundaria, educación media superior o superior.
- ²¹ INEGI, “Población de 15 y más años por nivel de instrucción según sexo, 1990, 2000 y 2005”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu32&c=3997&e=09>>.
- ²² La matrícula corresponde al conjunto de alumnas y alumnos inscritos en un ciclo escolar.

- ²³ INEGI, “Distribución porcentual de la matrícula escolar por entidad federativa y sexo para cada nivel educativo, ciclo escolar 2005/2006”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu18&c=4014&e=09>>.
- ²⁴ INEGI, “Población de 15 y más años por nivel de instrucción según sexo, 1990, 2000 y 2005”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu32&c=3997&e=09>>.
- ²⁵ INEGI, “Promedio de escolaridad de la población de 15 y más años por entidad federativa según sexo, 2000 y 2005”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu14&cs=est&c=4011&e=09>>.
- ²⁶ Esta información también está incluida en la parte II, capítulo 5: La ciudad de México como escenario: contexto socio-demográfico.
- ²⁷ CDHDF, *Informe anual 2006. Volumen II. Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, CDHDF, 2007.
- ²⁸ INEGI, “Población de 15 y más años por grupo de edad y su distribución porcentual según condición de alfabetismo y sexo, 2005”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu30&c=3995&e=09>>.
- ²⁹ Véase la reforma a los artículos constitucionales 3° y 31 aprobada en 2001 y que entró en vigor en 2002 que establece la obligación por parte del Estado de impartir tres años de educación preescolar así como primaria y secundaria. Para más información, referirse al apartado sobre Marco Jurídico de este capítulo.
- ³⁰ Red por los Derechos de la Infancia en México, *La infancia cuenta en México 2007*. Datos con base en DGPP/SEP, Sistema para el análisis de la estadística educativa, versión 5.0.
- ³¹ INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud”, <<http://www.inegi.gob.mx>>. México 2006, p. 5.
- ³² UNICEF, Secretaría de Desarrollo Social (SEDES), Gobierno del Distrito Federal (GDF), Centro de Estudios en Economía de la Educación (CEEE), *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, 2006, México e INEGI, *II Censo de Población y Vivienda 2005*.
- ³³ INEGI, Población de 5 y más años por grupo quinquenal de edad y su distribución porcentual según condición de asistencia escolar y sexo, 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu31&c=3996&e=09>>.
- ³⁴ Véase también la parte VI, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ³⁵ UNICEF, SEDES, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, op. cit., p. 23; con base en datos del *II Censo de Población y Vivienda del 2005*.
- ³⁶ *Idem*.
- ³⁷ *Ibid.*, p. 21.
- ³⁸ UNICEF, SERAJ, CDHDF, Instituto Mexicano para la Excelencia Educativa, A.C., Observatorio Ciudadano, GEM, *Propuestas de política pública para la inclusión educativa en el Distrito Federal Todos los niños y las niñas en la escuela en el Distrito Federal*, noviembre de 2006.
- ³⁹ INEGI, *II Censo de población y vivienda, 2005*; UNICEF, SEDES, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, op. cit., p. 34.
- ⁴⁰ INEGI, *XII Censo general de población y vivienda, 2000*. Información aportada al Comité coordinador por la Secretaría de Educación del Distrito federal a través de un pase de lista.
- ⁴¹ Véase también la parte VI, capítulo 33: Derechos de las personas con discapacidad.
- ⁴² UNICEF, SEDES, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, op. cit., p. 30.
- ⁴³ UNICEF, SERAJ, CDHDF, Instituto Mexicano para la Excelencia Educativa, A.C., Observatorio Ciudadano, GEM, *Propuestas de política pública para la inclusión educativa en el Distrito Federal. Todos los niños y las niñas en la escuela en el Distrito Federal*, noviembre de 2006, pp. 4 y 5.
- ⁴⁴ Véase la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ⁴⁵ UNICEF, SEDES, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, op. cit., p. 25. Con base en INEGI, *II Censo de población y vivienda, 2005*.
- ⁴⁶ El tema de la calidad de los programas se analiza más abundantemente en el apartado siguiente.
- ⁴⁷ Página de Internet de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), <http://www.sepdf.gob.mx/quienes_somos/afsedf/index.jsp>.
- ⁴⁸ Véase también la parte VI, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ⁴⁹ UNICEF, SEDES, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, op. cit., p. 41. Con base en INEGI, *II Censo de población y vivienda, 2005*.
- ⁵⁰ *Ibid.*, p. 42.
- ⁵¹ *Ibid.*, p. 43.
- ⁵² *Ibid.*, p. 41.
- ⁵³ *Ibid.*, p. 40. Véase también la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas, y 33: Derechos de las personas con discapacidad.
- ⁵⁴ Con base en INEGI, *XII Censo general de población y vivienda, 2000* y *II Censo de población y vivienda, 2005*. Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Educación del Distrito federal a través de un pase de lista.
- ⁵⁵ Para mayor información, véase la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ⁵⁶ Incluye a la población con algún grado aprobado en estudios técnicos o comerciales, con preparatoria terminada (técnico superior), profesional (licenciatura, normal superior o equivalente), maestría y doctorado. INEGI, *II Censo de población y vivienda, 2005*.
- ⁵⁷ Guadalupe Escamilla, “Los excesos de la educación superior en el Distrito Federal”, *Revista Mexicana de Orientación Educativa*, núm. 6, julio-octubre de 2005.
- ⁵⁸ Secretaría de Educación Pública, Instituto Mexicano de la Juventud, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud, *Encuesta nacional de juventud, 2000. Resultados generales*, en <http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/15_otros_pdf/jueventud_2002.pdf>.
- ⁵⁹ *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral, II trimestre de 2007*. Porcentaje de elaboración propia. Para mayor información, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.

- ⁶⁰ Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A.C. Inicia, Comunicación y Servicios, S.C. *Índices de cumplimiento de los derechos humanos de las y los jóvenes de 15 a 24 años de edad en el Distrito Federal, 2006*. Reporte preliminar, elaborado por Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A.C. Inicia, Comunicación y Servicios, S.C., México, 2006.
- ⁶¹ RIE, *Jóvenes con propuestas*. México, (2006), p. 9.
- ⁶² Que respondan a las necesidades nacionales y regionales, y tengan en cuenta las circunstancias del estudiantado.
- ⁶³ Incluye aulas y otras instalaciones, equipamiento esencial: computadoras y acceso a Internet; material didáctico, biblioteca, mapas, láminas, modelos tridimensionales y otros apoyos.
- ⁶⁴ Desde el respeto del calendario y la jornada escolares, hasta el cumplimiento del programa, pasando por la preparación de clases y su desarrollo; la atención individual de las y los alumnos; el trabajo en equipo de las y los docentes; el liderazgo de la dirección; la participación de los padres y madres de familia; un clima escolar de disciplina y libre de violencia, que favorezca el aprendizaje, etcétera.
- ⁶⁵ Consejo de Especialistas para la Educación, *Los retos de México en el futuro de la educación*, México 2006, p. 68.
- ⁶⁶ *Idem*.
- ⁶⁷ *Ibid.*, p. 67.
- ⁶⁸ Axel Diriksson, secretario de Educación del Distrito Federal, "Educación en la gran ciudad", en *Excelsior*, p. 23, Sección A, 30 de octubre de 2007.
- ⁶⁹ Red por los Derechos de la Infancia en México (RDIM), *La infancia cuenta en México, 2007*. Datos con base en DGPP/SEP, Sistema para el análisis de la estadística educativa, versión 5.0. Datos con base a INEE, Panorama Educativo en México, 2004. México. Esta información también está incluida en la parte VI, capítulo 27: Derechos de la Infancia.
- ⁷⁰ Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF), Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México, p. 8, en <<http://www.educacion.df.gob.mx/se/Documentos/discursobach.pdf>>.
- ⁷¹ Este examen se aplicó a los alumnos de tercero a sexto de educación primaria y de tercero de secundaria de todas las escuelas del país, del 5 al 9 de junio de 2006, para conocer con detalle el nivel de logro académico de cada estudiante en las asignaturas de español y matemáticas. Más información en: <www.snee.sep.gob.mx/enlaceexamen/default.asp>.
- ⁷² RDIM, *La infancia cuenta en México 2007*. Datos con base en DGPP/SEP, Sistema para el análisis de la estadística educativa, versión 5.0. Estimaciones propias a partir de los resultados del examen aplicado en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), junio 2006.
- ⁷³ Información recuperada de la presentación del doctor Eduardo Backhoff Escudero. Resultados de las pruebas Excale de tercero de primaria. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). México, agosto de 2007.
- ⁷⁴ INEE y Fundación Este país, *La edad del aprendizaje*. Resultados de las pruebas Excale de tercero de primaria, México, 2007, pp. 2, 3, 5.
- ⁷⁵ Véase la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ⁷⁶ Información aportada al Comité Coordinador por parte del Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la UNAM.
- ⁷⁷ AFSEDF, *Panorama de la educación secundaria en el DF. Bases para la acción*, marzo de 2005.
- ⁷⁸ Para mayor información respecto del consumo de drogas en la población juvenil, véase a la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes y parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁷⁹ Citado en Alma E. Nuria Martínez y A. Cervantes, *Encuesta de consumo de drogas en estudiantes: tabaco, drogas y alcohol en el D.F., 2007*, Consulta en internet.
- ⁸⁰ *Ibid.*
- ⁸¹ *Ibid.*
- ⁸² Delegación Iztapalapa. "Campaña de detección temprana de las adicciones Secu-sin drogas". Carpeta informativa. México, marzo 2007, p. 7.
- ⁸³ N. Tello y C. Garza, Investigación Escuela Segura y Diagnóstico Escolar. Estudios de opinión y participación social, A.C., 2002-2005, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 10, núm. 27, oct-dic., 2005. Esta información también está incluida en la parte VI, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ⁸⁴ UNICEF/CDHDF/Administración de Servicios Escolares del Distrito Federal, estudio *Deserción en secundarias del Distrito Federal. Mesa de exclusión educativa y violencia*. México, 2006.
- ⁸⁵ Instituto Nacional de Psiquiatría y sSEDF, Encuesta de adicciones, 2003.
- ⁸⁶ INEE, *Para entender la violencia en las escuelas. Percepciones de alumnos y maestros sobre violencia, disciplina y consumo de sustancias nocivas en primaria y secundaria*, 2007, p. 2. Estudio realizado entre alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria en el país a partir de las pruebas Excale aplicadas en 2005.
- ⁸⁷ De acuerdo con el índice construido con base en las percepciones de los alumnos, que va de 0 (nula ocurrencia de actos violentos) a 100 puntos (ocurrencia frecuente). INEE, *Para entender la violencia en las escuelas, op. cit.*, p. 3.
- ⁸⁸ INEE, "Para entender la violencia en las escuelas", *op. cit.*, p. 3.
- ⁸⁹ CDHDF, *Diagnóstico juventud sin violencia*, CDHDF, México, 2007.
- ⁹⁰ Discurso del presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, maestro Emilio Álvarez Icaza, Auditorio Fausto Vega, Delegación Iztapalapa, 12 de febrero 2007.
- ⁹¹ CDHDF, *Diagnóstico juventud sin violencia*, México, 2007.
- ⁹² UNICEF, Estudio cualitativo *Deserción en secundarias del Distrito Federal, Problemas de Derechos Humanos*, Informe Resumen, UNICEF, núm. América, 2006, p. 1.
- ⁹³ Información referida por la Secretaría de Desarrollo Social al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ⁹⁴ Véase más información en el apartado 13.4: Instancias públicas, en este capítulo.
- ⁹⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Educación del Distrito federal a través de un pase de lista.
- ⁹⁶ Aprobada el 5 de febrero de 2008. Véase la parte VII, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁹⁷ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM.

- ⁹⁸ La obligatoriedad de la educación preescolar data de una reforma constitucional de 2001 que entró en vigor en 2002.
- ⁹⁹ Ley General de Educación, *op. cit.*, artículo 2°.
- ¹⁰⁰ Las competencias del Gobierno Federal y del Distrito Federal en materia educativa se desarrollan con más detalle en el apartado siguiente (13.4).
- ¹⁰¹ Ley General de Educación *op. cit.*, artículo 3°.
- ¹⁰² Ley de Educación del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 8 de junio de 2000, artículo 5°.
- ¹⁰³ Publicado el 27 de enero de 2004 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- ¹⁰⁴ Consejo de Especialistas para la Educación. *Los retos de México en el futuro de la educación*, *op. cit.*, p. 90.
- ¹⁰⁵ Ley General de Educación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993. Última reforma publicada *DOF*, 2 de noviembre de 2007, artículo 3°.
- ¹⁰⁶ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C., *Informe sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Distrito Federal*, México, 2008, p. 90.
- ¹⁰⁷ Axel Didriksson (SEDF), “Educación en la gran ciudad”, *Excelsior*, 30 de octubre de 2007, p.23, Sección A.
- ¹⁰⁸ Página *web* de la AFSEDF en <http://www.sepdf.gob.mx/quienes_somos/afsedf/index.jsp> (consultada el 18 de octubre 2007).
- ¹⁰⁹ Decisión publicada en el *DOF Diario Oficial de la Federación*, dentro del Reglamento Interno de la SEP. Nace en 2005, pero tuvo antecedentes desde 1992 con la Coordinación General de Servicios Educativos.
- ¹¹⁰ Página *web* de la AFSEDF, *op. cit.*
- ¹¹¹ Intervención de la secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota, en el Foro Políticas Públicas para el Desarrollo de México, en el Centro Banamex, 8 de febrero de 2007.
- ¹¹² “Escuela segura... con todos nuestros derechos”. Pronunciamiento público Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de Organización de la Sociedad Civil nacionales e internacionales, 4 de marzo de 2007.
- ¹¹³ Emilio Álvarez Icaza, La violencia que sufren niños, niñas y jóvenes se reproduce en la familia y la escuela: conferencia en la CDHDF, 13 de agosto de 2007. La Red por los Derechos de la Infancia en México señala que la aplicación de las pruebas *antidoping* viola el artículo 16 de la Convención de Derechos del Niño de la ONU, así como el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 9°,13 y 39 de la Ley para la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes.
- ¹¹⁴ Centros de Transformación Educativa, “La inclusión educativa en el Distrito Federal”, p. 4.
- ¹¹⁵ Ley de Educación del Distrito Federal (LEDF), *op. cit.*
- ¹¹⁶ Página *web* de la SEDF, <www.educacion.df.gob.mx>, visión de la Secretaría.
- ¹¹⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998, reforma del 6 de febrero del 2007, artículo 23 quarter.
- ¹¹⁸ SEDF, “Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México”, *op. cit.*, p. 15.
- ¹¹⁹ Información proporcionada por la SEDF al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ¹²⁰ Programa de Uniformes Escolares, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 21 de septiembre de 2007.
- ¹²¹ Programa de Uniformes Escolares, 2007, segunda entrega GDF, Secretaría de Desarrollo Social, <cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1625.htm>.
- ¹²² Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Educación del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹²³ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM.
- ¹²⁴ En una primera etapa del proyecto, se concluyeron los trabajos de tres edificios de las instalaciones que albergarán a los 1 200 alumnos que ingresarán en el ciclo escolar 2007-2008. Asimismo, se encuentran en proceso los trabajos de edificación de la biblioteca y de tres edificios de cubículos de profesores y laboratorios de cómputo que serán terminados al finalizar el presente año. Una vez concluidos los trabajos de la segunda etapa de este plantel, se tendrá una capacidad para 6 300 alumnos y una superficie total de construcción de 32 350 m².
- ¹²⁵ Se cuenta con el proyecto ejecutivo para el inicio de la construcción de un edificio de aulas y cubículos para maestros, una biblioteca, dos aulas magnas y cafetería.
- ¹²⁶ Véase la página *web* del Sistema de Información del Desarrollo Social, <<http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=94>>, (consultada el 28 de marzo de 2008).
- ¹²⁷ Las escuelas federales incluyen las escuelas de los subsistemas centralizados de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) - Direcciones Generales de Bachillerato (DGB), de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), de Educación Tecnológica Industrial (DGETI); y de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECYTM)- y de los subsistemas descentralizados -Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) y Colegio de Bachilleres del Distrito Federal (Cobach). Véase el Cuadro: Número de escuelas (1), matrícula y docentes (2) de los subsistemas centralizados de la SEMS y descentralizados del Gobierno Federal, por entidad federativa y subsistema. Inicio del ciclo escolar 2006-2007 (turnos matutino, vespertino y discontinuo), Secretaría de Educación Pública. Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2006-2007) y Sistema de Gestión Escolar de la Educación Media Superior. Disponible en <<http://www.sistemadeevaluacion.sems.gob.mx/sice/index.php>>.
- ¹²⁸ Planteles Azcapotzalco, Naucalpan, Vallejo, Oriente y Sur. Mayor información en <www.cch.unam.mx>.
- ¹²⁹ Planteles Gabino Barreda, Erasmo Castellanos Quinto, Justo Sierra, Vidal Castañeda y Nájera, José Vasconcelos, Antonio Caso, Ezequiel A. Chávez, Miguel E. Schulz y Pedro de Alba. Mayor información, en <www.dgenp.unam.mx>.
- ¹³⁰ Véase la página *web* del Instituto Politécnico Nacional, <<http://www.ipn.mx/contenido/conocenos/DatosUR.cfm?idur=34>>.
- ¹³¹ Información proporcionada por la SEDF al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ¹³² La campaña puede ser consultada en: <<http://derechoshumanosunesco.org.mx>>.
- ¹³³ Información proporcionada por la SEDF al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ¹³⁴ *Idem*.
- ¹³⁵ “El Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México es un espacio de integración mixta y colegiado de evaluación, estudio, análisis y propuesta de las políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal, cuenta con la participación de distintos sectores representativos

- de la ciudadanía, la academia y el gobierno; es un mecanismo que fomenta de manera efectiva y directa la rendición de cuentas y la transparencia. El Observatorio busca orientar desde su diseño, procesamiento y difusión, los procesos de evaluación y estudio, en función de las opiniones, necesidades y conocimientos de la ciudadanía; fomentando una participación informada y específica en las tareas del Observatorio”, para mayor información, consultar <<http://www.observatoriociudadanodf.org.mx>>.
- ¹³⁶ Marco Antonio Leyva Piña y Miguel Ángel Castillo Fuentes, “Escuela libre de drogas, ¿será posible?”, *El Cotidiano*, núm. 122, México, UAM Azcapotzalco, pp. 93-103.
- ¹³⁷ Humberto Brocca Andrade *et al.*, *DFensor*, núm. 9, CDHDF, septiembre de 2007, p. 20.
- ¹³⁸ Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Programa de Prevención de las Adicciones en Jóvenes: Examen Toxicológico. Documento octubre de 2007, México, D.F.
- ¹³⁹ Marco Antonio Leyva Piña y Miguel Ángel Castillo Fuentes, “Escuela libre de drogas, ¿será posible?”, *op. cit.*, pp. 93-103.
- ¹⁴⁰ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM.
- ¹⁴¹ Véase la parte II: El Distrito Federal y los derechos humanos.
- ¹⁴² Consejo de Especialistas para la Educación. *Los retos de México en el futuro de la educación*, *op. cit.*, pp. 31-32.
- ¹⁴³ *Ibid.*, pp. 31-32.
- ¹⁴⁴ SEDE, Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México, p. 8.
- ¹⁴⁵ *Idem.*
- ¹⁴⁶ *Idem.*
- ¹⁴⁷ Axel Didriksson, Los derechos educativos y sociales, 29 de octubre de 2007, <www.educacion.df.gob.mx/se/29102007.htm - 20k>.
- ¹⁴⁸ Información de la Dirección General de Quejas y Orientación y de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF.
- ¹⁴⁹ El número de quejas que recibe la CDHDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de cumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerara improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, o si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹⁵⁰ En una queja puede señalarse uno o más derechos humanos vulnerados, por lo que las menciones por derecho afectado no siempre coinciden con el número de quejas con las cuales se relacionan.
- ¹⁵¹ Greta Papadimitriou y Sinú Romo, *Capacidades y competencias para la resolución no violenta de conflictos. Un modelo educativo de intervención valoral*, McGraw-Hill/CDHDF, México, 2005.
- ¹⁵² Silvia Conde, “Educación en derechos humanos”, p. 1, en <<http://www.bcs.gob.mx/icatem/EDH%20BAJACALIFORNIASUR.pdf>> (consultado el 6 de noviembre de 2007).
- ¹⁵³ Silvia Conde, “Educación en derechos humanos”, *op. cit.*, p. 2.
- ¹⁵⁴ Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, artículo 33.
- ¹⁵⁵ Aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su 18ª reunión el 19 de noviembre de 1974.
- ¹⁵⁶ Aprobada por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, en su 129ª reunión el 21 de abril de 1988.
- ¹⁵⁷ Declaración de la 44ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación, realizada en Ginebra, Suiza, en octubre de 1994. Ratificada por la Conferencia General de la UNESCO en su 28ª reunión, en París, Francia, en noviembre de 1995.
- ¹⁵⁸ Proclamada y firmada por los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura durante la 28ª reunión de la Conferencia General, en París, el 16 de noviembre de 1995.
- ¹⁵⁹ Silvia Conde, “Educación en derechos humanos”, *op. cit.*, p. 3.
- ¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 4.
- ¹⁶¹ *Idem.*
- ¹⁶² *Ibid.*, p. 5. Al momento de cerrar este *Diagnóstico* existen anuncios concretos de la Secretaría de Educación Pública sobre la reanudación de las clases de civismo y ética. Posteriormente se podrá desarrollar este tema.
- ¹⁶³ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM. La doctora Gloria Ramírez realizó algunos estudios sobre medición de la educación cívica en México, véase *La educación ciudadana ante los retos de la democracia global en México*, México, UNESCO, 2005, pp. 39-58.
- ¹⁶⁴ Entre los programas educativos más destacados de la CDHDF, se tiene La Casa del Árbol, Los Carritos de los Derechos y las actividades extramuros en escuelas, parques, explanadas y los más diversos lugares, el Programa Juventud Sin violencia, dirigidos todos a niños, niñas, jóvenes, padres y madres de familia, educadores.
De igual manera, se diseñan programas de formación y capacitación en materia de derechos humanos para servidores públicos de distintas instituciones, promotores comunitarios, personal y colaboradores de las organizaciones de la sociedad civil.
- ¹⁶⁵ *Informe anual, 2004*, CDHDF.
- ¹⁶⁶ Silvia Conde, “Educación en derechos humanos”, *op. cit.*, p. 4.
- ¹⁶⁷ Discurso del presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza en el auditorio Fausto Vega, Delegación Iztapalapa, el 12 de febrero 2007.
- ¹⁶⁸ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM.
- ¹⁶⁹ José Luis Gutiérrez, *DFensor*, núm. 11, año IV, CDHDF, noviembre de 2006.
- ¹⁷⁰ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM.
- ¹⁷¹ Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 13 (1999), *op. cit.*, párrafo 6.

Capítulo 14. Derecho al trabajo¹

921. En este capítulo se presenta un análisis de la situación que guarda el derecho al trabajo en el Distrito Federal y, más específicamente, del grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado capitalino en la materia.

922. Después de la presentación de la normatividad internacional y regional en materia del derecho al trabajo, se contextualiza la situación que se vive en la capital. En el tercer apartado se hace una breve síntesis de la normatividad federal y local y una valoración de su adecuación a los estándares internacionales. En el cuarto apartado, se revisan las principales acciones y programas desarrollados por el gobierno capitalino y en el quinto, los recursos para la justiciabilidad de este derecho. Antes de concluir, se consagra un apartado para abordar la situación específica de las y los trabajadores al servicio del gobierno capitalino.

14.1 Normatividad internacional y regional

923. Diversos instrumentos internacionales² y regionales³ de derechos humanos reconocen el derecho al trabajo y reafirman que impone al Estado la obligación de adoptar medidas dirigidas al logro del pleno empleo.

924. El cumplimiento del derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia de las personas y de sus familias y contribuye también a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.⁴

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

925. Es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),⁵ el instrumento que, en su artículo 6°, aborda este derecho más extensamente.⁶ El artículo 6°, párrafo primero proclama el derecho al trabajo en un sentido general, y precisa que: “el derecho a trabajar comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”; el párrafo segundo reconoce que “para lograr la plena efectividad de este derecho”, el Estado habrá de adoptar medidas, entre las que deberán figurar “la orientación y formación técnico-profesional; la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante; y la ocupación plena y productiva en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

926. El PIDESC desarrolla la dimensión individual del derecho al trabajo mediante el reconocimiento, en el artículo 7°, del derecho de toda persona a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, que le aseguren en especial:

- a) una remuneración que proporcione como mínimo a todas y todos los trabajadores:
 - i) un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, deben asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
 - ii) condiciones de existencia dignas para las y los trabajadores y sus familias;
- b) la seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) igual oportunidad para todas y todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

927. La dimensión colectiva del derecho al trabajo se aborda en el artículo 8° del PIDESC, que estipula el derecho a fundar sindicatos y afiliarse al sindicato de su elección, así como el derecho de los sindicatos a funcionar libremente.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

928. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador,⁷ también reconoce el derecho al trabajo en su dimensión general en el artículo 6°. Asimismo, los artículos 7° y 8° consagran, respectivamente, el derecho a contar con condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, y los derechos sindicales.

929. Se especifica que en caso de que fuesen violados los derechos sindicales –reconocidos en el párrafo a) del artículo 8° por una acción imputable directamente a un Estado Parte del Protocolo–, se podrá dar lugar a la aplicación del sistema de peticiones individuales en el marco del Sistema Interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en las Américas, integrado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁸

Observación general núm. 18 relativa al derecho al trabajo

931. El 24 de noviembre de 2005, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) adoptó la Observación general núm. 18 relativa al derecho al trabajo, que precisa el contenido normativo del artículo 6° y las obligaciones del Estado y de los actores privados en la materia. Este instrumento internacional precisa que el ejercicio laboral en todas sus formas y a todos los niveles, supone la existencia de los siguientes elementos interdependientes y esenciales:⁹

- a) *Disponibilidad*: el Estado debe contar con servicios especializados que tengan por objeto ayudar y apoyar a las personas para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él.
- b) *Accesibilidad*: el mercado del trabajo debe ser de fácil acceso a toda persona que esté bajo la jurisdicción del Estado. La accesibilidad reviste tres dimensiones:

- i) *No discriminación*:¹⁰ el Pacto proscribiera toda discriminación en el acceso al empleo y en la conservación del mismo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluso en caso de infección por el VIH/SIDA), preferencia sexual, estado civil, político, social o de otra naturaleza, con la intención, o que tenga por efecto, oponerse al ejercicio del derecho al trabajo en pie de igualdad, o hacerlo imposible.
- ii) *Accesibilidad física*: constituye una de las dimensiones de la accesibilidad al trabajo, como se puntualiza en el párrafo 22 de la Observación general núm. 5 sobre las personas con discapacidad.¹¹
- iii) La accesibilidad también comprende el derecho a procurar, recibir y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo, mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo en los planos local, regional, nacional e internacional;
- c) *Aceptabilidad y calidad*: la protección del derecho al trabajo presenta varias dimensiones, especialmente el derecho de las y los trabajadores a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo.

934. Independientemente del sistema económico de cada Estado, éste tiene como obligación velar para que se pueda ejercer progresivamente el derecho al trabajo. El Estado tiene la obligación inmediata de garantizar que este derecho sea ejercido sin discriminación alguna, y de adoptar medidas progresivas, deliberadas y concretas, dirigidas hacia su plena realización. Asimismo, el derecho al trabajo impone tres tipos de obligaciones al Estado mexicano: *respetar, proteger y aplicar*. En la Observación general núm. 18 se detallan de la siguiente forma:¹²

- a) *Respetar*: implica, entre otras cosas, la prohibición del trabajo forzoso y abstenerse de denegar o limitar el acceso igualitario al trabajo digno a todas las personas, especialmente a personas y grupos desfavorecidos y marginados.
- b) *Proteger*: incluye, entre otros, los deberes del Estado de aprobar la legislación, o de adoptar otras medidas que garanticen el igual acceso al trabajo y la capacitación y, garantizar que las medidas de privatización no socaven los derechos de las y los trabajadores.
- c) *Aplicar*: implica que el Estado debe adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo, adecuadas para velar por la plena realización del derecho al trabajo. Incluye las obligaciones de *proporcionar, facilitar y promover* este derecho, que se pueden desarrollar de la siguiente manera:
 - El Estado está obligado a *proporcionar* el derecho al trabajo cuando las personas o grupos no pueden, por razones que escapan de su control, ejercer ese derecho por los medios de que disponen. El Estado debe adoptar medidas efectivas para aumentar los recursos asignados a la reducción de la tasa de desempleo, en particular entre las mujeres, las personas desfavorecidas y en situación de marginación.
 - La obligación de *facilitar* el derecho al trabajo exige al Estado que adopte medidas positivas para permitir y asistir a las personas para que disfruten de su derecho al trabajo, entre otras cosas, implementar planes de enseñanza técnica y profesional para facilitar el acceso al empleo.
 - La obligación de *promover* el derecho al trabajo exige que el Estado emprenda, por ejemplo, programas educativos e informativos para generar conciencia pública sobre el derecho al trabajo.
 - El Comité también hace hincapié en la necesidad de establecer un mecanismo de indemnización en caso de pérdida del empleo, así como la obligación de adoptar medidas apropiadas para la creación de servicios de empleo (públicos o privados) en los planos nacional y local.

Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

932. Los derechos humanos laborales también están consagrados en diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En particular, destacan los convenios:

- núm. 87 y núm. 98 sobre la libertad sindical y contratación colectiva,
- núm. 138 y núm. 182 relativos a la edad mínima de admisión al empleo y la erradicación del trabajo infantil,
- núm. 29 y núm. 105 sobre la eliminación del trabajo forzoso,
- núm. 100 y núm. 111 sobre la no discriminación en el empleo u ocupación,
- núm. 81 sobre la inspección del trabajo,
- núm. 131 sobre la fijación de salarios mínimos y
- núm. 158 sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador.

933. La OIT pone especial énfasis en que estos convenios y, de manera general los derechos laborales, se aplican a las y los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción, que se desempeñan tanto en el sector formal como informal¹³ de la economía.¹⁴

934. Frente a los desafíos del proceso de globalización y sus efectos sobre el mundo laboral, la OIT lanzó en 1999 la *Agenda Mundial por el Trabajo Decente*, que hoy se comparte en todo el Sistema de Naciones Unidas y que ha recibido el respaldo de los Jefes de Estado y de Gobierno en diversos foros mundiales y continentales. El *trabajo decente* parte de una noción integral que refleja una preocupación por lograr trabajo productivo, justamente remunerado y ejercido en condiciones de libertad, seguridad, equidad y dignidad humana.¹⁵

935. En el plano regional, en la Declaración de Mar del Plata en 2005, las y los jefes de Estado de las Américas reiteraron su compromiso para “implementar políticas activas que generen trabajo decente, dirigidas a crear las condiciones de empleo de calidad, que doten a las políticas económicas y a la globalización de un fuerte contenido ético y humano y poniendo a la persona en el centro del trabajo, la empresa y la economía. Promoveremos el trabajo decente, es decir: los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social”.¹⁶

Responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos

936. La Observación general núm. 18 considera que:

Las empresas privadas –nacionales y transnacionales– si bien no están obligadas por el Pacto, tienen una función particular que desempeñar en la creación de empleo, las políticas de contratación, la terminación de la relación laboral y el acceso no discriminatorio al trabajo. Deben desarrollar sus actividades sobre la base de legislación, medidas administrativas, códigos de conducta y otras medidas apropiadas que favorezcan el respeto del derecho al trabajo, establecidos de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil. Estas medidas deberían reconocer las normativas laborales elaboradas por la OIT, y orientarse a mejorar la concienciación y responsabilidad de las empresas en la realización del derecho al trabajo.¹⁷

937. En el contexto de la globalización económica, en que algunas empresas se han convertido en actores cada vez más poderosos capaces de operar más allá de las fronteras nacionales y aunado a la disminución de la capacidad de los gobiernos de regular sus actividades, han surgido diversas iniciativas para limitar la posibilidad de abusos cometidos por las empresas en la esfera de los derechos humanos.

938. En este sentido, las Normas de las Naciones Unidas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos, representan un paso importante, al brindar un concepto internacional común e integral de las responsabilidades de las empresas en el área de los derechos humanos.¹⁸

939. Redactadas en consulta con sindicatos, empresas y organizaciones no gubernamentales, dicho documento fue aprobado por la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en agosto de 2003. En particular, estas normas se refieren a las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos dentro de su esfera de actividad e influencia, que incluyen las obligaciones de garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación; no atentar contra la seguridad de las personas; proteger los derechos de las y los trabajadores, incluyendo el derecho a no ser sometidos a trabajos forzados y la no explotación de las y los niños, el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, remuneración adecuada y libertad de asociación; evitar la corrupción y mantener la transparencia; respetar los derechos económicos, sociales y culturales y garantizar el respeto al consumidor, la seguridad pública, y la protección ambiental en sus actividades empresariales y prácticas de comercialización, incluyendo el respeto al principio de precaución. Estas normas también establecen posibles mecanismos de aplicación y garantía.¹⁹

14.2 Contexto en el Distrito Federal

El mercado laboral en el Distrito Federal

940. En 2004, el Distrito Federal ocupaba el primer lugar nacional por su contribución al producto interno bruto (PIB) del país, pues generaba 21.8% de éste, es decir, 1 520 677 101 pesos.²⁰ El promedio anual de crecimiento del PIB para 2005 fue de 0.2%. El PIB per cápita ascendía a 22 212 dólares.²¹

941. De acuerdo con los datos de la *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral, ENOET* (datos para el segundo trimestre de 2007), la población en edad laboral (14 años y más) en el Distrito Federal es de 6.8 millones de personas, es decir alrededor de 78% de la población total. La población económicamente activa (PEA) es de 4 165 000 personas (57.7% hombres y 42.3% mujeres); de las cuales 94% está ocupada.²²

942. Alrededor de 246 730 personas viven en situación de desempleo,²³ es decir una tasa de 5.9%, que es más alta que el promedio nacional de 3.39%. El desempleo afecta principalmente a personas que cursaron la secundaria completa (39%) y a las que tienen educación media superior y superior (40%).²⁴ Además, la tasa de subocupación²⁵ es de 7.7%, es decir, 321 000 personas desearían trabajar más.²⁶

943. El sector terciario (que engloba transporte; comercio; restaurantes y servicios de alojamiento; comunicaciones; correo; servicios profesionales, financieros y corporativos; servicios sociales; servicios diversos; gobierno y organismos internacionales) concentra poco más de 80% de la población ocupada. El sector secundario (actividades relacionadas con la industria manufacturera, extractiva, de la electricidad y la construcción) emplea a 19%, contra 0.4% para el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura caza y pesca). Más de 67% de las personas ocupadas son asalariadas. En el ámbito no agropecuario, 73% de las y los trabajadores laboran en micro, pequeñas y medianas empresas.²⁷

944. Con base en la definición aprobada en la decimoquinta conferencia de estadísticas del trabajo de la OIT, celebrada en Ginebra, Suiza en 1993,²⁸ el INEGI define al sector informal como “todas aquellas empresas no constituidas en sociedad que forman parte del sector de los hogares, dedicadas a la producción de bienes o servicios, con la finalidad primordial de generar empleo e ingreso para las personas implicadas”;²⁹ y estima que este sector absorbe una proporción cercana a 25% de la PEA en el Distrito Federal.³⁰

945. El sector informal incluye un conjunto de actividades como: vendedores y vendedoras ambulantes de mercancías y de alimentos, artesanos/as, transportistas, prestadores y prestadoras de servicios domésticos de todo tipo y de reparaciones diversas, etc., que funcionan “con bajos niveles de organización, poca división del trabajo y capital, con mano de obra y tecnología poco calificada; los activos fijos pertenecen a los propietarios y pueden ser utilizados indistintamente por su empresa no constituida en sociedad o por el hogar, no existen garantías formales de contratación y pueden realizar transacciones y contraer pasivos sólo en nombre propio”.³¹

946. Respecto de las y los trabajadores ambulantes, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) estima que concentran alrededor de 600 000 personas, de las cuales 90 000 laboran en el centro histórico. Otra fuente (Alejandra Barrios Richard, líder de la Asociación Legítima Cívica Comercial) habla de 550 000 puestos fijos y semi fijos en toda la capital, y más de 40 000 en el centro.³²

947. Esta caracterización general del mercado laboral capitalino da cuenta de un déficit en la generación de empleo en el sector de la economía formal, el que se traduce en las tasas de desempleo, subempleo e informalidad. El problema ocupacional también se refleja en la alta proporción de personas que anualmente migran al extranjero en búsqueda de trabajo,³³ en particular a los Estados Unidos (más de medio millón por año en el ámbito nacional).³⁴

Condiciones de trabajo, prestaciones y salario

948. La mayoría de las y los trabajadores en el Distrito Federal se desempeñan en condiciones laborales precarias; del total de la población ocupada, 45% labora entre 35 y 48 horas semanales, 28% más de 48 horas; 54.7% no cuenta con acceso a instituciones de salud por parte de su trabajo o actividad económica, 31% de las y los trabajadores asalariados no goza de las prestaciones laborales de ley (aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo y reparto de utilidades)³⁵ y 36% labora sin contrato escrito.³⁶

949. En México, el sistema de seguridad social está constituido por las siguientes instituciones: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); y las aseguradoras de Petróleos Mexicanos (Pemex), de la Secretaría de Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, cuyas personas derechohabientes son las y los trabajadores del sector formal de la economía y sus familias.³⁷ De manera general, tiene por finalidad “garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión”.³⁸

950. Según cifras oficiales, en 2005, solamente 4 675 000 personas en el Distrito Federal eran derechohabientes de alguna institución de seguridad social, es decir, 53.6% de la población capitalina, en particular:³⁹

- 3 034 000 se encuentran aseguradas en el IMSS;
- 1 044 000 en el ISSSTE;
- 108 000 en las aseguradoras de Petróleos Mexicanos, de la Secretaría de la Defensa Nacional o de la Secretaría de Marina.

951. El acceso y los beneficios de la seguridad social están limitados a las y los trabajadores –y sus familias– que laboran en el sector formal de la economía. Casi la mitad de la población capitalina (46.4%) se encuentra privada de su derecho a la seguridad social, principalmente trabajadores y trabajadoras independientes y agrícolas, asalariados y asalariadas de microempresas y sus familiares. Entre estos trabajadores independientes, hay una proporción significativa de empleados sin contrato escrito y sin prestaciones. Asimismo, las mujeres que trabajan de planta o por día en trabajo doméstico no cuentan con seguridad social, horario fijo ni seguridad laboral.⁴⁰

952. Esta situación tiene repercusión tanto en la cobertura del sistema de salud y la satisfacción del derecho,⁴¹ como en la realización del derecho de las personas adultas mayores a contar con los beneficios de una pensión o seguro de vejez.⁴² En este sentido cabe señalar que sólo 30% de las personas adultas mayores en el Distrito Federal cuentan con una pensión⁴³ y que, en muchos casos, ésta es absolutamente insuficiente.

953. En el Distrito Federal, según cifras de la *ENOE* de 2007, 3% de las personas ocupadas no reciben ingresos, 50% ganan menos de tres salarios mínimos,⁴⁴ cerca de 18% entre tres y cinco, y solamente 18% más de cinco salarios mínimos.⁴⁵ considera que en 2006 con un salario mínimo apenas se podía adquirir 16% de la Canasta Obrera Indispensable (COI),⁴⁶ el salario que percibe la gran mayoría de las y los trabajadores mexicanos no alcanza para adquirir lo necesario para vivir dignamente, pues, para obtener la COI se requiere de un salario superior a cinco salarios mínimos; y menos de 18% de la población ocupada en el Distrito Federal está en esta situación. Así, la gran mayoría de las y los trabajadores que se ocupan en el Distrito Federal no tienen garantizado su derecho a una remuneración justa que les permita acceder a condiciones de existencia dignas para sí y sus familias.

954. Desde 1977 se observa un proceso de deterioro del poder adquisitivo en el ámbito nacional. En 2006, el salario mínimo en México se encontraba 28% abajo de su nivel más bajo en los años cincuenta. Entre finales de 1987 y principios de 2006 el precio de la COI se incrementó (de manera

acumulada) en 1435.3% mientras el salario mínimo sólo lo ha hecho en 308.7%, lo que arroja una pérdida acumulada del poder adquisitivo del salario de 73.4 por ciento.⁴⁷

955. En este sentido, en 1999, el Comité DESC de las Naciones Unidas llamó la atención del Estado mexicano, en particular de la Comisión Nacional de Salario Mínimo, por no haber ajustado a la alza el salario mínimo. Afirmaba que “en estos momentos, es preciso ganar alrededor de cinco veces el salario mínimo para adquirir la canasta básica constitucional, en violación del inciso ii) del párrafo a) del artículo 7° del Pacto, y según se refleja en la legislación nacional (artículo 123.VI de la Constitución)”.⁴⁸ Esta recomendación fue reiterada en 2003 en el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.⁴⁹

956. En materia de contratación colectiva, derecho consagrado en la normatividad internacional, los especialistas coinciden en señalar que en México, nueve de cada 10 contratos colectivos son una simulación.⁵⁰ Éstos, mejor conocidos como “contratos de protección”, son convenios laborales revisados, modificados y negociados al margen de las y los trabajadores, a raíz de una relación de cooptación entre patrones y líderes sindicales. Enrique de la Garza afirma que: “Los contratos de protección son un gran negocio para los líderes sindicales pues cobran un porcentaje de la nómina (de 10 a 25%) a cambio de mantener “paz laboral” en la empresa. Es una extorsión permitida por las autoridades que beneficia a los empresarios porque así se ahorran problemas y conflictos laborales y sindicales”.⁵¹

Mujeres y derecho al trabajo

957. La brecha de equidad laboral de género en el Distrito Federal se puede identificar a partir de los diferenciales entre hombres y mujeres en cuanto a sus tasas de participación⁵² en el mercado de trabajo (de 76.2% y 47.5%, respectivamente) y la tasa de ocupación parcial y desocupación⁵³ (9.4% y 14.2%, respectivamente). Asimismo, 57% de las mujeres ocupadas ganan menos de tres salarios mínimos, 15% entre tres y cinco salarios mínimos y sólo 14% más de cinco salarios mínimos (46%, 20% y 21% para los hombres, respectivamente). Casi 5% de las mujeres que trabajan lo hacen sin recibir remuneración (contra 2% de los hombres), 22% de las mujeres ocupadas trabajan en el subsector informal y 12.5% como empleadas domésticas remuneradas.⁵⁴

958. Otra fuente de información reporta que de las mujeres que han entrado al mercado laboral en el Distrito Federal “19.5% son comerciantes, 15.5% artesanas y obreras, 13.3% oficinistas, 11.8% trabajadoras del hogar, 8.4% laboran como empleadas en servicios y el 31.5% restante en otras actividades”.⁵⁵

959. El Informe sobre la *Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres en el Distrito Federal*⁵⁶ de la Comisión de Derechos Humanos (CDHDF) establece que las mujeres han tenido que llevar al mismo tiempo su vida familiar y su proyecto laboral, sin contar, muchas veces, con apoyos institucionales y laborales necesarios para combinar de manera armónica ambos espacios o compartir con los hombres esas responsabilidades.⁵⁷ Sobre este aspecto destaca la falta de información y, como consecuencia, la necesidad de contar con estudios a profundidad sobre uso de tiempo para determinar el tipo de políticas necesarias que fomenten en la equidad en el trabajo entre hombres y mujeres: por ejemplo,

si se necesitan guarderías para las y los hijos de jefas de hogar, si se necesitan horarios flexibles para que las mujeres puedan cumplir con sus responsabilidades de cuidado de familiares (hijos, personas adultas mayores). A la vez, cabe subrayar que no debe darse por hecho que las mujeres han de asumir las responsabilidades familiares, prejuicio tradicional que se acentúa ahora con la tendencia a la privatización de los servicios de cuidado de las políticas neoliberales en el mundo y en México.

Acceso diferenciado al derecho al trabajo

960. En la Parte VI de este *Diagnóstico* se aborda el cumplimiento del derecho al trabajo por grupos de población específicos. En particular se analizan cuestiones relativas al trabajo infantil, a las condiciones de trabajo de las empleadas del hogar, de las personas adultas mayores, así como los obstáculos que enfrentan las personas migrantes para acceder a un empleo.

961. Las situaciones precarias en las que las niñas, niños y jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, las personas migrantes, personas en situación de calle, víctimas de trata y la población lésbico, gay, bisexual, travesti, transgénero y transexual (LGBTTT), se insertan en el mercado laboral, representan desafíos para las políticas públicas en materia de empleo; los cuales se detallan y analizan en cada capítulo específico.⁵⁸

14.3 Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal

Marco jurídico federal

962. El marco normativo existente en México en materia laboral, sindical y de seguridad social tiene su fuente en los artículos 5° y 123 constitucionales, el primero relativo al reconocimiento de la libertad del trabajo, el segundo como norma fundamental de los derechos sociales de las y los trabajadores. Del artículo 123 constitucional derivan la Ley Federal del Trabajo (ley reglamentaria del apartado A) y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (reglamentaria del apartado B), así como la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

963. El artículo 123 constitucional establece que:

- La duración de la jornada máxima será de ocho horas, y de siete horas en caso de trabajo nocturno;
- Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos;
- Por cada seis días de trabajo se descansará uno;
- Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas;
- Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores y trabajadoras, capacitación o adiestramiento para el trabajo;
- Las y los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades

profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; y deberán pagar la indemnización correspondiente. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que la o el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

964. En materia de libertad sindical, tanto la Constitución Política como la Ley Federal del Trabajo y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, contienen una serie de disposiciones que limitan el ejercicio de los derechos laborales de las y los trabajadores, en particular en materia de libertad sindical, imponiendo condiciones y procedimientos que anulan, en los hechos, la posibilidad de constituir un sindicato independiente o cancelan arbitrariamente su registro.⁵⁹ La obtención del registro sindical –instrumento del que depende la personalidad jurídica de los sindicatos, federaciones y confederaciones sindicales–, así como el reconocimiento legal de las y los directivos de las mismas organizaciones sindicales, depende de la autorización previa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en los casos de competencia federal, y de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los de competencia local; lo que contraviene lo dispuesto en el Convenio núm. 87 sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo.⁶⁰

965. La sindicalización única que se establece en la legislación mexicana para las y los trabajadores al servicio del Estado también es contraria al Convenio núm. 87⁶¹ que establece el derecho a la pluralidad sindical.

966. En este sentido, el Comité DESC de Naciones Unidas ha expresado su preocupación “por las rigurosas restricciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respecto del derecho a constituir sindicatos y adherirse a éstos, como los monopolios sindicales, las cláusulas de exclusión, los requisitos de edad mínima y de otra clase para tener la calidad de miembro, así como las disposiciones sobre la inhabilitación de sindicatos del sector público. Le preocupan asimismo las restricciones impuestas al derecho de los sindicatos de establecer confederaciones o federaciones nacionales, así como al derecho de huelga”.⁶²

967. Cabe notar que el Gobierno Federal mantiene una reserva al artículo 8° del PIDESC referido a la libertad sindical, en los siguientes términos: “al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el artículo 8° del aludido Pacto se aplicará en la República mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias”.⁶³

968. Tampoco han ratificado los convenios: núm. 98 (relativo al derecho a la contratación colectiva), núm. 138 (sobre la edad mínima de admisión al empleo) y núm. 158 (sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador), todos de la OIT. Lo anterior ha sido objeto de reiteradas observaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en materia de Convenios y Recomendaciones de la OIT, así como del Comité DESC.⁶⁴

969. En los últimos años se han modificado las leyes federales en materia de seguridad social, dando pie a la sustitución del modelo de gestión pública por un sistema de seguridad social por capitalización individualizada. Estas modificaciones legales autorizaron la participación de la iniciativa privada en el manejo y administración de recursos pensionarios, e incrementaron los requisitos de edad y tiempo de servicios para acceder a la pensión, entre otras cosas. Lo anterior ha provocado

demandas de amparo por parte de trabajadoras y trabajadores, además de protestas en todo el país.⁶⁵ Sobre este punto, en 1999, el Comité DESC hizo un llamado de atención al Gobierno mexicano en este sentido: “al Comité le preocupa la privatización del régimen de seguridad social, que podría privar de ciertas prestaciones a quien no pueda hacer aportaciones a una cuenta particular de pensión, como los desempleados, los subempleados, los obreros de más escasos ingresos y quien trabaja en el sector no estructurado”.⁶⁶

970. En las observaciones generales de 2006, el Comité recomendó al Estado mexicano evaluar “con detenimiento las modificaciones propuestas del sistema de jubilación vigente mediante la Ley relativa al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como las modificaciones futuras de otros sistemas de seguridad social, para cerciorarse de que dichas modificaciones no traigan consigo una inseguridad en el trabajo para los futuros jubilados, ni una disminución de la cuantía de sus futuras pensiones que les impida disfrutar de un nivel de vida adecuado”.⁶⁷

971. También existen en el Congreso de la Unión diversas iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo, con el propósito de expedir una nueva legislación que flexibilice las relaciones laborales, y en particular, para que desaparezca la contratación por tiempo indeterminado. Estas reformas son iniciativas regresivas en materia de libertad sindical y derechos laborales que “obedecen más a las presiones del sector empresarial y de organismos internacionales rectores de economía en el área, que a necesidades de generar mejores derechos para los trabajadores”.⁶⁸ La flexibilización de las relaciones laborales ya es una práctica común. Pues desde la década de los ochenta, en México se han difundido prácticas tendientes a flexibilizar las normas de contratación y despido, flexibilizar las jornadas de trabajo, reducir los costos salariales y permitir un mayor margen de decisión a las empresas para la asignación de los recursos humanos, hechos que estas reformas a la Ley Federal del Trabajo vendrían a formalizar.

972. Por otro lado, la Constitución en su artículo 102 apartado B, establece que los organismos públicos de derechos humanos (tanto nacional como estatales) no pueden conocer de violaciones de derechos humanos en materia laboral, lo que contribuye a desconocer que estos son derechos humanos.⁶⁹ Más adelante en este mismo capítulo se precisa el ámbito de competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la materia. Si bien su mandato es limitado, esta Comisión puede intervenir centrando su investigación exclusivamente en el incumplimiento por parte de la autoridad, al momento en que la autoridad, con su omisión o negativa, vulnera en agravio de las y los trabajadores diversos derechos.⁷⁰ En este sentido, el Comité DESC recomendó al Estado mexicano que “extienda la competencia de las comisiones de derechos humanos, nacional y de los estados, a las presuntas violaciones de los derechos laborales”.⁷¹

Marco jurídico del Distrito Federal

973. El Distrito Federal no tiene facultades legislativas en materia laboral, ya que es exclusividad de la Federación. Sin embargo las autoridades capitalinas tienen la obligación de respetar, proteger y aplicar (proporcionar, facilitar y promover) el derecho al trabajo y los derechos humanos laborales y sindicales, así como de legislar en temas relacionados con la materia laboral.

974. En este sentido, el 20 de enero de 2006 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal; el 4 de diciembre su Reglamento, y el 8 de febrero de 2007 se constituyó el Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal. En el marco de esta Ley, se ejecuta el Programa Especial de Empleo y Fomento Cooperativo.

975. Por su parte, la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal publicada el 26 de diciembre de 1996, tiene como objeto promover y fomentar las actividades económicas, así como conservar y aumentar el empleo en el marco de un desarrollo sostenido y equilibrado del Distrito Federal.

976. También se cuenta con el Reglamento para los trabajadores no asalariados del Distrito Federal, que define a éstos “como aquellas personas físicas que prestan a otra persona física o moral, un servicio personal en forma casual u ocasional, mediante una remuneración, sin que exista entre el trabajador y quien requiera de sus servicios, la relación obrero patronal que regula la Ley Federal de Trabajo”.⁷² Esta norma regula todos los aspectos inherentes a estas actividades y oficios (características y requisitos para obtención de licencias, condiciones para el desempeño, organización, solución de conflictos y sanciones en contra de aquellas personas no asalariadas que violen disposiciones de orden público, entre otros).⁷³

14.4 Instituciones responsables y políticas públicas

Competencias de las instituciones públicas en el Distrito Federal

977. Mediante un decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 6 de febrero de 2007, el Gobierno del Distrito Federal creó la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo a la que corresponde el despacho de las materias relativas al trabajo, previsión social y protección al empleo. Antes de esta fecha, la materia laboral estaba a cargo de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social que dependía de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.

978. Entre otras, la actual Secretaría cuenta con las atribuciones de:

- promover y consolidar acciones que generen ocupación productiva;
- formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas en materia laboral en el Distrito Federal, tendientes a la protección y mejoramiento de las condiciones laborales de las y los trabajadores;
- vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos y las disposiciones de ellos derivadas;
- apoyar y fomentar relaciones con asociaciones obrero patronales del Distrito Federal, procurando la conciliación de sus intereses;
- proponer a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal estrategias para el mejoramiento de la administración e impartición de justicia laboral en el Distrito Federal, para coadyuvar a su aplicación eficiente.⁷⁴

979. Por su parte, a la Secretaría de Desarrollo Económico corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores industrial, comercial y de servicios. Tiene la responsabilidad de establecer las políticas y programas generales en materia de desarrollo, promoción y fomento económico, así como formular, conducir, coordinar y evaluar los programas sectoriales y delegacionales correspondientes.⁷⁵

Principales políticas y programas gubernamentales

980. Para combatir la compleja problemática laboral, la política que el Gobierno del Distrito Federal está desarrollando, por conducto de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE), se orienta hacia “la revalorización del trabajo y los derechos que nacen de él, la dignificación y profesionalización del servicio público de procuración e impartición de justicia en el ámbito administrativo laboral y el exacto cumplimiento de los derechos humanos laborales, en el marco de una política laboral integral que reactiva el crecimiento y desarrollo económico y el fomento del empleo digno y socialmente útil, con proyectos de inversión pública, privada y social, especialmente con el fomento cooperativo”.⁷⁶

981. La Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo de la STYFE tiene como objetivo principal contribuir a subsanar las condiciones de desempleo y subempleo, mediante la coordinación de acciones que realizan las 16 unidades delegacionales del Servicio de Empleo (UDSE) y los Centros de integración de atención a jóvenes desempleados (Comunas), para la vinculación de las y los solicitantes de trabajo con la oferta de puestos vacantes existentes en la economía formal, así como la operación de programas de capacitación a las y los buscadores de empleo que requieran calificar su mano de obra para su inserción en el aparato productivo o su autoempleo.⁷⁷

982. El Gobierno del Distrito Federal reporta que los programas y servicios de vinculación laboral de la STYFE mostraron un acumulado de 102 113 solicitantes, colocados en algún puesto de trabajo durante el periodo 2001-2006. Las acciones de capacitación acumularon 54 362 egresados del 2001 hasta el 30 de junio de 2006. Asimismo, considera que “los programas y servicios a la población desempleada y subempleada contribuyen de manera directa al abatimiento del desempleo, aunque su cobertura es aún limitada”.⁷⁸ Cabe recordar que a principios de 2007, el desempleo, subempleo y el sector informal concentraban a más de un millón y medio de personas.⁷⁹

983. Por otro lado, a través del Programa Especial de Empleo y Fomento Cooperativo en el Distrito Federal, se pretende privilegiar la promoción del empleo digno a través de micro y pequeñas empresas de carácter social. Los objetivos son: crear fuentes de trabajo; propiciar la constitución y desarrollo de una red de micro y pequeñas empresas de carácter social bajo el esquema de régimen cooperativo; desarrollar el sector y movimiento cooperativo de la ciudad; brindar apoyo integral y permanente a las personas sin trabajo y en condiciones de pobreza, para que constituyan fuentes de empleo de carácter social, sustentables y eficientes. Actualmente, se están elaborando las bases y mecanismos de medición de los resultados de la aplicación del Programa,⁸⁰ que deberían presentar datos desagregados por sexo y edad.⁸¹

984. Partiendo del hecho de que las micro y pequeñas empresas representan 90% de los establecimientos en el Distrito Federal y generan 65% de los empleos, la Secretaría de Desarrollo Económico

(desde el sexenio pasado) ha diseñado e instrumentado diversos mecanismos de apoyo para la protección al empleo y la micro y pequeña empresa. Asimismo, se creó en mayo de 2002 el Fondo para el Desarrollo Social de la ciudad de México (Fondeso) con el objetivo de facilitar el acceso al crédito para la población capitalina en situación de marginación moderada y extrema, así como fomentar la creación, crecimiento y consolidación de micro y pequeñas empresas. Se estima que el número de personas beneficiadas por los programas de créditos ya son 494 907 (tomando en cuenta que se registran de cuatro a cinco dependientes económicos por cada jefe o jefa de familia apoyada).⁸² No obstante, se observa una falta de difusión de estos programas así como de coordinación en el otorgamiento de microcréditos entre las autoridades federal y local, lo que lleva a que exista la posibilidad de que un particular acceda a varios microcréditos y otros a ninguno.⁸³

985. Desde la Dirección General de Trabajo y Previsión Social se vigilan los centros de trabajo existentes en el territorio del Distrito Federal que sean de competencia local, y en su caso, se instaura el procedimiento administrativo sancionador por violaciones a las disposiciones en materia de trabajo. Esta labor se efectúa a través de su área de inspección laboral, que coadyuva con las autoridades federales mediante la aplicación de servicios preventivos de seguridad e higiene en el trabajo y, junto con la Subdirección para la Previsión y la Seguridad Social, realiza acciones institucionales de naturaleza preventiva en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

986. Asimismo, la Dirección General de Trabajo y Previsión Social es la encargada de llevar a la práctica las órdenes, previsiones y actividades contenidas en el Reglamento para los trabajadores no asalariados del Distrito Federal cuyo objeto es proteger las actividades de las y los trabajadores no asalariados que ejercen sus labores en el Distrito Federal, en particular al emitirles su licencia o credencial correspondiente para que puedan desempeñar sus actividades en la vía pública.⁸⁴

987. No obstante esta Dirección carece de sistemas eficaces que le permitan supervisar efectivamente todos los centros laborales y sancionar a las y los empleadores que violan las normas laborales e incumplen con el pago de salarios o utilidades, o con la inscripción a los sistemas de seguridad social de sus empleadas y empleados. Tampoco intervienen cuando las empresas cierran intempestivamente, aunque éstas lo hagan faltando a sus compromisos laborales. Como ejemplo, se puede mencionar al caso de la empresa sueca Yale Security México, que cerró su planta en el Distrito Federal y trasladó su maquinaria y producción al estado de Jalisco, donde tiene instalada otra planta, a raíz de que sus trabajadores pidieron, a mediados de año 2006, un cambio de sindicato.⁸⁵

988. La Ley Federal del Trabajo prevé la tutela y protección al trabajo de personas entre los 14 y 16 años. En este sentido, a través del Programa Especial de Atención a Menores Trabajadores, la Dirección General de Trabajo y Previsión Social lleva a cabo actividades de difusión y promoción de los derechos de las niñas y los niños, así como de apoyo y protección de sus derechos en el ámbito del trabajo para prevenir abusos por parte de supervisores o personas adultas. El Programa se sustenta en lo establecido en la Ley Federal del Trabajo y en el Convenio de Menores Empacadores firmado por el Gobierno de México y la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentos en 1999, a partir del cual se protege a las y los menores a través de una vigilancia permanente sobre sus derechos humanos, en particular sus derechos humanos laborales. La valoración de la propia STYFE es que el programa es insuficiente en relación con el universo de niños y niñas que tienen que trabajar por carencia de recursos económicos.⁸⁶

989. La STYFE también desarrolla el Programa Especial de Atención a Mujeres Trabajadoras, con fundamento en lo establecido en la Ley Federal del Trabajo en relación con la protección de las mujeres trabajadoras. Se enfoca en realizar acciones que incidan en la eliminación de la discriminación social, laboral y sexual que sufren las mujeres trabajadoras. Esta tarea la realiza mediante la difusión de los derechos laborales de las mujeres, la capacitación de mujeres trabajadoras en el ejercicio y defensa de sus derechos y la vinculación interinstitucional y con sectores empresariales y grupos organizados de la sociedad civil.⁸⁷ Asimismo, se brinda atención integral a las trabajadoras en casos de discriminación, hostigamiento sexual, violación, despido por embarazo y actos de violencia en el ámbito laboral por su condición de mujeres.⁸⁸ La Secretaría constata la gravedad en el incumplimiento de los derechos humanos laborales de las mujeres y la insuficiencia de cobertura del Programa, pues se estima que sólo abarca 0.2% del universo de mujeres que se desempeñan en un trabajo formal.⁸⁹

990. Cabe señalar la insuficiencia de las campañas de información. No basta con que la STYFE reconozca la gravedad de la situación, es necesario modificar la normatividad para denunciar acoso y hacerla más accesible, así como promover la existencia de instancias de mediación, obligatorias en las, empresas medianas y grandes cuando menos, así como la promoción de programas para prevenir el acoso sexual en el trabajo.⁹⁰

Seguro de desempleo

991. A finales de 2007, por iniciativa del jefe de Gobierno del Distrito Federal, se promovió la creación del seguro de desempleo, que consiste en la constitución de un fondo para cubrir una pensión a quienes hayan perdido su empleo hasta diciembre de 2007, con un apoyo económico directo de 1 500 pesos mensuales durante un semestre, así como brindar capacitación para mejorar habilidades, construir proyectos productivos de carácter social y participar en los programas de búsqueda de empleo, a través de ferias y otros mecanismos establecidos por la Dirección General de Empleo y Fomento Cooperativo. El universo potencial de beneficiarios directos de esta medida está entre 30 000 y 70 000 personas y más de un cuarto de millón de beneficiarios indirectos.⁹¹ El Gobierno del Distrito Federal espera que la Asamblea Legislativa establezca por ley la universalidad del Seguro de Desempleo.⁹²

992. El gobierno inscribe la propuesta del Seguro de Desempleo como “una respuesta a la petición y exigencia de brindar seguridad y un nivel adecuado de vida a las y los trabajadores con base en la petición realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el estatuto marcado en la Organización Internacional del Trabajo, y el artículo 3° de la Ley de Trabajo”.⁹³

993. El 3 de octubre de 2007, el Gobierno del Distrito Federal abrió la convocatoria del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal. Por lo pronto, este programa sólo atenderá a las personas que hayan “laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona moral o física, con domicilio fiscal en la ciudad de México, al menos durante seis meses” y hayan cotizado en alguna institución de seguridad social.⁹⁴ Lo anterior impide que las y los trabajadores que hayan laborado en el sector informal de la economía puedan acceder a este programa, por no poder demostrar la existencia de una relación laboral previa, ni estar inscritos en el seguro social. Por lo tanto, esta iniciativa condiciona el acceso a la seguridad social, en este caso, al seguro de desempleo, a la condición del empleo formal y no ataca el problema central que es la informalidad y sobre todo la generación de empleos estables y decentes.

994. En la página de Internet de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, se presenta un listado de los beneficiarios aprobados en el Programa del Seguro de Desempleo; a finales de enero de 2008 eran 2 959 personas.⁹⁵ Aparte de este listado y de la convocatoria, dicha página no cuenta con más información, en particular no se menciona si se han creado proyectos productivos de carácter social ni si las y los beneficiarios han participado en programas de búsqueda de empleo.

Disponibilidad de información

995. La falta de bancos de información (incluyendo la estadística) veraz, oportuna y accesible al público sobre temas relacionados con la problemática laboral, económica, comercial e industrial, desagregados por sexo, edad, etc., constituye un obstáculo en la realización del derecho al acceso a la información en materia laboral.

996. Es importante señalar la falta de información a la población sobre sus derechos laborales y sobre las instancias de justicia laboral, lo cual conlleva que muchas y muchos trabajadores no acudan a estos órganos en caso de que su empleador o empleadora incurra en una violación a sus derechos.

Información de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal

997. El 1° de junio de 2000, se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal (PDTDF). A partir de esta fecha se definen la organización, facultades y funcionamiento de la misma y se establece como una instancia dependiente de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social de la Secretaría de Gobierno, ahora Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

998. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal tiene como propósitos fundamentales:

- Brindar asesoría y orientación jurídica en materia laboral a las y los trabajadores que solicitan su intervención en vía conciliatoria, procesal laboral, amparo y en cualquier otro aspecto dentro de sus atribuciones y facultades;
- Propiciar la conciliación entre la parte patronal y las y los trabajadores, en un marco justo y equitativo para ambas partes, evitando en la medida de lo posible, la generación de demandas laborales;
- Proporcionar representación legal, a través de las y los procuradores auxiliares adscritos a la PDTDF, a los trabajadores y trabajadoras que sean víctimas de una problemática especial, y litigar los asuntos ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;
- Gestionar el pago justo de utilidades;
- Interponer los recursos que procedan para subsanar las omisiones, obtener reparación de los daños y el cabal cumplimiento de la ley en aquellos casos de falta o retención de pago de los salarios e indemnizaciones por despidos injustificados.⁹⁶

999. A través del Programa de Atención a la Mujer, promovido por la Subprocuraduría de Atención a Mujeres, brinda atención integral a las mujeres que tengan problemas en sus centros de trabajo derivados de su relación laboral, y da atención puntual a casos de discriminación, hostigamiento sexual, despido por embarazo, violación y violencia laboral, o sobre cualquier otra situación que involucre una problemática de género. En el lapso de enero a agosto de 2007 la Subprocuraduría atendió a 1 272 mujeres que acudieron por discriminación laboral, en particular se reportan casos de hostigamiento sexual, despido por embarazo, violencia laboral y violencia sexual.⁹⁷ Al respecto sería importante contar con información del seguimiento de estos casos para saber qué acciones se tomaron y su efectividad.

1000. Asimismo, a través del Programa de Menores Trabajadores, a cargo de la Jefatura de Unidad Departamental de Menores Trabajadores, se brinda atención a este grupo que tengan problemas en sus centros de trabajo, derivados de su relación laboral. Entre éstos se pueden señalar las jornadas excesivas de trabajo (más de seis horas), los salarios menores a los establecidos por la Ley y el despido injustificado, entre otros.⁹⁸

1001. Durante 2007 la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal ha realizado, dentro de las acciones institucionales que integran su programa de trabajo las siguiente actividades:⁹⁹

- 12 455 personas atendidas con asesoría personalizada,
- 108 laudos a favor de las y los trabajadores,
- 28.6 millones de pesos recuperados.

1002. No obstante, la Procuraduría no brindó mayor información al respecto, en particular faltaría conocer una evaluación de los resultados de estas asesorías, de las sanciones a los empleadores, etcétera.

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*¹⁰⁰

1003. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 102 apartado B, establece que los organismos públicos de derechos humanos (tanto nacional como estatales) no pueden conocer de violaciones de derechos humanos en materia laboral. En este sentido, los artículos 18, fracción III, y 19, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establecen que este organismo no tiene competencia para conocer de conflictos de carácter laboral y de sentencias o laudos definitivos, éstos últimos por equipararse a una resolución de carácter jurisdiccional.

1004. Sin embargo, al momento en que la autoridad con su omisión o negativa vulnera en agravio de las y los trabajadores diversos derechos, la Comisión puede intervenir, centrando su investigación exclusivamente en el incumplimiento por parte de la autoridad.

1005. En el periodo de enero a diciembre de 2007, la CDHDF brindó 659 servicios de orientación a personas que acudieron solicitando apoyo para resolver algún conflicto laboral. La CDHDF las canalizó mediante oficio, principalmente, a las instancias siguientes: 522 personas a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, 59 a la Procuraduría General para la Defensa de los

Trabajadores del Estado y 46 a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. En este mismo periodo, la CDHDF recibió 117 quejas¹⁰¹ por presuntas violaciones al derecho al trabajo. Dentro de estas quejas, en 49 casos se mencionan¹⁰² como autoridades probables responsables a las distintas jefaturas delegacionales.

1006. La CDHDF ha emitido tres recomendaciones relacionadas con la defensa y protección del derecho al trabajo. La Recomendación 17/06 se emitió por el incumplimiento por parte de las autoridades de fallos firmes emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En esta recomendación, se concluyó que los agraviados fueron afectados en su derecho a una adecuada protección judicial, en su modalidad del derecho a que se garantice el cumplimiento de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. Esta violación conlleva la afectación al derecho de toda persona a que las resoluciones judiciales sean acatadas, así como que los derechos reconocidos en la resolución se hagan efectivos.

1007. La Comisión también emitió la Recomendación 5/2001 por la destitución de un elemento de la Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, y la Recomendación 04/2006 por actos de la Delegación Gustavo A. Madero por violación al derecho al trabajo y retiro indebido del peticionario de su lugar de trabajo en vía pública. En este último caso se solicitó la reparación del daño: *a)* indemnización de dos mil pesos mensuales hasta la reubicación del peticionario, *b)* devolución de bienes, *c)* cumplimiento de un convenio firmado por el peticionario. La recomendación fue aceptada y se encuentra sujeta a seguimiento. En relación con la indemnización (punto *a)*, en noviembre de 2005, el peticionario recibió un cheque por 13 500 pesos. Respecto del punto *b)*, se realizaron las gestiones necesarias para la devolución de los bienes del peticionario, sin embargo, en un primer momento el peticionario no la aceptó; en la actualidad, el problema está en que la autoridad argumenta que no hubo desalojo y por lo tanto no hay inventario de bienes y no tienen un sustento sobre el cual devolverle sus pertenencias). La autoridad entregó al peticionario un documento en el que le reconoce su derecho a un espacio en la plaza comercial y dicho espacio ya le fue entregado.

14.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho al trabajo

1008. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su artículo 123 fracción XX, instituyó las Juntas de Conciliación y Arbitraje como órganos públicos para resolver las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo. A la fecha, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal se conforma de 2 secretarías generales, 17 juntas especiales y 6 secretarías auxiliares para atender los conflictos individuales y colectivos que se suscitan entre las y los trabajadores y patrones de esta ciudad.¹⁰³

1009. El 18 de abril de 2000 se expidió por el pleno de la Junta el Reglamento interior de esta institución, que determina la naturaleza jurídica del tribunal como un organismo autónomo e independiente, cuya finalidad es el conocimiento, tramitación y resolución de los conflictos que se susciten entre las y los trabajadores y patrones, sólo entre estos o sólo entre aquéllos y derivados de las relaciones de trabajo de jurisdicción local en el Distrito Federal.¹⁰⁴

1010. El nombramiento del presidente o la presidenta titular de la Junta lo hace el/la presidente/a de la República, mientras que los nombramientos de los/las presidentes/as de las juntas especiales, el jefe/a de Gobierno del Distrito Federal, cada seis años, con posibilidad de confirmarse una o más veces.¹⁰⁵

1011. Cabe señalar la ausencia de una base de datos que permita sistematizar y transparentar la información relativa a los conflictos individuales y colectivos que conoce la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, que incluya para cada juicio, los tiempos de procedimiento, la parte ganadora, los avances en términos de cumplimiento del laudo, etc., lo cual dificulta hacer un análisis detallado del quehacer de la Junta.

1012. La Junta reporta que las demandas recibidas de asuntos individuales y colectivos en los últimos seis años (2000-2006) son 153 960 y que han ido en aumento: de 25 662 nuevos asuntos durante el año 2000, pasó a 28 926 en 2006; mientras los juicios terminados se incrementaron de 25 684 a 27 098 en este mismo periodo.¹⁰⁶

1013. La Junta identifica que la gran demanda de servicios y el insuficiente personal impiden en ocasiones que se cumplan los términos referidos en la Ley Federal del Trabajo en relación con los procedimientos; por lo que resalta la necesidad de mayor infraestructura y personal, particularmente en juntas especiales adicionales para hacer frente a esta demanda creciente.¹⁰⁷ Estas cuestiones impiden que se administre justicia de manera pronta y expedita. Un ejemplo de ello es el juicio de titularidad de la contratación colectiva en la gasolinera Nivel Superior de Servicios, que se presentó el 9 de enero de 2003 y que, a más de 5, años continúa estancado, sin que pueda efectuarse la prueba de recuento.¹⁰⁸

1014. La Junta identifica que las principales causas por la cuales se omite el cumplimiento de los laudos son:¹⁰⁹

- La falta de impulso procesal de la parte actora (trabajador o trabajadora) quien, conforme a la Ley Federal del Trabajo, es quien tiene la potestad de solicitar la ejecución de la resolución;
- la falta de liquidez en las empresas o fuentes de trabajo, ya que por lo regular los juicios que, se ventilan ante esta Junta son en contra de pequeñas y medianas empresas, y
- el cambio de razón social o desaparición de empresas (patrón).

1015. También es importante mencionar la relación de desigualdad que existe entre el patrón y el trabajador: el patrón puede prescindir del trabajador y contratar a otra persona, mientras el empleado no puede prescindir de su trabajo ya que depende de su salario, por lo que suele aceptar conciliaciones desventajosas que implican el pago parcial de la cantidad a la que por ley tiene derecho.

1016. En materia de lucha contra la corrupción, a través de la Contraloría de la Junta Local, se implementó el Programa de Abatimiento a la Corrupción y Transparencia a la Gestión 2004-2006 con la finalidad de prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad; impulsar la mejora en la calidad de los servicios que presta; controlar y detectar prácticas de corrupción; sancionar las prácticas de corrupción e impunidad; transparentar su gestión y lograr la participación ciudadana. Se reporta

que “en breve se presentará, por parte de la Contraloría de esta Junta, este mismo programa para el periodo, 2007-2012”.¹¹⁰ La Junta no brindó información sobre del impacto de este programa.

1017. En la mesa sobre derecho al trabajo del seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa” organizado en el marco de la elaboración del presente *Diagnóstico*,¹¹¹ las y los participantes coincidieron en reconocer la persistencia de prácticas de “coyotaje” en las instalaciones de las juntas, con la complicidad de los vigilantes, los “coyotes” causan perjuicios a las y los trabajadores que acuden a informarse de las funciones de la misma Junta o a solicitar asesoría de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, pues los canalizan a supuestos abogados de dudosa reputación y calidad, a cambio de dinero.

1018. En el aspecto colectivo, no existe certeza de que los contratos colectivos de trabajo que se depositan ante la Junta cuenten con el consentimiento de las y los trabajadores del centro laboral, pues gran parte de ellos se firma antes de que inicie operaciones, sin tener trabajador alguno.¹¹²

14.6 Las y los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal

1019. Los fundamentos constitucionales respecto del régimen laboral de las y los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipios están plasmados respectivamente en la fracción VI del artículo 116 y último párrafo del 115; sin que ello opere para el Distrito Federal, ya que su estatus es de carácter excepcional conforme al artículo 122 constitucional; regulándose las relaciones laborales con sus trabajadores/as en términos del apartado B, del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1020. El Gobierno del Distrito Federal emplea un total de 168 383 personas, de las cuales 9 123 son personal de “estructura” (5 897 en el sector central y 3 226 en las delegaciones) y 159 260 son “técnico-operativos”.¹¹³ Sin embargo no se menciona el personal que se encuentra contratado por honorarios con la subsiguiente pérdida de prestaciones laborales y sociales.

1021. Este ejercicio de diagnóstico puso en evidencia la ausencia de información de carácter público sobre la situación de las y los trabajadores al servicio del Gobierno, en particular respecto del personal contratado por honorarios, las reglas y formas de contratación, los perfiles de puestos, entre otros.

1022. En cuanto a la libertad sindical de las y los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal, hay una doble problemática: la falta de democracia en los sindicatos corporativos tradicionales y la negativa del Gobierno del Distrito Federal a reconocer sindicatos autónomos (sindicato que agrupa a las y los empleados del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, el de policías o el de bomberos). Sobre este punto, cabe señalar que los sindicatos que agrupan a trabajadoras y trabajadores del Gobierno del Distrito Federal no transparentan ni hacen accesible su información, en particular la relativa a sus agremiados/as, su situación financiera, y las negociaciones que llevan a cabo.¹¹⁴

1023. En materia de acceso a la justicia, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado faculta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para:

- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores y trabajadoras.
- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras a su servicio.
- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación de los mismos.
- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos.

1024. Sin embargo, al igual que para las y los trabajadores privados en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, las y los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal están confrontados a la falta de garantías de independencia e imparcialidad de los órganos de justicia laboral, en su caso en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.¹¹⁵

14.7 Conclusiones del capítulo

1025. El desempleo, la ausencia de un salario remunerador y suficiente, las condiciones de trabajo precarias e inestables, la discriminación y el acoso hacia mujeres trabajadoras, la informalidad y la falta de adecuación y observancia de la normatividad laboral, son algunos de los problemas nacionales en materia laboral que tienen cabida en el Distrito Federal.

1026. La población del Distrito Federal enfrenta diversos problemas sociales, entre los cuales el desempleo y los bajos salarios se han manifestados entre los más graves, pues de ellos se deriva toda una gama de carencias y limitaciones que afectan su nivel de vida y el de sus familias, ya que los y las trabajadores no cuentan con suficientes satisfactores para alcanzar una vida y un desarrollo dignos y decorosos, lo que a su vez impacta en el goce de otros derechos en cuanto limita la posibilidad de acceder a la vivienda y alimentación adecuadas, la educación y la salud, entre otros.

1027. Respecto al ámbito federal, las medidas legislativas regresivas adoptadas o en discusión en el seno del Poder Legislativo y la existencia de una normatividad federal que mantiene una serie de contradicciones e incongruencias, contribuyen a limitar el pleno goce de los derechos humanos laborales y sindicales, tanto de la población capitalina como de todo el país. Asimismo, aunque aún no se ha reformado la Ley Federal del Trabajo, se da en la práctica una flexibilización de hecho de las relaciones laborales.

1028. El Gobierno del Distrito Federal afirma reconocer “las necesidades laborales y lo importante del trabajo y los derechos que nacen de él”.¹¹⁶ La reciente creación de la Secretaría de Trabajo y de Fomento al Empleo del Distrito Federal demuestra la voluntad de las autoridades capitalinas de dedicarle mayor atención y prioridad a los asuntos laborales. La política laboral promovida se inscribe en un enfoque de derechos humanos, universales y con sustento en los instrumentos internacionales que los protegen. Sin embargo, prevalecen las limitaciones, tanto presupuestales, de recursos humanos o de orden estructural (como el crecimiento económico) que impiden el pleno goce del derecho al trabajo para todas las personas que viven y transitan en el Distrito Federal.

1029. La política local de fomento al empleo, a través de sus programas de capacitación y vinculación laboral, ha contribuido a la colocación de personas desempleadas en puestos de trabajo en la economía formal, más no a revertir el desequilibrio acumulado entre la creciente demanda de trabajo y la insuficiente oferta.

1030. Por otra parte, el fomento al autoempleo, a través de la creación o fortalecimiento de cooperativas y de medianas y pequeñas empresas, se inscribe en una estrategia de sobrevivencia para la población que vive en una situación de marginación, pero no garantiza el acceso a las prestaciones laborales y sociales, en particular al goce de seguridad social. Los programas de fomento al empleo no se sustentan cabalmente en la generación de empleos decentes, sino en el fomento del autoempleo que, si bien a corto plazo puede garantizar un ingreso a quien se autoemplea, no es una repuesta de mediano ni largo plazo a la problemática de la falta de empleo y la informalidad.

1031. Respecto de la situación de las y los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal, se observa falta de información, en particular sobre las formas y reglas de contratación, así como acerca de los casos de discriminación, acoso, imposición de horas extras o de tareas políticas que son actos que también atentan contra el derecho al trabajo.

1032. A través de este ejercicio de diagnóstico, se ha identificado una serie de obstáculos en materia de justicia laboral. Por un lado, por la falta de información sobre sus derechos humanos laborales y sobre las instancias de justicia laboral, muchas trabajadoras y trabajadores no acuden a éstas para demandar a su empleador en caso de violación de sus garantías. Por otro lado, en el ámbito administrativo, se carece de una inspección adecuada del respeto a los derechos humanos laborales. El área de inspección el trabajo de la STYSF se encuentra descuidada y carece de sistemas eficaces para supervisar efectivamente todos los centros laborales y sancionar a los empleadores que incumplen con sus obligaciones. En el ámbito jurisdiccional, es evidente la falta de garantías de independencia e imparcialidad de los órganos de justicia laboral, tanto para trabajadores privados (Junta Local de Conciliación y Arbitraje) como para los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje).

1033. También se evidenció la falta de información sistematizada y transparente por parte de los sindicatos, en particular, sobre los datos personales de sus agremiados, sus estados financieros y las negociaciones que llevan a cabo, así como de las sentencias de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que incluya para cada juicio, el derecho violado, los hechos, los argumentos, el marco legal invocado, la parte ganadora, los tiempos de procedimiento y los avances en términos de cumplimiento del laudo.

1034. Las autoridades capitalinas tienen competencias limitadas en materia laboral, en particular en el ámbito legislativo, a causa del reducido margen de maniobra que tiene el Distrito Federal para la definición de las políticas laboral, industrial y económica, en manos del Gobierno Federal; siendo estas tres políticas las fundamentales para la regulación y orientación del mercado laboral hacia el pleno empleo. No obstante, estas limitaciones no liberan a las autoridades capitalinas de su obligación de *respetar* el derecho al trabajo y los derechos humanos laborales y sindicales —en particular de las y los trabajadores a su servicio—, las obligaciones de *vigilar* y *sancionar* el incumplimiento de la ley y demás normatividad laboral por parte de actores privados, reforzando a través de recursos tanto humanos como materiales las instancias competentes en la materia, y su obligación de *realizar* el

derecho al trabajo a través de la definición e implementación de políticas públicas –en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico– centradas en la creación de empleos decentes, es decir orientadas al fomento de empleos productivos, justamente remunerados y ejercidos en condiciones de libertad, seguridad, equidad y dignidad humana.

Notas

- ¹ En este apartado se aborda el derecho al trabajo de manera general, sin entrar en la especificidad de cada grupo de población. El grado de cumplimiento del derecho al trabajo de las mujeres, niñas y niños, jóvenes, personas adultas mayores, personas indígenas, personas con discapacidad, poblaciones callejeras, las personas víctimas de trata, LGTBTT y personas migrantes y refugiadas, se aborda en los capítulos correspondientes en la parte VI y en la parte V, capítulo: Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión.
- ² En el ámbito internacional, el derecho al trabajo figura en el párrafo 1 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el apartado a) del párrafo 3° del artículo 8° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en el inciso i) del párrafo e) del artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; en el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y en los artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Asimismo, está consagrados en diversos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo. De forma similar, el derecho al trabajo ha sido proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada mediante la resolución 2542 (XXIV), del 11 de diciembre de 1969 (art. 6°).
- ³ Los instrumentos regionales también reconocen el derecho al trabajo, entre ellos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador, de 1988, artículo 6°.
- ⁴ Comité, DESC, Observación general núm. 18 (2005) relativa al derecho al trabajo, párrafo 1.
- ⁵ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971, y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981.
- ⁶ Comité, DESC, Observación general núm. 18 (2005), párrafo 2.
- ⁷ El Protocolo de San Salvador fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de noviembre de 1988; entró en vigor el 16 de noviembre de 1999, y fue ratificado por México el 16 de abril de 1996.
- ⁸ *Ibid.*, artículo 19, inciso 6°. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, la CIDH sólo está autorizada a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se aleguen violaciones a los derechos sindicales o al derecho a la educación.
- ⁹ Comité DESC, Observación general núm. 18 (2005), párrafo 12.
- ¹⁰ El artículo 2° del Convenio núm. 111 de la OIT establece que los Estados Parte están comprometidos a “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”.
- ¹¹ Para más información véase la parte VI, capítulo: Derechos de las personas con discapacidad.
- ¹² Comité DESC, Observación general núm. 18 (2005), párrafos 20 y 21.
- ¹³ La OIT define al *sector informal* como el conjunto de las “empresas informales, definidas como empresas privadas no constituidas en sociedad, cuyo tamaño en términos de empleo está por debajo de un cierto umbral, determinado de acuerdo con las condiciones nacionales (normalmente entre 5 y 10 trabajadores), y que no están registradas en virtud de disposiciones específicas de la legislación nacional, como leyes comerciales o relativas a las empresas, leyes fiscales o reguladoras de la seguridad social o de grupos profesionales. La OIT considera que las personas ocupadas (incluidos las y los trabajadores domésticos remunerados empleados por los hogares) tienen un empleo informal si su relación de empleo no está sujeta a la legislación laboral habitual y al pago de impuestos, y no disfrutan de protección social o de derecho a ciertas prestaciones laborales. Conferencia Internacional del Trabajo, 90a. reunión (2002), *Informe VI: El trabajo decente y la economía informal*, Sexto punto del orden del día, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, 2002, Anexo, pp. 142-143.
- ¹⁴ *Ibid.*, pp. 49 y 50.
- ¹⁵ Véase el informe del director general de la OIT, embajador Juan Somavía en la 87 Conferencia Internacional del Trabajo, titulado *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Ginebra, junio de 1999.
- ¹⁶ Citado en Miguel del Cid, director de la oficina para México y Cuba de la Organización Internacional del Trabajo: México: desafíos y políticas de generación de empleo. El papel de las reformas laborales, ponencia presentada en el Foro Políticas Públicas para el Desarrollo de México, ciudad de México, 7 y 8 de febrero de 2007, p. 3.
- ¹⁷ Comité DESC, Observación general núm. 18 (2005), párrafo 52.
- ¹⁸ Tomado de Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las Normas de las Naciones Unidas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos, información disponible en <http://www.escri-net.org/usr_doc/Kit_de_Información.pdf>.
- ¹⁹ *Idem.*
- ²⁰ INEGI, Producto interno bruto a precios corrientes, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=epib02&c=4747&e=09>>.

- ²¹ Sergio Aguayo, *Almanaque mexicano 2007*, México, Aguilar, 2007.
- ²² *Encuesta nacional de ocupación y empleo (ENOE)*, II trimestre de 2007. Porcentaje de elaboración propia.
- ²³ La tasa de desempleo corresponde al porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo (INEGI).
- ²⁴ Para mayor información sobre la educación, véase parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ²⁵ La tasa de subocupación es el porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite (INEGI).
- ²⁶ *ENOE*, II trimestre de 2007. Porcentaje de elaboración propia.
- ²⁷ *Idem*.
- ²⁸ Véase la nota 13, en este mismo capítulo.
- ²⁹ INEGI. *Comunicado de prensa*, El subsector informal en México, 22 de agosto de 2000, número 103/2000, México, p. 2/4, disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2000/Agosto/cp_103.doc>.
- ³⁰ *ENOE*, *op. cit.*
- ³¹ INEGI, El subsector informal en México, disponible en <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2000/Agosto/cp_103.doc>.
- ³² Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C., *Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal, 2007*, México, D.F. 2008, p. 134.
- ³³ Véase la parte VI, capítulo 34: Derechos de las personas migrantes y refugiadas.
- ³⁴ Miguel del Cid, Director de la Oficina para México y Cuba de la Organización Internacional del Trabajo: “México: desafíos y políticas de generación de empleo...”, *op. cit.*, pp. 4-5.
- ³⁵ Véase más adelante en este capítulo, el apartado: 14.3: Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal.
- ³⁶ *ENOE*, *op. cit.*
- ³⁷ Véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ³⁸ Ley del Seguro Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1995, última reforma el 11 de agosto de 2006, artículo 2°.
- ³⁹ INEGI, *II Censo Nacional de Población y Vivienda, 2005, Resultados por localidades*, en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cepo2005/localidad/iter/default.asp?s=est&c=10395>>.
- ⁴⁰ Para mayor información sobre la situación de las empleadas de hogar, véase la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁴¹ Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁴² Para más información, véase la parte VI, capítulo 32: Derechos de las personas adultas mayores.
- ⁴³ Secretaría de Salud del D.F., Mensaje a la Comisión de Atención a la Tercera Edad, Jubilados y Pensionados, <<http://www.salud.df.gob.mx/content/view/14/10/>>.
- ⁴⁴ En 2007, el salario mínimo para la zona geográfica A, que considera al Distrito Federal, era de 50-57 pesos diarios, al 1 de enero de 2008, era de 52.59 pesos al día. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Tablas de Salarios Mínimos Generales y Profesionales, en <<http://www.conasami.gob.mx/formatestimonios.aspx?ID=10&int=0>>.
- ⁴⁵ *ENOE*, *op. cit.*, De la población ocupada 11% no especificó su nivel de ingreso.
- ⁴⁶ Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM). *Reporte de Investigación* núm. 70, Facultad de Economía-UNAM, abril 2006, cuadro 4. p. 15. La canasta obrera indispensable considera lo que debe consumir una familia mexicana promedio (cinco personas) en alimentación, vivienda, comunicaciones y transporte, educación, salud, vestido y calzado, recreación y cultura, aseo personal y del hogar.
- ⁴⁷ CAM, *Reporte de investigación* núm. 70, *op. cit.*, p. 11.
- ⁴⁸ Comité de DESC, Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/1/Add.41). Examen de su Tercer Informe Periódico, diciembre de 1999, párrafo 20.
- ⁴⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Grupo Mundi-Prensa, México, 2004, p. 88.
- ⁵⁰ En particular Enrique de la Garza, de la UAM, y Alfonso Bouzas, de la UNAM. Citados en Jesús Ramírez Cuevas, “El sindicalismo de negocios. Contratos a la carta”, *Masiosare*, núm. 378, domingo 20 de marzo de 2005. Según el Informe mensual de labores de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCA), en febrero de 2005 existían 106 341 contratos colectivos registrados (114 556 en septiembre de 2007). Informes disponibles en <<http://www.juntalocal.df.gob.mx/informes/index.html>>.
- ⁵¹ Citado en Jesús Ramírez Cuevas, “El sindicalismo de negocios. Contratos a la carta”, *Masiosare*, núm. 378, domingo 20 de marzo de 2005.
- ⁵² La tasa de participación corresponde al porcentaje que representa la PEA respecto a la población de 14 y más años de edad (INEGI).
- ⁵³ La tasa de ocupación parcial y desocupación se define como el porcentaje de la PEA que se encuentra desocupada, más la ocupada que trabajó menos de 15 horas en la semana de referencia (INEGI).
- ⁵⁴ *ENOE*, *op. cit.*
- ⁵⁵ Página de Internet del Inmujeres-D.F., Reporte del Programa Microcréditos para el autoempleo, en <http://www.inmujer.df.gob.mx/tem_interes/equidad/numeralia.html>, (consultada el 10 de septiembre de 2007).
- ⁵⁶ *Informe Anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2006, vol. II, Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres en el Distrito Federal*, México, abril de 2007, p. 38.
- ⁵⁷ Esta información coincide con la información proporcionada por Católicas por el Derecho a Decidir al Comité Coordinador para el Diagnóstico de Derechos Humanos del D.F., en donde se aclaró que persiste la incompatibilidad entre los derechos humanos laborales de las mujeres con el ejercicio de su reproducción, puesto que no dan la posibilidad de ofrecer una vida digna a sus hijas e hijos.
- ⁵⁸ Para más información véase la parte VI, capítulos 26: Derechos de las mujeres, 27: Derechos de la infancia, 28: Derechos de las y los jóvenes, 32: Derechos de las personas adultas mayores, 29: Derechos de los pueblos indígenas, 33: Derechos de las personas con discapacidad, 34: Derechos de las personas migrantes y refugiadas, 31: Derechos de las poblaciones callejeras, 30: Derechos de

- personas LGBTTT, y 35: Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial. Véase también la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.
- ⁵⁹ Centro de Reflexión y Acción Laboral (Cereal) de Fomento Cultural y Educativo, A.C., *Propuestas para garantizar los derechos humanos en los mundos del trabajo a considerar en el Diagnóstico nacional de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, (mimeo), octubre 2003.
- ⁶⁰ Información aportada al Comité Coordinador por la Comisión de Asuntos Laborales y Previsión Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ⁶¹ Centro de Reflexión y Acción Laboral, *Propuestas para garantizar los derechos humanos en los mundos del trabajo...*, *op. cit.*
- ⁶² Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/MEX/CO/4). Examen de su cuarto Informe periódico, mayo de 2006, párrafo 16.
- ⁶³ Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, *Derechos Humanos. Instrumentos de protección internacional*, México, 2004, p. 276.
- ⁶⁴ Comité DESC, *Observaciones finales al Estado mexicano, op. cit.*, diciembre 1999, párrafo 39; y *Observaciones finales al Estado mexicano, op. cit.*, mayo de 2006, párrafo 34.
- ⁶⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Comisión de Asuntos Laborales y Previsión Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ⁶⁶ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano, *op. cit.*, diciembre 1999, párrafo 24.
- ⁶⁷ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano, *op. cit.*, mayo de 2006, párrafo 35.
- ⁶⁸ Información aportada al Comité Coordinador por la Comisión de Asuntos Laborales y Previsión Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- ⁶⁹ Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo, A.C., “Capítulo 7: Derechos Sindicales”, en *Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (1997-2006), Informe alternativo al IV Informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC*, México 2007, p. 66.
- ⁷⁰ Véase el apartado 14.5. Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho al trabajo, en este mismo capítulo.
- ⁷¹ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano, *op. cit.*, mayo de 2006, párrafo 34.
- ⁷² Reglamento para los trabajadores no asalariados del Distrito Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 2 de mayo de 1975, artículo 2.
- ⁷³ Portal de Internet de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, <<http://www.styfe.df.gob.mx/secretaria/estructura/dgtyps/funciones.html>>. Los oficios reconocidos como propios de los trabajadores no asalariados son los siguientes: aseadores de calzado; estibadores, maniobristas, clasificadores de frutas y legumbres; mariachis; músicos, trovadores y cantantes; organilleros; artistas de la vía pública; plomeros, hojalateros y afiladores; fotógrafos, mecanógrafos y peluqueros; albañiles, pintores; reparadores de calzado; trabajadores auxiliares de panteones; cuidadores y lavadores de vehículos; vendedores de objetos varios o ayateros (chachareros); vendedores de billetes de lotería; vendedores de publicaciones y revistas atrasadas o de libros usados.
- ⁷⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 23 ter, incisos I a VI.
- ⁷⁵ *Ibid.*, artículo 25.
- ⁷⁶ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2006-2012, Programa Sectorial Laboral, “Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad”, Resumen Ejecutivo, IV. Objetivos generales de una nueva política laboral.
- ⁷⁷ Portal de Internet de la Dirección General de Empleo y Capacitación de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, <<http://www.dgec.df.gob.mx/index.html>>.
- ⁷⁸ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*, noviembre de 2006.
- ⁷⁹ *ENOE, op. cit.*
- ⁸⁰ Información aportada al Comité Coordinador por la STYFE a través de un pase de lista.
- ⁸¹ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM.
- ⁸² SEDESOC, Consejo de Desarrollo Social, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, op. cit.*
- ⁸³ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la SEDESOC a través de un pase de lista.
- ⁸⁴ Página de Internet de la STYFE, <<http://www.styfe.df.gob.mx>>.
- ⁸⁵ Información aportada al Comité Coordinador por parte de Eugenio Narcía Tovar, experto en tema laboral durante el seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa”, mesa sobre derecho al trabajo, 23 al 25 de octubre del 2007, organizado por el Comité Coordinador, en las instalaciones de la FLACSO.
- ⁸⁶ Información aportada al Comité Coordinador por la STYFE a través de un pase de lista. Para más información véase la parte VI, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ⁸⁷ Portal de Internet de la STYFE, en <<http://www.styfe.df.gob.mx/secretaria/estructura/dgtyps/funciones.html>>.
- ⁸⁸ Información proporcionada por la STYFE al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ⁸⁹ *Idem.*
- ⁹⁰ Información aportada al Comité Coordinador por el PUEG de la UNAM.
- ⁹¹ Información aportada al Comité Coordinador por la STYFE a través de un pase de lista.
- ⁹² *Idem.*
- ⁹³ *Idem.*
- ⁹⁴ “Convocatoria del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal”, Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 3 de octubre de 2007, <http://www.stps.df.gob.mx/programas/seguro_desempleo.html>.
- ⁹⁵ Página de Internet de la STYFE, <http://www.stps.df.gob.mx/programas/beneficiados_sd.html>.

- ⁹⁶ Portal de Internet de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, <<http://www.styfe.df.gob.mx/servicios/pdt.html>>.
- ⁹⁷ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ⁹⁸ *Idem.*
- ⁹⁹ *Idem.*
- ¹⁰⁰ Información de la Dirección General de Quejas y Orientación y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁰¹ El número de quejas que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerará improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso o si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹⁰² En una queja puede señalarse a una o más autoridades como probables responsables de presuntas violaciones a derechos humanos.
- ¹⁰³ Portal de Internet de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, <<http://www.juntalocal.df.gob.mx/funciones.html>>.
- ¹⁰⁴ *Idem.*
- ¹⁰⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁰⁶ *Idem.*
- ¹⁰⁷ *Idem.*
- ¹⁰⁸ Información aportada al Comité Coordinador por parte de Eugenio Narcía Tovar, experto en tema laboral durante el seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, *op. cit.*
- ¹⁰⁹ Información aportada al Comité Coordinador por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹¹⁰ *Idem.*
- ¹¹¹ Información aportada al Comité Coordinador por parte del Lic. Eugenio Narcía Tovar, *op. cit.*
- ¹¹² Seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: Diagnóstico y programa”, *op. cit.*
- ¹¹³ Gobierno del Distrito Federal, Remuneraciones al personal del Gobierno del Distrito Federal, con base en la nómina del mes de octubre de 2007, <http://nomina.dgap.df.gob.mx:9004/sig/owa/docs_nomina.dos_html>.
- ¹¹⁴ Información aportada al Comité Coordinador por Rodrigo Olvera Briseño de Consultoría Especializada en Justiciabilidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cejudesc), y Eugenio Narcía Tovar, experto en tema laboral durante el Seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: Diagnóstico y programa”, *op. cit.*
- ¹¹⁵ Información aportada al Comité Coordinador por Rodrigo Olvera Briseño de Cejudesc durante el Seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: Diagnóstico y programa”, *op. cit.*
- ¹¹⁶ STYFE, Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2006-2012, Programa Sectorial Laboral, *op. cit.*, “I. Antecedentes”.

Capítulo 15. Derecho a la salud¹

1035. Con el fin de diagnosticar el cumplimiento del Gobierno del Distrito Federal en materia del derecho a la salud, este capítulo inicia presentando el contenido del derecho y las obligaciones consagrados en la normatividad internacional y regional. Después se contextualiza la situación que se vive en la ciudad a partir de temas específicos, en particular: la mortalidad y las principales enfermedades que amenazan a la población capitalina, la contaminación del aire y del agua y sus efectos en la salud, los trastornos alimenticios, las adicciones (alcoholismo y tabaquismo), el VIH/SIDA y la salud mental. También se aborda el tema de la disponibilidad y cobertura del sistema de salud en el Distrito Federal y de la calidad de los servicios.

1036. Para completar este análisis, en el apartado sobre marco jurídico, se revisa el grado de reconocimiento del derecho a la salud en la normatividad federal y local; se hace un recuento de las instituciones responsables y la naturaleza y alcance de las principales políticas públicas y programas desarrollados en la materia. Antes de concluir se hacen breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho a la salud en el Distrito Federal.

15.1 Normatividad internacional y regional

Contenido del derecho

1037. El derecho del ser humano a la salud está reconocido en varios instrumentos internacionales² de derechos humanos. El primer reconocimiento se hizo en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,³ que establece: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

1038. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁴ contiene la disposición más exhaustiva del derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho a la salud.⁵ En virtud del párrafo 1° del artículo 12 del Pacto, los Estados reconocen “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

1039. En el ámbito regional, se consagra el derecho a la salud en el artículo 10 del Protocolo de San Salvador –instrumento jurídicamente vinculante para los Estados americanos que lo hayan ratificado–, donde se menciona que: “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”.⁶

1040. La referencia que se hace, tanto en el PIDESC como en el Protocolo de San Salvador, al “más alto nivel posible de salud física y mental” no se limita al derecho a la atención de la salud. Por el contrario, “el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vi-

vienda, el acceso a agua limpias potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”.⁷

1041. La Observación general núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) precisa el contenido normativo del derecho a la salud, identificando los siguientes elementos esenciales e interrelacionados que componen ese derecho:⁸

- a) la *disponibilidad*: el Estado deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de salud, así como de programas, en particular programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, y medidas para proteger a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente las mujeres, las y los niños y jóvenes y las personas adultas mayores. Esos establecimientos y servicios deberán estar en condiciones sanitarias adecuadas, contar con personal médico y profesional capacitado y bien remunerado así como con los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud;
- b) la *accesibilidad*: se basa en cuatro principios que se complementan:
 - i) La *no discriminación*: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos como la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o posición social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud (incluidos el VIH/SIDA), orientación sexual y situación política, social o de otra índole que tengan por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud;
 - ii) La *accesibilidad física*: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial de los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, las y los niños y jóvenes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA;
 - iii) La *accesibilidad económica* (asequibilidad): los pagos por servicios de atención de la salud y otros servicios relacionados deberán basarse en el principio de equidad,⁹ a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos;
 - iv) El *acceso a la información*: comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud;
- c) la *aceptabilidad*: todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades y, a la par, sensibles a los requisitos del género y del ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas;
- d) la *calidad*: además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia, potable y condiciones sanitarias adecuadas.

Obligaciones del Estado

1042. En el párrafo 2° del artículo 12 del PIDESC se precisan algunos ejemplos de las medidas que el Estado debe adoptar con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a la salud:

- a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños [*sic*];
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

1043. El Protocolo de San Salvador establece que para garantizar el derecho a la salud, el Estado está comprometido a adoptar –como mínimo– las siguientes medidas:¹⁰

- a) la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
- b) la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
- c) la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
- d) la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
- e) la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
- f) la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que, por sus condiciones de pobreza, sean más vulnerables.

1044. En la mencionada Observación general núm. 14 se precisa que el derecho a la salud impone tres tipos de obligaciones al Estado: las obligaciones de *respetar*, *proteger*, y *cumplir*.¹¹

- la obligación de *respetar* el derecho a la salud implica, en particular, que el Estado se abstenga de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos;
- la obligación de *proteger* incluye, entre otras, las obligaciones del Estado de expedir leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y otros servicios relacionados proporcionados por tercera persona y velar porque la privatización del sector no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud;
- la obligación de *cumplir* requiere, en particular, que el Estado reconozca suficientemente el derecho a la salud en su sistema político y ordenamiento jurídico, de preferencia mediante la aplicación de leyes y la adopción de una política nacional de salud acompañada de un plan detallado para el ejercicio de ese derecho. El Estado debe garantizar la atención de la salud, en particular, con programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas y fomentando la apropiada formación de facultativos y demás personal médico y la existencia de un número suficiente de hospitales, clínicas y otros centros de salud.
- Otras obligaciones incluyen la implantación de un sistema de seguro de salud público, privado o mixto, que sea asequible a todas las personas, el fomento de las investigaciones médicas y la educación en materia de salud, así como la organización de campañas de información, especialmente sobre la forma de vivir y la alimentación sanas, el VIH/SIDA,¹²

la salud sexual y genésica, las prácticas tradicionales, el combate de la violencia en el hogar y el uso indebido de alcohol, tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas. El Estado también tiene la obligación de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente y las enfermedades profesionales, así como contra cualquier otra amenaza que se determine mediante datos epidemiológicos.

15.2 Contexto en el Distrito Federal

Esperanza de vida, fecundidad y natalidad

1045. El Distrito Federal tiene el segundo lugar nacional en cuanto a la esperanza de vida¹³ y las tasas más bajas de fecundidad¹⁴ y natalidad.¹⁵

1046. La esperanza de vida supera casi en un año al promedio nacional (75.9 años contra 75 años), lo que hace de la capital la segunda entidad con la esperanza de vida más larga, sólo después de Quintana Roo (76.1 años). La esperanza de vida al nacimiento es para los hombres de 73.4 años y de 78.4 años para las mujeres.¹⁶

1047. La tasa global de fecundidad y la tasa bruta de natalidad en el Distrito Federal son las más bajas en todo el país: la tasa de fecundidad asciende a 1.7 hijos por mujer; el promedio nacional es 2.1 hijos.¹⁷ La tasa bruta de natalidad asciende a 14.8 nacidos vivos por cada 1000 habitantes, mientras el promedio nacional es de 18.6 nacimientos.¹⁸

Mortalidad y principales enfermedades

1048. La tasa bruta de mortalidad¹⁹ ubica al Distrito Federal en el sexto lugar en todo el país (detrás de los estados de Veracruz, Oaxaca, Nayarit, Michoacán y Guerrero), con una tasa de 5.4 defunciones por cada 1 000 habitantes en 2007, cifra que supera el promedio nacional de 4.8 defunciones por cada 1 000 habitantes al año.²⁰

1049. Según datos de 2007, las enfermedades como la influenza y la neumonía ocupan el noveno lugar en la tabla de mortalidad (con una tasa de mortalidad de 14.1), mientras que las bronquitis ocupan la posición 13 (con una tasa de mortalidad de 5.9).²¹ Las enfermedades infecciosas intestinales y respiratorias, relacionadas particularmente con los altos índices de contaminación del agua²² y del aire,²³ se ubican, respectivamente, en las posiciones 19 y 20 de las principales causas de mortalidad (con una tasa de mortalidad de 3.2 y 3.1 por cada 100 000 habitantes).

1050. Las seis principales causas de mortalidad en el Distrito Federal son las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus, los tumores malignos, las enfermedades cerebrovasculares, las enfermedades del hígado y los accidentes. Las tasas de mortalidad observadas fueron, respectivamente, de 114.1, 93.8 y 76.7 por cada 100 000 habitantes para las tres primeras, en contraste con la tasa nacional de 50.0, 63.0 y 25.9, respectivamente.²⁴

1051. De hecho, la tasa de mortalidad estandarizada por enfermedades no transmisibles ubica al Distrito Federal en el quinto peor lugar nacional, en comparación con las otras entidades federativas.²⁵

1052. Las tasas de mortalidad a causa de diabetes mellitus, tumores malignos y accidentes, lejos de haberse reducido, han ido creciendo entre el 2000 y el 2005, respectivamente, de 73.2 a 93.8, de 70.4 a 76.7 y de 24.3 a 25.3.²⁶

1053. Los datos arriba mencionados no se presentan desagregados por sexo. Para ello se necesitó recurrir a un informe de la Secretaría de Salud publicado en 2005²⁷ que, al desglosar por sexo las principales causas de mortalidad, da cuenta de una diferencia entre mujeres y hombres. Por ejemplo:

- la tasa de mortalidad por diabetes mellitus para las mujeres (94.4) era superior a la de los hombres (94.1);²⁸
- la tasa de mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón era mayor en el caso de los hombres (81.42 contra 78.24 para las mujeres);²⁹
- la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito era superior para los hombres que para las mujeres (17.6 contra 6.4);³⁰
- al contrario, las enfermedades cerebrovasculares causaban un mayor número de defunciones en el caso de las mujeres: la tasa de mortalidad era de 27.7 para los hombres contra 36.5 para las mujeres.³¹

1054. Cabe subrayar que el Distrito Federal tiene la tasa nacional de mortalidad por cáncer mamario más alta: 23.9 muertes por cada 100 000 mujeres mayores de 25 años.³²

1055. En cuanto a la mortalidad materna,³³ la tasa para el Distrito Federal en 2005 era de 57.6 defunciones por cada 100 000 nacimientos, contra 63.4 nacional, con una baja respecto al año 2000 en el que se situaba en 77.9, arriba del promedio nacional de 72.6.³⁴ El riesgo de morir entre adolescentes embarazadas es 1.2 veces más alto que para el resto de las mujeres.³⁵ Estos problemas se desarrollan más ampliamente en el capítulo siguiente sobre Derechos sexuales y reproductivos.

1056. En el ámbito nacional, la tasa de mortalidad infantil³⁶ se ha reducido a 15.7 muertes por cada 1 000 nacidos vivos durante 2007; sin embargo, continúan existiendo significativas diferencias entre estados. En este mismo año, la tasa de mortalidad infantil³⁷ del Distrito Federal de 11.8 muertes por cada 1000 nacidos vivos, fue la segunda más baja nacional, después de Nuevo León con 11 muertes por cada 1000 nacidos.³⁸

1057. Entre las principales causantes de muerte de la población de 5 a 17 años en el Distrito Federal destacan las denominadas causas externas (acontecimientos ambientales y circunstancias como traumatismos, envenenamientos y otros efectos adversos). En particular, la contaminación del aire y del agua son causas importantes de la morbilidad³⁹ y mortalidad de niños y niñas en el Distrito Federal, causadas por enfermedades gastrointestinales o respiratorias.

a) Contaminación del aire y del agua⁴⁰

1058. En la zona metropolitana del valle de México, la contaminación del aire anticipa alrededor de 4 mil muertes y ocasiona ausencias laborales que equivalen a 2.5 millones de días.⁴¹ Las partículas suspendidas en el aire tienen una relación directa con el aumento de casos de neumonía, bronconeumonía, otitis media y aguda, enfermedades del corazón y hepáticas, dermatitis, debilitamiento del sistema inmunológico, lesiones en el sistema nervioso y la rinitis que afecta el crecimiento de los niños. La población más desprotegida está compuesta por niños y niñas, personas adultas mayores y personas que padecen enfermedades respiratorias.⁴²

1059. El ozono (O₃) penetra por las vías respiratorias provocando la irritación de mucosas y tejidos pulmonares. Las partículas menores a 2.5 micras, especialmente las ultrafinas, pueden originar la aparición de tumores. Se acumulan en los alvéolos pulmonares y liberan los compuestos tóxicos que las acompañan. Asimismo, otro de los riesgos físicos es la utilización excesiva del transporte motorizado, combinado con un estilo de vida cada vez más alejado de la actividad física (sedentarismo) que a la larga puede producir obesidad y enfermedades relacionadas con ésta, como hipertensión arterial, depresión, ansiedad, etcétera.⁴³

1060. En relación con el agua, en el capítulo correspondiente se estima que, para 2003, todos los cuerpos de agua del valle de México presentaban algún grado de contaminación: sólo 10% se encontraba poco contaminado, 20% contaminado, y 70% estaba altamente contaminado.⁴⁴ La falta de acceso al suministro de agua potable en cantidad suficiente, que padecen distintas zonas de la ciudad, tiene repercusiones graves para la salud de las personas, ya que no pueden acceder a los mínimos vitales requeridos para el consumo humano.

b) Trastornos alimenticios⁴⁵

1061. Otros riesgos que afectan la salud de la población son los relacionados con la nutrición.⁴⁶ En 2002 en el Distrito Federal, 7.4% de niñas y niños de entre 5 y 12 años presentaba problemas de desnutrición crónica,⁴⁷ la cual se mide a partir de la relación entre estatura y edad e indica los “efectos negativos acumulados debidos a periodos de alimentación inadecuada en cantidad o calidad”.⁴⁸ Entre 2002 y 2005, el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso aumentó de 6.3 a 10.6%.⁴⁹ En 2004, 3.2% de niñas y niños en el primer grado de educación primaria registraba talla baja.⁵⁰ Esta situación no parece reducirse en forma importante, ya que la desnutrición infantil para la entidad bajó tan sólo en 0.2 puntos porcentuales por año entre 1999 y 2006.⁵¹

1062. Según los resultados de un estudio realizado en 2006 por el Instituto Nacional de Nutrición, 11% de las y los niños en edad escolar en el Distrito Federal presentan anemia (concentración baja de hemoglobina en sangre) y alrededor de un tercio en todo el país registra deficiencias de hierro y de vitamina C, cerca de 20% tiene deficiencias de zinc y de vitamina A.⁵² La mala alimentación, la desnutrición y las deficiencias de vitaminas y minerales tienen efectos adversos a largo plazo en el desempeño escolar, intelectual y físico en escolares, adolescentes y personas adultas mayores, así como en la respuesta inmunológica, lo que conduce a un aumento en el riesgo de enfermar. Lo anterior ilustra la relación estrecha que existe entre el derecho a la salud y el derecho a una alimentación adecuada.⁵³

1063. Además, por su amplitud, la obesidad o sobrepeso se está convirtiendo en un problema de salud pública. Los datos de obesidad infantil muestran un aumento en el país: en un periodo de siete años se incrementó en 77% en los niños y 47% en las niñas.⁵⁴ La *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2006* señaló que en el Distrito Federal, 4.7% de las niñas y niños menores de cinco años tenía sobrepeso⁵⁵ y según el estudio del Instituto Nacional de Nutrición –arriba mencionado–, en la ciudad, 25% de las y los niños en edad escolar fue clasificado con sobrepeso u obesidad (la cifra más alta de toda la República).⁵⁶

1064. Un estudio de caso realizado en 2007 en una muestra de 768 niñas y niños escolares encontró una relación directa entre la inseguridad alimentaria en el hogar y un mayor riesgo de sobrepeso en escolares, lo cual “se puede deber a que en los hogares en que se experimenta [mayor inseguridad alimentaria] se adquieren más alimentos de bajo costo y alta densidad energética”.⁵⁷

1065. Respecto de las personas adultas, según datos de la *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2005*, 44% de los hombres padecía sobrepeso y 26% obesidad. En el caso de las mujeres, 36.8% tenía sobrepeso y 35.1% obesidad. Estos porcentajes son, en todos los casos, superiores al promedio nacional, de 42.6 y 23.7% en hombres y 36.6 y 34.7% en mujeres, respectivamente.⁵⁸ La obesidad representa un factor de riesgo para la salud, en particular por propiciar el desarrollo enfermedades cardiovasculares y diabetes.

1066. De acuerdo con datos registrados por los Centros de Integración Juvenil, la prevalencia de trastornos alimenticios presenta de uno a tres casos por cada 100 adolescentes en México. Casi una de cada 100 mujeres jóvenes padece anorexia nerviosa y entre dos y tres presentan bulimia. Por otra parte, entre 50 y 70% de las personas con sobrepeso son comedoras compulsivas. Entre 5 y 15% de las mujeres jóvenes presenta algún síntoma que apunta hacia algún trastorno de la alimentación. Estos trastornos se inician alrededor de los 16 años, pero el rango oscila entre los 11 y los 25, aunque no se puede descartar la presencia de estos problemas después de esta edad.⁵⁹

c) Adicciones: alcoholismo y tabaquismo

1067. Otro problema que afecta la salud pública en México es el consumo de drogas, alcohol y tabaco. En el plano nacional se estima que 65% de la población, entre 12 y 65 años de edad de ambos sexos, toma alcohol (79% son hombres y 54% mujeres) y 41% es fumadora (60% son hombres y 26% mujeres).⁶⁰ El Distrito Federal ocupa el primer lugar nacional en el consumo de tabaco, el segundo en el uso de alcohol y el tercero en el abuso de drogas consideradas ilegales.⁶¹

1068. En lo que respecta al alcohol, el patrón de consumo en México es predominantemente episódico pero explosivo, tiene lugar los fines de semana cuando se ingieren grandes cantidades de alcohol por ocasión de consumo. Sólo 37% de las personas que toma, limita su consumo a una o dos copas. Las principales causas de muerte asociadas al consumo de alcohol son: accidentes, enfermedades del hígado, homicidios, cardiopatías y suicidio, entre otras.⁶²

1069. El consumo diario de tabaco no es una práctica frecuente: sólo 11% de los fumadores lo acostumbran. Apenas 1.4% de las personas que fuman cumple con los criterios de dependencia.⁶³ No obstante, los índices de la población juvenil capitalina son importantes y superiores al promedio

nacional: la prevalencia de adolescentes fumadores en el Distrito Federal es de 19.2 para los jóvenes y 10 para las jóvenes contra 10.8 y 4.3, respectivamente, en el ámbito nacional.⁶⁴

1070. El tabaquismo tiene repercusiones directas en la salud y calidad de vida de las personas. En el ámbito nacional, mueren aproximadamente 53 000 personas fumadoras al año por enfermedades asociadas al tabaquismo.⁶⁵ Es la causa de 45% de las defunciones por enfermedad del corazón, 51% por enfermedad cerebrovascular, 84% por enfermedad pulmonar obstructiva crónica y 90% de las muertes a causa de tumores malignos de tráquea, bronquios y pulmón.⁶⁶

1071. En cuanto a las drogas ilegales, la *Encuesta de Adicciones* del año 2002 muestra que la marihuana sigue siendo la primera droga de prevalencia alguna vez en la vida, seguida por la cocaína y los inhalables.⁶⁷

1072. Respecto de la población juvenil,⁶⁸ de acuerdo con la *Encuesta de Consumo de Drogas en Estudiantes del Distrito Federal* de 2007, coordinada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el consumo de drogas y alcohol se incrementó casi 3% en los últimos tres años, al pasar de 15.2% a 17.8% el consumo entre adolescentes y jóvenes de secundaria y bachillerato.⁶⁹ Esta encuesta también reveló que uno de cada cuatro jóvenes en la capital del país inicia el consumo de alcohol antes de los 12 años.⁷⁰

d) VIH/SIDA en el Distrito Federal⁷¹

1073. Datos de la Secretaría de Salud federal revelan que al 15 de noviembre de 2007, se registraban en el país 115 651 personas con el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) –pero se estimaban alrededor de 182 000 personas– de las cuales 18.1% se concentraba en el Distrito Federal (20 881 personas), siendo la entidad federativa con el mayor número de casos.⁷² Tan sólo en 2007 se registraron 5 316 nuevos casos.⁷³

1074. En el ámbito nacional, el grupo de población más afectado es el de hombres adultos (81.6% de los casos acumulados entre 1983 y 2006) contra 16% de las mujeres y 2.4% de menores de 15 años.⁷⁴ El país se clasifica como una nación con una epidemia de SIDA concentrada en los grupos que mantienen prácticas de riesgo. En 2006 se tenía una prevalencia de VIH de 13.5% en hombres que tienen sexo con hombres, 15% en trabajadores del sexo comercial y 3.9% en hombres usuarios de drogas inyectables.⁷⁵

1075. En 2005, en el Distrito Federal fallecieron 512 personas a causa del SIDA. La tasa de mortalidad por esta enfermedad (5.8%) se ubicó en el séptimo lugar nacional.⁷⁶ En 2006, en México VIH/SIDA era la causa número 17 de mortalidad, la cual es mucho más alta en hombres: en ese mismo año, la tasa de mortalidad de hombres entre 25 y 44 años de edad fue de 16.3 casos por cada 100 000 y de 3.2. para mujeres Sin embargo, llama la atención el constante incremento de la tasa de mortalidad en mujeres, que entre 2001 y 2006 ha sido de 11.7 por ciento.⁷⁷

e) *Salud Mental*⁷⁸

1076. Otro problema de salud importante en el contexto del Distrito Federal es el de los trastornos mentales y del comportamiento: como depresión, ansiedad, consumo de alcohol, autolesiones, esquizofrenia y el trastorno bipolar. La población urbana, en particular en las grandes ciudades –como el Distrito Federal– caracterizadas por factores estresantes, como el entorno físico superpoblado y pobre, los altos niveles de violencia, los accidentes, la inseguridad, el desempleo, etc., es más propicia a padecer este tipo de enfermedades.⁷⁹ Los índices de enfermedad mental tienden a aumentar en contextos de pobreza, violencia, incremento de adicciones y envejecimiento de la población.⁸⁰

1077. Las personas que viven en situación de pobreza o las que afrontan enfermedades crónicas como el VIH/SIDA, son más vulnerables a la aparición de problemas de salud mental y necesitan una atención especial.⁸¹ Por ejemplo, las patologías que más sufren las poblaciones en situación de mayor pobreza son los denominados trastornos psiquiátricos comunes, como la depresión y la ansiedad. El impacto de estos trastornos es dos veces más frecuente entre las mujeres,⁸² lo que puede deberse en parte al impacto de la violencia doméstica, a los efectos de la doble jornada de trabajo y al exceso de estrés, entre otros factores.⁸³

1078. Un estudio sobre salud mental de la Organización Mundial de la Salud (OMS) encontró que en 2000, en México, 12.2% de la población urbana, entre 18 y 65 años, padecía de algún trastorno mental, correspondiendo 3.7% al tipo severo, 3.6% al moderado y 4.9% al leve. Los principales problemas hallados fueron: la depresión en las mujeres y el consumo de alcohol en los hombres. Se detectó que sólo una de cada 10 personas con trastorno mental severo acude a alguna instancia de salud y de éstas, sólo la mitad recibe atención especializada, cifra que disminuye aún más en cuanto a la adhesión al tratamiento.⁸⁴

1079. El panorama de las principales enfermedades que afectan la salud de las y los capitalinos arriba descrito, revela que aunque las enfermedades infectocontagiosas siguen teniendo una tasa de mortalidad alta, ya no representan el principal problema de salud pública en el Distrito Federal. Han sido sustituidas, en la tabla de mortalidad, por las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus, los tumores malignos, las enfermedades cerebrovasculares, enfermedades del hígado y los accidentes. Estas cifras son altas, más aún porque estas enfermedades se pueden prevenir, son tratables o curables si son detectadas a tiempo.⁸⁵ Asimismo, las enfermedades relacionadas con la contaminación del aire y del agua, los problemas de trastornos alimenticios, el tabaquismo y alcoholismo, la salud mental y el VIH-SIDA constituyen riesgos y amenazas para la población capitalina y presentan en el Distrito Federal tasas superiores a la media nacional.

Disponibilidad y cobertura del sistema de salud

1080. El Sistema Nacional de Salud está constituido por las siguientes instituciones de seguridad social:

- el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las instituciones específicas para las y los trabajadores de Petróleos Mexicanos (Pemex), de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría

de Marina y otras que dan servicios a las y los trabajadores del sector formal de la economía y sus familias,⁸⁶

- la Secretaría de Salud, los Servicios Estatales de Salud (Sesa) y el programa IMSS-Oportunidades, que prestan servicios a la población que no tiene seguridad social, y
- el sector privado que presta servicios a la población con capacidad de pago.

1081. Según cifras oficiales, en 2005, solamente 4 675 000 personas en el Distrito Federal eran derechohabientes de una institución de seguridad social, es decir, 53.7% de la población capitalina.⁸⁷ En particular:

- 3 034 000 se encuentran aseguradas en el IMSS;
- 1 044 000 en el ISSSTE;
- 108 000 en las aseguradoras de Petróleos Mexicanos, de la Secretaría de Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina.⁸⁸

1082. De las personas que no cuentan con la seguridad social laboral, 183 000 están afiliadas al Seguro Popular, programa de aseguramiento voluntario en materia de salud para la población no asegurada, iniciado en 2001 por el Gobierno Federal.⁸⁹

1083. La población derechohabiente de la capital del país se incrementó entre 2000 y 2005 en poco más de 261 000 personas, al pasar la cobertura de 51.3 a 53.6% de la población total. En el país este indicador es de 46.9%. El IMSS y el ISSSTE brindan la mayor cobertura: 64.9 y 22.3% de las personas derechohabientes, respectivamente.⁹⁰

1084. Los servicios e instalaciones de salud a cargo del Gobierno del Distrito Federal brindan atención para la “población abierta”, que no cuenta con la protección de una institución de seguridad social. El horizonte de población beneficiaria es de alrededor de 3 700 000 personas, lo que representa cerca de 43% de la población capitalina.⁹¹

1085. Para ello, el Gobierno del Distrito Federal tiene bajo su responsabilidad una red de 308 unidades médicas: 276 de consulta externa y 28 hospitales. En materia de consulta externa, 210 unidades son centros de salud, distribuidos en 16 jurisdicciones sanitarias ubicadas en cada una de las delegaciones. Asimismo, se cuenta con 13 clínicas de especialidades.⁹² Estas instalaciones constituyen el primer nivel de atención en salud, en el que los servicios están enfocados básicamente a preservar la salud mediante actividades de promoción, vigilancia epidemiológica y protección específica, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y rehabilitación, así como solución a padecimientos frecuentes por medio de atención ambulatoria de baja complejidad.

1086. El segundo nivel de atención cuenta con 10 hospitales pediátricos, 9 generales y 8 que brindan atención materno-infantil;⁹³ se da apoyo, con intervenciones ambulatorias y hospitalarias por especialidades básicas: medicina interna, pediatría, ginecobstetricia, psiquiatría, cirugía general, y, adicionalmente, algunas subespecialidades como neonatología, otorrinolaringología, ortopedia, cardiología, dermatología, oftalmología u otras, según el perfil epidemiológico de la población.

1087. El Hospital de Especialidades doctor Belisario Domínguez, de tercer nivel, brinda a la población abierta servicios ambulatorios y de internamiento en todas las demás subespecialidades,

como endocrinología, dermatología, oftalmología, medicina interna, neumología, gastroenterología, cirugía general, gineco-obstetricia, neonatología, terapia intensiva para adultos y neonatal, urología, cardiología, geriatría y odontología; además de intervenciones más complejas en las especialidades y subespecialidades incluidas en el segundo nivel. También brinda servicios de apoyo, diagnóstico y terapéutico, que requieren de alta tecnología y grado de especialización, según nivel de complejidad.

1088. Respecto de la atención médica a las y los pacientes con enfermedades crónicas degenerativas, no se cuenta con un hospital en específico para atenderlos, sino que son atendidos en todos los de la Red de la Secretaría de Salud del Distrito Federal mediante consulta externa. La Red Hospitalaria tampoco cuenta con hospitales para atender enfermedades psiquiátricas.⁹⁴

1089. Con esta infraestructura el gobierno capitalino ofrece servicios de salud destinados a las y los habitantes de la capital que no cuentan con seguridad social. No obstante, estas unidades de atención son insuficientes. Las mismas autoridades capitalinas reconocen que “la infraestructura resulta anacrónica para atender el perfil patológico y demográfico de una población objetivo cercana a los tres millones y medio de capitalinos no asegurados y para hacer frente a una demanda de servicios que se ha incrementado por el proceso de empobrecimiento generalizado de la ciudad”.⁹⁵

1090. La mayoría de las instalaciones pertenecientes a la Secretaría de Salud del Distrito Federal fueron construidas antes de los años ochenta y su ubicación corresponde a la distribución de la población en aquellos años, situación que se traduce en una falta de servicios en las zonas periféricas, donde actualmente se concentra la mayoría de la población en situación de pobreza, como son las delegaciones del sur-oriente, sur y sur-poniente de la ciudad.⁹⁶

Calidad de los servicios de salud

1091. A pesar de que en el Distrito Federal las unidades médicas registran una disponibilidad de personal médico hasta tres veces más alta que en otros estados de la República (promedio de 3.05 médicos por cada 1000 habitantes),⁹⁷ la capital ocupa los últimos lugares en los indicadores de calidad. Por ejemplo, el tiempo promedio de espera en consulta externa, 39.5 minutos, en el Distrito Federal es mucho mayor que en los demás estados de la República, sólo por debajo del Estado de México, 47.8 minutos, el Distrito Federal ocupa el último lugar en cuanto a la satisfacción de las y los usuarios respecto del tiempo de espera: 85.2% se considera satisfecho contra 92.5% en promedio, en el ámbito nacional.⁹⁸

1092. La mala calidad del servicio es un tema recurrente en las quejas recibidas⁹⁹ por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por presuntas violaciones al derecho a la salud, imputables a los distintos hospitales adscritos a la Secretaría de Salud del Distrito Federal. En dichas quejas se destaca en particular que:

- los recursos humanos no son suficientes para cubrir la demanda de intervención: en ocasiones no hay personal médico que supla las ausencias del personal, aunado a que tampoco se cuenta con el personal de enfermería suficiente para la atención de las y los pacientes;

- no se cuenta con los medicamentos, instrumental médico, estudios de gabinete e insumos suficientes y necesarios para cumplir la atención de manera eficaz, o éstos se encuentran deteriorados o dañados por su propio uso;
- la atención a la salud de las y los pacientes no es idónea, a pesar de los avances tecnológicos y de la cobertura de los servicios que se han implementado, toda vez que éstos no han evolucionado de la misma forma que lo ha hecho la sociedad y la gran demanda que actualmente existe en materia de atención médica.¹⁰⁰

Acceso diferenciado al derecho a la salud

1093. Este panorama general da cuenta de un acceso diferenciado a los servicios de salud entre la población capitalina. En primer lugar, la desigualdad tiene un carácter territorial y socioeconómico, porque las instalaciones pertenecientes a la Secretaría de Salud del Distrito Federal están concentradas en la parte céntrica de la ciudad, situación que se traduce en una falta de servicios en las zonas periféricas que presentan mayores grados de pobreza y marginación.

1094. En el informe titulado *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006*, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal pone en evidencia la relación existente entre el grado de pobreza en las delegaciones de la ciudad y las tasas de mortalidad infantil, preescolar, escolar y materna, así como entre la frecuencia y gravedad de las enfermedades y las condiciones socioeconómicas de las delegaciones y de los distintos grupos de población.¹⁰¹ En este sentido, en la Parte VI de este *Diagnóstico*, se ilustran y analizan las diferencias en las condiciones y en el acceso a los bienes y servicios de salud, según el género, la edad, el origen, así como las respuestas gubernamentales dadas a estas realidades diferenciadas.¹⁰²

1095. En particular resalta que:

- Según datos de 2004, alrededor de 60% de las personas adultas mayores que viven en el Distrito Federal no tiene protegido su derecho a la salud, porque no es derechohabiente de una institución de seguridad social (algunos sólo son beneficiarios por parte de sus hijos o cónyuges).¹⁰³ En el capítulo sobre derechos de las personas adultas mayores¹⁰⁴ destaca una serie de obstáculos para el acceso a la salud de este grupo de población, en particular la baja calidad y malos tratos, así como la inadecuación de los servicios y tratamientos para atender las principales causas de mortalidad en esa población.
- En 2005, 50.9% de la población de 0 a 17 años en el Distrito Federal no era derechohabiente de los servicios de salud, es decir, no tenía acceso a ningún servicio, ya sea público o privado.¹⁰⁵ Esta situación era aún más grave para el caso de poblaciones altamente discriminadas, tales como la infancia indígena y la infancia con discapacidad.¹⁰⁶
- En cuanto a los y las jóvenes,¹⁰⁷ sus principales preocupaciones en materia de salud son el VIH-SIDA, la atención a embarazos de adolescentes, enfermedades como la psicosis, bulimia y anorexia, además de la violencia. Manifiestan que parecen ser invisibles ante el Estado y que no se atienden los padecimientos que les afectan.¹⁰⁸

15.3 Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal

Marco Jurídico Federal

1096. Desde la reforma de 1983, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 4° que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”; derecho que es reiterado en la Ley General de Salud, que en su artículo 2° señala: “el derecho a la protección a la salud se traduce en el disfrute de servicios de salud y asistencia social que satisfagan las necesidades de la población”.¹⁰⁹

1097. La Ley General de Salud establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal en materia de salubridad general. En particular, establece que el Sistema Nacional de Salud deberá prestar los servicios a toda la población¹¹⁰ y reafirma los principios de universalidad y gratuidad a que deben obedecer dichos servicios.¹¹¹

1098. Más adelante, la ley fija criterios sobre cuotas de recuperación que deberán ser pagadas según las condiciones socioeconómicas de los usuarios, exentando a aquella población que “carezca de recursos para cubrirlas o se encuentre en las zonas de menor desarrollo económico y social del país”.¹¹²

1099. Del mismo modo, la Ley dispone que se debe dar una atención especial a grupos en situación de vulnerabilidad.¹¹³ Asimismo, señala que el Sistema Nacional de Salud deberá dar prioridad a las acciones preventivas,¹¹⁴ garantizar los aspectos, tanto cuantitativos como cualitativos, de los servicios médicos que otorga y la constante mejora de éstos.¹¹⁵

1100. En la normatividad mexicana se reconoce el derecho a la protección de la salud que “parece dar cuenta, más bien, de la obligación que tiene el Estado de desarrollar acciones positivas tendientes a proteger la salud o repararla cuando ha sido afectada”,¹¹⁶ mientras que el verdadero alcance del derecho a la salud es más amplio. Como lo señala la Observación general núm. 14, “este derecho no se limita a la atención de la salud”.¹¹⁷

1101. Otra limitante es que la ley secundaria tiene un carácter sobre todo orgánico, al referirse principalmente a la organización del Sistema Nacional de Salud y a las autoridades que deben prestar los servicios de salud, pero no establece verdaderas prerrogativas para las personas, exigibles a los poderes públicos.¹¹⁸

1102. En cuanto a las normas y lineamientos que rigen las relaciones entre médicos y personal de salud y las y los pacientes, cabe mencionar que la Secretaría de Salud y la Comisión Nacional de Bioética presentaron el Código de Bioética para el personal de salud, 2002.¹¹⁹ En 2005, por decreto presidencial, se convirtió a la Comisión Nacional de Bioética (creada en el 2000) en un

órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, dotado de autonomía técnica y operativa, la cual tendrá por objeto promover la creación de una cultura bioética en México, fomentar una actitud de reflexión, deliberación y discusión multidisciplinaria y multisectorial de los temas vinculados con la salud humana, y desarrollar normas éticas para la atención, la investigación y la docencia en salud.¹²⁰

Una de sus funciones es promover la creación de comisiones estatales de bioética y promover que en las instituciones de salud públicas y privadas se organicen y funcionen comités hospitalarios de bioética y comités de ética en investigación, con las facultades que les otorguen las disposiciones jurídicas aplicables, así como apoyar la capacitación de los miembros de estos comités.¹²¹

Marco jurídico del Distrito Federal

1103. El Distrito Federal tiene competencias concurrentes con la Federación en materia de salud. El artículo 4° de la Constitución Política señala: “La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley General de Salud, el ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general se debe establecer en acuerdos de coordinación suscritos para tal efecto. En el siguiente apartado: Instituciones y políticas públicas, se hace una referencia más detallada a las competencias de cada nivel de gobierno.

1104. La Ley de Salud para el Distrito Federal, principal normatividad local en la materia,¹²² se publicó en 1987¹²³ con el fin de organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de atención médica en sus formas preventivas, curativas y de rehabilitación en el Distrito Federal.

1105. El reconocimiento del derecho a la salud es bastante amplio, pues el artículo 1° bis de dicha ley señala que la protección de éste incluye:

- I. El bienestar físico, mental y social de mujeres, hombres, niñas, niños, las y los jóvenes y personas adultas mayores para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades.
- II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana.
- III. La protección y la promoción de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social.
- IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la promoción, preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud.
- V. El disfrute de servicios de salud que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.
- VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y
- VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

1106. Asimismo, reconoce como principios rectores la universalidad, la equidad y la gratuidad.

1107. Por otra parte, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal establece en su artículo 1° el compromiso de promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales y universales de las y los habitantes del Distrito Federal, en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.¹²⁴

1108. En 2006 se publicó la “Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral”.¹²⁵ Ésta se tradujo en la instrumentación del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos que se detalla más adelante. Representa un avance en el cumplimiento de la universalidad

del derecho a la protección de la salud en la capital del país y en la democratización de la salud, al buscar combatir los obstáculos socioeconómicos para el acceso equitativo a los tratamientos.¹²⁶

1109. En resumen, el derecho a la salud está reconocido en la legislación local y su espectro o alcance es amplio; sin embargo, materialmente no puede expresarse de forma categórica que se trate de un derecho cuyo goce es pleno o su ejercicio sea efectivo, ya que problemas estructurales como el desabasto de medicamentos, la carencia de insumos y la falta de infraestructura, entre muchos factores, lo impiden.

15.4 Instituciones responsables y políticas públicas

Principales tendencias de la política de salud a nivel federal

1110. La reforma del sector salud de 1995 inició una reorganización de los servicios médicos de las instituciones de seguridad social. Por otra parte, el sector privado de prestación de servicios ha crecido. La industria de seguros privados se presenta como un actor emergente en salud.¹²⁷

1111. El estancamiento y deterioro de los servicios públicos de salud, tanto para la población abierta como para los de seguridad social, tienen su origen en un déficit de recursos físicos y humanos, en parte ocasionado por el prolongado desfinanciamiento que se inició en 1983 y que llegó a más de 50% per cápita.¹²⁸

1112. A este contexto de desfinanciamiento, fragmentación y disminución de la capacidad de respuesta de las instituciones públicas de salud, el Gobierno Federal ha respondido con la promoción del sector privado como la solución a los problemas de atención a la salud y ha restringido su actuación a la regulación de las actividades de los agentes administradores de fondos y prestadores de servicios y a la realización de programas tendientes a garantizar un mínimo de servicios para la población más pobre.¹²⁹

1113. En este sentido, en 2001, el Gobierno Federal inició el programa del Seguro Popular de Salud para:

1. Brindar protección financiera a la población que carece de seguridad social a través de la opción de aseguramiento público en materia de salud.
2. Crear una cultura de prepago en los beneficiarios.
3. Disminuir el número de familias que se empobrecen anualmente al enfrentar gastos de salud.

1114. El Seguro Popular opera bajo un esquema de financiamiento público conformado por una cuota social proveniente de las aportaciones solidarias Federal y estatal, así como una cuota familiar, la cual se determina mediante la evaluación socioeconómica que se aplica a las familias interesadas.¹³⁰ Al cierre de 2006, el Seguro Popular cubría un poco más de cinco millones de familias en todo el país y el objetivo para el año 2010 era cubrir a toda la población sin seguridad en materia de salud.¹³¹ Inicialmente, el Catálogo de Beneficios Médicos (Cabeme) incluido en el Seguro Popular establecía 78 intervenciones. El nuevo Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes) revisado en 2006, cubre 255 intervenciones médicas y 285 claves de medicamentos.¹³² Sin embargo, a pesar de esta

ampliación, el Seguro Popular aún no brinda una atención integral en materia de salud y la cuota de recuperación entra en contradicción con el principio de gratuidad reconocido en la Ley General de Salud.¹³³

Instituciones públicas en el Distrito Federal

1115. A la Secretaría de Salud del Distrito Federal –creada en 1999 a raíz del proceso de descentralización– corresponde la formulación, ejecución, operación y evaluación de las políticas y programas locales de salud, en el marco del Sistema metropolitano de atención a la salud y del Sistema de salud del Distrito Federal, conforme a los principios y objetivos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, así como planear, dirigir, controlar, operar y evaluar los servicios de atención médica y salud pública.¹³⁴

1116. En cuanto a los servicios que brinda el Sistema de salud del Distrito Federal, se observa un alto grado de fragmentación, en particular por la forma en que se efectuó el proceso de descentralización en el Distrito Federal.

1117. Por un lado, se propició la fragmentación de los servicios al descentralizar la estructura y los recursos de la Dirección General de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal (que dependía de la Secretaría de Salud federal), pero sin integrarlos al Instituto de Salud del Distrito Federal, hoy la Secretaría de Salud del Distrito Federal. Esto implicó que los servicios de salud para la población abierta quedaron divididos en dos entidades:

- la del primer nivel en el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, sectorizado a la Secretaría de Salud del Distrito Federal, y
- la del segundo y tercer niveles (los hospitales) también bajo la responsabilidad de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Se trata de dos estructuras orgánicas y presupuestales con programas de acción diversos, distintas culturas de organización y condiciones jurídicas y laborales diferentes. En estas circunstancias, la fusión de los servicios de salud pública y la coordinación operativa con la red hospitalaria se dificultan y no son efectivas.¹³⁵

1118. El convenio de descentralización no preveía la transferencia de las facultades de regulación sanitaria, lo que limitó –en un primer momento– la capacidad de la Secretaría para garantizar la seguridad sanitaria de la ciudad.¹³⁶ No obstante, en enero de 2005, se firmó el Acuerdo de Coordinación para el Ejercicio de Facultades para el Control y Fomento Sanitario y de Sanidad Internacional entre la Federación y el Gobierno del Distrito Federal.¹³⁷

1119. Por su parte, los grandes hospitales federales, los institutos nacionales de salud y los servicios de salud mental quedaron como organismos descentralizados autónomos y sectorizados a la Secretaría de Salud Federal. En lo particular, en cuanto a la salud mental, los tres hospitales psiquiátricos (Fray Bernardino Álvarez, Doctor Juan N. Navarro y Doctor Samuel Ramírez Moreno) y los tres Centros Comunitarios de Salud Mental (Iztapalapa, Zacatenco y Cuauhtémoc) ubicados

en el Distrito Federal, están a cargo del órgano administrativo desconcentrado llamado Servicios de Atención Psiquiátrica, adscritos a la Subsecretaría de Innovación y Calidad de la Secretaría de Salud Federal.¹³⁸

Presupuesto

1120. La Secretaría de Salud del Distrito Federal es una de las dos dependencias de la Administración Pública centralizada del Distrito Federal que mayor asignación presupuestal recibieron en 2007. Se le asignó 24% del presupuesto total, con una inversión de 7 639 millones de pesos, de los cuales el Programa 15, referente a los servicios de salud concentra 7 569 millones de pesos (exclusivamente para actividades institucionales; consultas externas generales y especializadas y servicios de hospitalización general y especializada). Asimismo, los servicios de salud pública del Distrito Federal obtuvieron un monto de 2 579 212 881 pesos. En total se estima que este rubro tuvo un incremento real de 8.7% respecto a 2006.¹³⁹

Principales políticas y programas

1121. El Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2012, instrumento rector de la política para el sector en la presente administración, se orienta a partir del objetivo de “garantizar el derecho a la protección de la salud de los habitantes [*sic*] del Distrito Federal sobre la base de los principios de universalidad, justicia social, integralidad y financiamiento solidario. La Secretaría de Salud se plantea fortalecer su papel rector e implementará políticas públicas y programas orientados a la promoción, prevención y control de riesgos y daños a la salud, así como la prestación oportuna, equitativa, gratuita y de calidad de servicios integrales de salud, satisfaciendo las necesidades y expectativas de salud de las y los ciudadanos así como el uso racional y transparente de los recursos para la salud”.¹⁴⁰

1122. Para avanzar en la universalización del derecho a la salud, el Gobierno del Distrito Federal desarrolla el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (psmmg)¹⁴¹ –cuyo objetivo es garantizar el derecho a la protección de la salud de la población no asegurada residente en el Distrito Federal. Este programa pretende proporcionar sin costo los servicios –preventivos, de diagnósticos, curativos y de rehabilitación– disponibles en las unidades médicas del Gobierno del Distrito Federal, así como los medicamentos asociados a los tratamientos prescritos.¹⁴²

1123. Si bien se debe reconocer el esfuerzo por establecer la gratuidad en la atención que se brinda a las y los usuarios del servicio, se observa que, en general, quedan fuera de este programa las personas indigentes o de muy escasos recursos (generalmente por no poder acreditar su domicilio) y las personas que residen en el Distrito Federal desde hace menos de tres años.

1124. Durante 2007, 81.5% de las consultas externas que se otorgaron (2 172 559) fueron para personas inscritas en el psmmg; además se atendieron 369 797 urgencias. En los hospitales se atendió a 61 474 personas. En los centros de salud y unidades hospitalarias, se realizaron más de 5 millones de atenciones, 15.3% para personas provenientes de otra entidad federativa, principalmente del Estado de México.¹⁴³

1125. Para ampliar la disponibilidad de los servicios médicos, destacan las siguientes acciones realizadas por el Gobierno del Distrito Federal en 2007:¹⁴⁴

- Se crearon nuevos servicios de oncología ginecológica, cardiología intervencionista, diálisis y hemodiálisis y se han fortalecido los servicios de la Red de Atención Oftalmológica, la Red de Urgencias y Unidad de Quemados y la Red de Urgencias Traumatológicas.
- Se inició la construcción del hospital general de Tláhuac y se elaboraron los diseños médico-arquitectónicos para la construcción de hospitales generales en Cuauhtepac y Tlalpan, buscando con ello mejorar la equidad en la distribución territorial de los servicios.¹⁴⁵ En este mismo sentido, se inscribe la apertura del Centro de Salud doctor Guillermo Román y Carrillo en San Lorenzo Tezonco, que entró en operación en la Delegación Iztapalapa en marzo del 2007.
- Se pusieron en operación seis unidades de Medibús de Atención Médica General y dos unidades de Atención Especializada para mejorar la disponibilidad de los servicios médicos en las zonas más marginadas de la ciudad.
- Se estableció el Servicio de Medicina a Distancia, en conjunto con Locatel, el cual ofrece los servicios de diagnóstico temprano y oportuno de padecimientos, referencia temprana y oportuna a centros de salud y hospitales, orientación médica a familiares, trabajo emocional y resolución de conflictos y consejo, apoyo psicológico e intervención en crisis.

1126. Dentro del Programa de Acciones para la Mejora de Calidad de los Servicios, se ha concluido el proceso de acreditación de 39 centros de salud (25 cumplieron con los requisitos) y 18 unidades médicas de segundo nivel, y se estableció una estrategia para reforzar el proceso de acreditación para las unidades del primer nivel de atención. Asimismo, se estableció un sistema electrónico de información a familiares y un sistema de seguimiento de quejas a través del Buzón del Secretario (con un promedio mensual de 200 peticiones) y de 100 buzones en los hospitales y centros de salud.¹⁴⁶

1127. La vigilancia epidemiológica ha sido un punto clave para salvaguardar el derecho a la salud. En el Distrito Federal se mantienen activos 33 sistemas de vigilancia epidemiológica para la detección oportuna, seguimiento y control de enfermedades sujetas a vigilancia.¹⁴⁷

1128. A través del Programa de Vacunación Universal, que establece la protección contra 12 enfermedades inmunoprevenibles,¹⁴⁸ se ha logrado la cobertura de vacunación en niñas y niños menores de un año de 87.4 y 96.4% entre uno y cuatro años, a septiembre de 2007.¹⁴⁹

1129. La Secretaría de Salud del Distrito Federal también desarrolla una serie de programas sobre temas específicos, algunos de los cuales se detallan a continuación.

1130. En el rubro de diabetes mellitus, se estableció el Programa de Detección Oportuna de Hipertensión Arterial, se estudiaron 312 119 personas e ingresaron a tratamiento 2 857.¹⁵⁰

1131. En 2007 inició el Programa para la Atención de las Adicciones en el Distrito Federal; el 6 de septiembre de 2007¹⁵¹ se creó el Consejo contra las Adicciones del Distrito Federal, que coordina la Secretaría de Salud y se inició el Programa por una Ciudad Libre de Humo de Tabaco.¹⁵² En propias palabras de la Secretaría de Salud, “se observan avances en la prevención y tratamiento del consumo de drogas pero a pesar de esto el consumo ha seguido aumentando en estos últimos años”.¹⁵³

1132. En su portal de Internet, consultado en 2007, la Secretaría de Salud reporta que “a través de la Dirección de Salud Mental y Adicciones pondrá en marcha el Programa de Salud Mental, que tiene como finalidad la prevención y promoción de la salud en sus diversos niveles de atención. Para los centros de salud se llevarán a cabo medidas de prevención y promoción, así como la detección de problemas psicosociales”.¹⁵⁴ En los 28 hospitales y 211 centros de salud de la Secretaría de Salud del Distrito Federal labora un total de 16 psiquiatras y 113 psicólogos y psicólogas. No obstante, la red hospitalaria bajo responsabilidad de la Secretaría de Salud del Distrito Federal no cuenta con hospitales para atender enfermedades psiquiátricas.¹⁵⁵

1133. Aunque se trata con mayor detalle en la sección sobre derechos sexuales y reproductivos, cabe mencionar aquí dos temas específicamente relacionados con la salud de las mujeres. Aparte de campañas para detectar y prevenir el cáncer cervicouterino, se ha promovido en el Distrito Federal una campaña de detección del cáncer de seno mediante un programa de mastografías gratuitas.¹⁵⁶

1134. A partir de la aprobación de la ley para despenalizar el aborto en el Distrito Federal, en abril de 2007, los hospitales del Distrito Federal han ofrecido servicios para la interrupción del embarazo dentro de las 12 primeras semanas, como lo autoriza la ley. Además de contribuir a evitar las muertes por abortos practicados en condiciones carentes de higiene y que ponen en riesgo la vida de las mujeres, esta práctica contribuye a disminuir la morbilidad entre las mujeres que optan por interrumpir su embarazo.¹⁵⁷

1135. Desde 2004, la Secretaría de Salud del Distrito Federal desarrolla el Programa de VIH-SIDA del Distrito Federal cuya prioridad es atender de manera integral y garantizar el derecho a la protección a la salud de las personas con VIH/SIDA. En la Clínica Especializada Condesa, la Secretaría presta servicio de atención de manera gratuita a personas portadoras del virus, a quienes proporciona los medicamentos y realiza los estudios necesarios de detección y seguimiento. Aun cuando el objetivo es proporcionar a todas las personas no derechohabientes la atención y tratamiento necesarios, el programa no logra incorporar a toda la población portadora del virus, principalmente por falta de recursos. Tanto el Programa de VIH-SIDA como la creación en 2000 de la Clínica Especializada Condesa –única que brinda atención médica especializada a las personas con VIH en el Distrito Federal– resultaron modelos pioneros en la atención de las personas portadoras del VIH, pero actualmente la clínica se encuentra rebasada debido a la gran demanda.

1136. En relación con las personas que viven con VIH/SIDA, la CDHDF registró ocho quejas¹⁵⁸ por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos en el año 2005, cinco en 2006 y seis en 2007, en las que se imputaron presuntas violaciones a la Clínica Especializada Condesa. Los hechos motivo de la queja a que aluden las y los peticionarios son, entre otros, conductas discriminatorias por ser portadores de VIH-SIDA, la falta de interés en la atención médica y la negativa a entregar medicamentos por falta de suministro y negativa a practicarles en tiempo los estudios que requieren.¹⁵⁹ Asimismo, persiste una desigualdad en la disponibilidad y el acceso a los servicios de salud para las personas con VIH-SIDA, agravado sobre todo por el alto costo de la tecnología médica y los medicamentos que se aplican en los tratamientos.¹⁶⁰

1137. Según un ejercicio gubernamental de valoración general de la política social del Gobierno capitalino realizado por la Secretaría de Desarrollo Social –Consejo de Desarrollo Social–, se estima que los principales impactos de la política en materia de salud han sido el acceso gratuito a los

servicios médicos y medicamentos disponibles en las unidades médicas y el fortalecimiento de la Secretaría de Salud y la ampliación de su capacidad para mejorar los servicios.¹⁶¹

1138. No obstante, la misma Secretaría reporta que las instituciones (de salud) presentan un problema de fondo, pues no logran solventar el abasto de medicinas, mayores insumos y mejoras en las percepciones salariales para el personal de salud, ni la necesidad de mejoramiento en las instalaciones médicas.¹⁶²

1139. A pesar de que el Distrito Federal ha recibido importantes asignaciones presupuestarias y ha avanzando en la puesta en marcha de programas y acciones para promover la realización progresiva del derecho a la salud de la población capitalina, la Secretaría de Salud presenta índices de desempeño muy por debajo del promedio nacional. Según el *Informe Salud 2001-2005* de la Secretaría de Salud Federal, en 2005 el Distrito Federal ocupaba:

- el penúltimo lugar (en comparación con las otras 31 entidades federativas) en el índice de desempeño en materia de vacunación, prevención y control de la diabetes mellitus y de la hipertensión arterial;
- el lugar 25 (sobre 31) en cuanto al Sistema de Vigilancia Epidemiológica;
- el lugar 21 en el índice de desempeño en materia de prevención y control del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual;
- el lugar 17 en la prevención y control del cáncer cérvico-uterino, y
- el lugar 13 en la prevención y control de la rabia.¹⁶³

Difusión y acceso a la información¹⁶⁴

1140. El acceso a la información, definido en la Observación general núm. 14 del Comité DESC¹⁶⁵ como el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud, es fundamental para el ejercicio de este derecho. En este sentido, la obligación de cumplir implica “el fomento de las investigaciones médicas y la educación en materia de salud, así como la organización de campañas de información, en particular en lo que se refiere a la forma de vivir y la alimentación sanas, al VIH/SIDA, la salud sexual y reproductiva, la violencia en el hogar, y el uso indebido de alcohol, tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas”.¹⁶⁶

1141. La Secretaría de Salud parece no haberle dado la debida atención y tratamiento a esta cuestión. Por un lado, no se cuenta con un sistema de registro homogéneo que permita tener una base de información única, de fácil entendimiento y accesible al público en materia de salud,¹⁶⁷ ni se están desarrollando campañas de carácter permanente sobre temas de salud pública como lo son la nutrición y alimentación sanas, el VIH/SIDA así como el uso indebido de alcohol, tabaco y estupefacientes. Asimismo, no existen acciones para sensibilizar y prevenir, en particular, las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus y las enfermedades cerebrovasculares, que representan las principales causas de mortalidad en el Distrito Federal.

1142. El acceso a la información también implica una mayor difusión entre la población capitalina de los programas, servicios y establecimientos de salud que se encuentran a su disposición.

1143. Tampoco existen –o no se difunden– evaluaciones de las políticas y programas implementados por la Secretaría de Salud, que permitan hacer una valoración integral de los mismos. Para esto se requiere de la identificación de indicadores pertinentes¹⁶⁸ y el establecimiento de un sistema de recopilación y sistematización de información, cuyo objetivo sería vigilar el cumplimiento de las obligaciones del gobierno capitalino en materia de salud, que derivan del derecho internacional de los derechos humanos, así como de la normatividad federal y local.

Servicios de salud privados

1144. A causa de la falta de inmediatez de los servicios públicos de salud, los privados están ocupando un papel cada vez más importante, sobre todo en la atención de primer nivel. Se estima que alrededor de 20% de la población se atiende en instituciones privadas, gracias a algún seguro de gastos médicos de tipo prepago o a desembolso personal.

1145. Estos servicios quedan fuera del control de las autoridades, a pesar de su obligación de vigilar y proteger el derecho a la salud que se desprende del PIDESC y que implica, entre otras cosas, velar por que la privatización del sector no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud.¹⁶⁹

Información relativa a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la Comisión de Arbitraje Médico (Conamed)

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*¹⁷⁰

1146. De enero de 2005 a diciembre de 2007, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibió 564 quejas¹⁷¹ por presuntas violaciones al derecho a la salud, imputables a distintos hospitales adscritos a la Secretaría de Salud del Distrito Federal; de éstas, 187 corresponden al año 2005, 146 a 2006 y 231 a 2007. Dentro de estas quejas, las Visitadurías Generales responsables de la investigación calificaron como hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, los siguientes:¹⁷² obstaculización, restricción o negativa en el derecho a la salud (302 menciones); obstaculización o negativa al acceso a los servicios de salud (175 menciones); obstaculización, restricción o negativa de medidas de prevención y tratamiento de enfermedades (69 menciones); negligencia médica (48 menciones); responsabilidad médica (15 menciones); obstaculización o injerencias arbitrarias en la confidencialidad del diagnóstico, el tratamiento o la rehabilitación del paciente (10 menciones); omisión del consentimiento informado (3 menciones) y obstaculización o injerencias arbitrarias en la confidencialidad de la relación médico-paciente (2 menciones)¹⁷³

1147. En las recomendaciones emitidas en materia de salud, la CDHDF condenó la escasez de medicamentos y la deficiente calidad del servicio médico que se ofrece, en especial en los hospitales materno infantiles de la ciudad de México, así como la falta de organización para cubrir ausencias no programadas de personal médico en los diversos hospitales de la Red de Salud del Distrito Federal. Se recomendaron, entre otras cosas:

- el inicio de procedimientos administrativos contra el personal médico responsable,

- la reparación del daño a las víctimas,
- que los expedientes clínicos se integraran conforme a lo señalado en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSAI-1998,
- que en todos aquellos casos en los que se presenten y existan signos de alarma, se realice de forma pronta y oportuna el tratamiento idóneo,
- en caso de que no pueda ser atendida alguna o algún paciente debido a la saturación que se presente en un momento dado en la unidad médica, se implementen las acciones necesarias a fin de que sea referido y trasladado, en ambulancias debidamente equipadas, a otro hospital de la red hospitalaria.

1148. En particular, en 2005 y 2006 se emitieron las siguientes recomendaciones:¹⁷⁴

- *Recomendación 02/2005:* Caso de negligencia médica cometida en agravio de una persona que sufrió secuelas graves (quemaduras en ambas manos y consecuente amputación de tres dedos de cada mano) con motivo de intervenciones terapéuticas que se le proporcionaron en el Hospital Rubén Leñero. Se recomendó a la Secretaría de Salud: *a)* reparación del daño al agraviado, *b)* inicio de procedimientos de responsabilidad contra las y los servidores públicos involucrados, *c)* acatar lo señalado en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSAI-1998, relacionada con la integración del expediente clínico. Esta Recomendación se cumplió cabalmente.
- *Recomendación 03/2005:* Caso por negligencia médica. Se trata del caso de una persona que sufrió lesiones a causa de un accidente de tránsito quien, después de ser negligentemente atendido en el Hospital General La Villa, fue dado de alta y al estar rindiendo su declaración ante el MP, el mismo día del egreso, falleció. Se recomendó a la Secretaría de Salud: *a)* reparación del daño a la peticionaria (un familiar del agraviado), *b)* inicio de procedimientos de responsabilidad contra los servidores públicos responsables, *c)* acatar lo señalado en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSAI-1998, relacionada con la integración del expediente clínico, *d)* mantener a las y los pacientes que ingresen por accidentes de tránsito de vehículos en un área de observación y practicarles los estudios correspondientes. Esta recomendación está parcialmente aceptada y sujeta a seguimiento.
- *Recomendación 6/2006:* Negligencia y deficiente atención médica. Este caso se refiere a una mujer que fue intervenida quirúrgicamente en el Hospital General Ticomán y por descuido se le dejó una compresa en la cavidad abdominal, lo que le causó una peritonitis y, posteriormente, la muerte. Se recomendó a la Secretaría de Salud: *a)* reparación del daño, *b)* inicio de procedimientos de responsabilidad contra los servidores públicos involucrados, *c)* acatar lo señalado en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSAI-1998, en relación con la integración del expediente clínico). Esta recomendación está parcialmente aceptada y sujeta a seguimiento. Cabe destacar que recientemente la Dirección General de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, a quien también se le dirigió esta recomendación, aceptó pagar la reparación del daño de acuerdo a la propuesta de la CDHDF incluida en uno de los puntos recomendatorios, por lo que se le pagará a la familia la cantidad de 170 539.68 pesos.
- *Recomendación 9/2006:* Caso de obstaculización, restricción o negativa al derecho a la salud y responsabilidad médica. A pesar de que de su estado de salud se desprendería que la agraviada debería ser atendida de manera urgente, la intervención quirúrgica no se realizó sino hasta que se le reventó el apéndice, lo cual complicó su estado de salud y, posteriormente, causó

la muerte. Se recomendó a la Secretaría de Salud: *a)* reparación del daño a la víctima, *b)* inicio de procedimientos de responsabilidad contra los servidores públicos involucrados, *c)* acatar lo señalado en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSAI-1998, relacionado con el expediente clínico, *d)* comunicar al personal médico que en todos aquellos casos en los que se presenten y existan signos de alarma, se realice de forma pronta y oportuna el tratamiento idóneo. Esta recomendación está aceptada y sujeta a seguimiento. Cabe señalar que la reparación del daño fue la inscripción de la madre de la víctima en el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos de la Secretaría de Salud, además de que se le otorgó apoyo jurídico y psicológico por parte de la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito y se le dio un apoyo económico de 50 000 pesos, además recibió un subsidio de 100% para la adquisición de un crédito en el Invi. Actualmente la peticionaria tiene la posesión del bien y sólo está pendiente su escrituración.

Comisiones de Arbitraje Médico

1149. La Conamed, que fue creada en 1996, además de contribuir a la resolución de conflictos entre el personal médico y pacientes por medio de la aplicación de mecanismos de resolución extrajudicial, revisa la documentación y la práctica médica de todos los actos reclamados. Las recomendaciones se refieren a temas como: medicamentos de aspecto o nombre parecidos, identificación de pacientes, realización del procedimiento correcto, control de las soluciones concentradas de electrolitos, un solo uso de los dispositivos de inyección y mejoría de la higiene de las manos para prevenir las infecciones asociadas a la atención de salud.¹⁷⁵ La Conamed también atiende quejas relacionadas con la atención médica proporcionada por personal médico de la red hospitalaria del Distrito Federal.¹⁷⁶

1150. Algunas fuentes señalan que la Conamed es una instancia creada con el propósito de proteger los intereses gremiales de los médicos contra posibles demandas de pacientes por mala práctica o iatrogenia severa o grave, la mediación de esta instancia en conflictos de ese tipo parece tender a proteger a las o los médicos, razón por la cual genera desconfianza y poca credibilidad, por lo que las víctimas acuden a instancias judiciales a dirimir las.¹⁷⁷

15.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho a la salud

1151. El derecho a la salud se encuentra consagrado en el apartado de las garantías individuales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, uno de los recursos que se puede promover contra una presunta violación a esta garantía constitucional es el recurso de amparo, regulado en los artículos 103 y 107 constitucionales.

1152. En el ámbito administrativo, se encuentran determinados en la propia Ley General de Salud los tiempos y bases generales para el ofrecimiento de pruebas en casos de sanciones por parte de la autoridad sanitaria, así como para la interposición de recursos de inconformidad. Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del cumplimiento de estas leyes y de las demás disposiciones que se dicten basadas en ellas.

1153. Adicionalmente, se han creado instituciones públicas que pueden intervenir para garantizar el ejercicio del derecho a la salud, para presentar quejas por su incumplimiento e inclusive para solicitar la reparación del daño o alguna indemnización en casos de violaciones al derecho, como son los organismos públicos de derechos humanos, o la Comisión de Arbitraje Médico (Conamed) que funciona en el ámbito federal y en la mayoría de las entidades federativas.¹⁷⁸

1154. No obstante, cabe subrayar que la Ley de Salud del Distrito Federal no establece la figura de la reparación del daño a las personas que han sido víctimas de una violación de su derecho a la salud, lo cual viene a limitar la posibilidad de una restitución del derecho, una reparación, o la satisfacción de la no repetición de hechos en caso de violación.

15.6 Conclusiones del capítulo

1155. El derecho a la salud tiene un reconocimiento jurídico local con apego a los estándares internacionales, pues la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y la Ley de Salud para el Distrito Federal lo consagran como un derecho social universal y fijan las obligaciones de las autoridades capitalinas de promover, proteger y garantizar su cumplimiento.

1156. En 2006, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal elevó a rango de ley el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y a los medicamentos para los habitantes de la ciudad. El gobierno capitalino, a través de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, ha retomado como ejes rectores de las políticas, programas y acciones en salud, los principios de democratización, centralidad de la institución pública, universalidad, ampliación de los servicios, equidad y solidaridad.

1157. Por medio del Programa de Acceso Gratuito a la Atención Médica y Medicamentos, el gobierno está avanzando progresivamente en materia de accesibilidad económica a los servicios de salud, observando de esta forma su obligación de garantizar el derecho, al proporcionar servicios preventivos, de diagnóstico, curativos y de rehabilitación para las personas no aseguradas por una institución de seguridad social.

1158. A los organismos de salud de la Administración Pública del Distrito Federal se les han asignado importantes partidas presupuestarias y han avanzado en la puesta en marcha de programas y acciones para promover la realización progresiva del derecho a la salud de la población capitalina (especialmente en materia de vacunación universal, atención a las adicciones y detección de casos de diabetes mellitus). No obstante lo anterior, el Distrito Federal presenta índices de desempeño muy por debajo del promedio nacional en materia de vigilancia epidemiológica y vacunación, prevención y control de la diabetes mellitus e hipertensión arterial, VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, cáncer cérvico-uterino y de la rabia.

1159. El Distrito Federal es la entidad donde se registra el mayor número de casos de VIH-SIDA en el país. A pesar de la puesta en marcha del Programa VIH-SIDA, no se cuenta con los recursos materiales, humanos y financieros suficientes para atender debidamente a todas las personas no derechohabientes portadoras del VIH-SIDA y garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios médicos y tratamientos.

1160. En el ámbito de la salud mental, existe una brecha importante entre las necesidades de la población y los programas y servicios para satisfacerlas, además la prevención, promoción y detección de problemas psicosociales son abordadas de manera incipiente y aún limitada, por parte de las autoridades capitalinas. Preocupa, en particular, que dentro de la red hospitalaria a cargo de la Secretaría de Salud del Distrito Federal no se cuente con hospitales para atender enfermedades psiquiátricas y, en general, la salud mental.

1161. Los índices de defunción por padecimientos crónico-degenerativos (enfermedades cardíacas, diabetes, cáncer y enfermedades cerebro-vasculares) así como el problema del sobrepeso y la obesidad y otros trastornos alimenticios, presentan en el Distrito Federal tasas superiores a la media nacional, pero el sistema de atención en salud parece tardar en adaptarse a esta nueva realidad sanitaria.

1162. Al respecto, cabe resaltar la inexistencia de campañas y programas educativos de amplio alcance y de carácter permanente en materia de orientación nutricional y cuidado personal y otras acciones tendientes a prevenir estos problemas de salud pública. Igualmente, faltan servicios de atención médica, en cantidad y calidad suficientes, para atender estas enfermedades, más aún porque pueden ser prevenidas, tratables o curables si son detectadas a tiempo.

1163. Además del cambio que se observa en el perfil patológico, el Sistema de Salud debe adecuarse a la evolución de la estructura demográfica que está cambiando las necesidades en salud de la población capitalina; en particular las personas adultas mayores están ejerciendo cada vez más presión sobre la demanda de servicios, la cual irá en aumento en las próximos años y décadas.

1164. La infraestructura médica a cargo de la Secretaría presenta una serie de rezagos por su mal estado y su concentración geográfica. Se observa una desigualdad en la distribución territorial de las instalaciones. La población en situación de mayor pobreza se ubica principalmente en las zonas periféricas de la ciudad, que carecen de centros de salud y hospitales. Estos problemas estructurales derivan, en gran medida, de la insuficiencia presupuestal y, en algunos casos, de su deficiente distribución.

1165. Asimismo, los servicios de atención muestran deficiencias debido a la saturación, la falta de personal médico y el desabasto de medicamentos. Las quejas y recomendaciones emitidas por la CDHDF son contundentes en este sentido al señalar que los principales obstáculos identificados para ejercer el derecho a la salud son: la discriminación o exclusión en el acceso a los servicios, la negación o postergación de la atención, la falta de insumos y equipo y la deficiente calidad en los servicios de salud. Esto se debe principalmente a la fragmentación del sistema, la insuficiencia de presupuesto y la lenta actualización de infraestructura y tecnológica.

1166. El Sistema de salud en el Distrito Federal –y por ende el ejercicio del derecho a la salud– se encuentra altamente fragmentado y segmentado. Existen reglas y condicionantes (como ser o no derechohabiente de una institución de seguridad social, la capacidad de pago o el lugar de residencia de cada persona) que determinan la disponibilidad, el acceso y la calidad de los servicios, siendo la población que no está protegida por una institución de seguridad social y no cuenta con los recursos suficientes para costear un seguro privado, la más afectada.

1167. En los casos de una deficiente atención médica, el derecho a la salud debe vincularse también estrechamente con el tema de la reparación del daño, pues “en la medida en que seamos capaces como Estado y sociedad de resarcir el daño ocasionado a un ser humano por una deficiente atención médica, podremos garantizar para otros y para nosotros mismos, un proyecto de vida a futuro”.¹⁷⁹

1168. La salud es uno de los indicadores básicos del desarrollo humano, condición indispensable para tener un nivel de vida adecuado. El derecho a la salud incluye varios elementos para su pleno goce. En particular, la obligación de cumplir implica que el Estado reconozca adecuadamente el derecho a la salud en el ordenamiento jurídico y que promueva una política pública que, entre otros aspectos, incluya la prevención de enfermedades y el cuidado de la salud, que abarca los recursos humanos y materiales con que se tiene que contar para atender las enfermedades y sus efectos. Para cumplir todo lo anterior es importante destinar los recursos económicos, materiales y humanos necesarios.

Notas

- ¹ En este apartado se aborda el derecho a la salud de manera general, sin entrar en la especificidad de cada grupo de población. El grado de cumplimiento del derecho a la salud de las mujeres, niñas y niños, jóvenes, personas adultas mayores, pueblos indígenas, personas con discapacidad, poblaciones callejeras, personas víctimas de trata, LGTBTT y personas migrantes y refugiadas, se aborda en los apartados específicos en la parte VI. Grupos de población. Lo relativo a los derechos sexuales y reproductivos y a los derechos al agua y a un medio ambiente sano se encuentra en capítulos específicos en la parte III. Seguridad humana. En la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de su libertad, se aborda el tema de la salud en los reclusorios.
- ² Véase párrafo 1° del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 12 del PIDESC. Además de estos dos documentos el derecho a la salud se ve plasmado en aquellos instrumentos dirigidos a algunos grupos que por su condición presentan mayor riesgo de ser vulnerados. Así, el derecho a la salud se reconoce en el inciso iv) del apartado e) del artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965, en el apartado f) del párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, así como en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Análogamente, el derecho a la salud ha sido proclamado por la Comisión de Derechos Humanos (Resolución 1989/11), así como en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994 y en la Declaración y Programa de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, que contienen definiciones de la salud reproductiva y de la salud de la mujer.
- ³ La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A 8III), del 10 de diciembre de 1948.
- ⁴ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971 y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981.
- ⁵ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000) relativa al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, párrafo 2.
- ⁶ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, adoptado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988, vinculante en México a partir a 1996, artículo 10.
- ⁷ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), párrafo 4.
- ⁸ *Ibid.*, párrafo 12.
- ⁹ Se precisa que “La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos”. Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), párrafo 12.
- ¹⁰ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto de San Salvador, *op. cit.*, artículo 10.
- ¹¹ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), párrafos 34 a 37.
- ¹² En lo relativo a las personas con VIH/SIDA, la obligación de cumplir también implica que “todas las personas que necesiten tratamiento, como consecuencia del VIH o del SIDA o por cualquier otra causa, tengan acceso al tratamiento médico disponible y otros medios de atención a la salud, independientemente de su estado en relación con el VIH”. Carta de las obligaciones de respetar los derechos humanos y los principios éticos y humanitarios al abordar las dimensiones sanitarias, sociales y económicas del VIH y el SIDA, dada a conocer, junto con la Declaración de Derechos y Humanidad, en 1992, como anexo al documento E/CN.4/1992/82 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, párrafo 53.
- ¹³ La esperanza de vida se define como el promedio de años que espera vivir una persona al momento de su nacimiento sobre la base de las tasas de mortalidad por edad para un año determinado.

- ¹⁴ La tasa global de fecundidad es el número medio de hijos/as que espera tener o haber tenido una mujer al final de su vida reproductiva de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad observadas en un año dado.
- ¹⁵ La tasa bruta de natalidad es el número de nacidos vivos por cada mil habitantes en un año determinado.
- ¹⁶ INEGI, Esperanza de vida por entidad federativa según sexo, 2005, 2006 y 2007, datos para 2007, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob56&c=3879&e=09>>.
- ¹⁷ INEGI, Tasa global de fecundidad por entidad federativa, 2000 a 2007, datos para 2007, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob17&c=3859&e=09>>.
- ¹⁸ INEGI, Tasa bruta de natalidad por entidad federativa, 2000 a 2007, datos para 2007, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob15&s=est&c=3858&e=09>>.
- ¹⁹ La tasa de mortalidad corresponde a la proporción de defunciones registrada por 100 000 habitantes.
- ²⁰ INEGI, Tasa bruta de mortalidad por entidad federativa, 2000 a 2007, datos para 2007, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob54&s=est&c=3877&e=09>>.
- ²¹ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2012, 11 de abril de 2007, IV. Diagnóstico de Salud, Cuadro 1. Principales causas de mortalidad general, Distrito Federal, 2001-2005, p. 34.
- ²² Para más información véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ²³ Para más información véase la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ²⁴ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal (2007-2012), *op. cit.*, p. 18.
- ²⁵ Secretaría de Salud (ssa), Programa Nacional de Salud 2007-2012. Por un México sano: construyendo alianzas para una mejor salud, México, 2007, p. 159.
- ²⁶ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal (2007-2012), *op. cit.*, cuadro 1. Principales causas de mortalidad general, Distrito Federal, 2001-2005, p. 34.
- ²⁷ ssa, *Salud México 2001-2005, Información para la rendición de cuentas*, México, 2006, Anexos Estadísticos.
- ²⁸ ssa, *Salud México 2001-2005, op. cit.*, Anexo III.2, p. 192.
- ²⁹ *Ibid.*, Anexo I.2, p. 172.
- ³⁰ *Ibid.*, Anexo I.4, p. 174.
- ³¹ *Ibid.*, Anexo I.2, p. 172.
- ³² *Ibid.*, Anexo I.1, p. 171.
- ³³ Es la proporción de defunciones de mujeres, mientras estén embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debida a cualquier causa relacionada con, o agravada por el embarazo mismo o su atención, en un determinado año, por cada 100 mil nacimientos en ese mismo año.
- ³⁴ INEGI, Razón de mortalidad materna, <<http://www.metasdelmilenio.inegi.gob.mx/artus/eis/IndicadorArtusMMPUBLICO.asp?numEscenario=39>>.
- ³⁵ Citado en Red por los Derechos de la Infancia en México, *La infancia cuenta en México*, México, 2006, p. 46.
- ³⁶ Para mayor información sobre mortalidad infantil, véase la parte VI, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ³⁷ La tasa de mortalidad infantil es el número de defunciones de menores de un año de edad por cada 1 000 nacimientos ocurridos en un año determinado.
- ³⁸ INEGI, Tasa de mortalidad infantil por entidad federativa, 2000 a 2007, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob55&c=3878&e=09>>.
- ³⁹ La morbilidad corresponde a la frecuencia en que se presenta una enfermedad en una población.
- ⁴⁰ Véase también la parte III, capítulos 10: Derecho a un medio ambiente sano y 11: Derecho al agua.
- ⁴¹ Centro de Transporte Sustentable, *Folleto DESCA: Transporte con perspectiva de derechos humanos*, CDHDF Centro de Transporte Sustentable, México, 2008.
- ⁴² *Idem.*
- ⁴³ *Idem.*
- ⁴⁴ Alternativa Ciudadana 21, Resultados del Taller Propuestas de política ambiental para el Distrito Federal, 22 de mayo de 2003, disponible en <www.alternativa21.org.mx>.
- ⁴⁵ Para más información véase la parte VI, capítulos 27: Derechos de la infancia y 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ⁴⁶ La nutrición es el proceso biológico en el que los organismos asimilan los alimentos y los líquidos necesarios para el funcionamiento, el crecimiento y el mantenimiento de sus funciones vitales. La mala nutrición que resulta del consumo deficiente de alimentos o nutrimentos, aumenta los riesgos de varias enfermedades, por lo que la nutrición es considerada como uno de los principales determinantes en el proceso de tener una buena salud.
- ⁴⁷ Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2002*, México, junio de 2003, p. 11. Citada en Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C., *Informe sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Distrito Federal*, México, 2008.
- ⁴⁸ Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut)*, México, 2006, p. 87.
- ⁴⁹ INEGI, Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer por entidad federativa, 2002 a 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=msal08&s=est&c=3898&e=09>>.
- ⁵⁰ Sistema Nacional DIF (SNDIF) *4º Censo Nacional de Talla 2004*.
- ⁵¹ Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Ensanut, op. cit.*
- ⁵² José Luis Silencio, investigador del Instituto Nacional de Nutrición, citado en Patricia Huesca, "En México sufre desnutrición el 20% de menores de cinco años", *La Crónica*, 16 de agosto de 2006.
- ⁵³ El derecho a la alimentación adecuada está reconocido en el artículo 11 del PIDESC.

- ⁵⁴ Estos datos se encuentran referidos en Red por los Derechos de la Infancia en México, *La infancia cuenta en México, op. cit.*, y se basan en las siguientes fuentes: SNDIF, *4º Censo Nacional de Talla* e Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Ensanut, op. cit.*
- ⁵⁵ Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Ensanut, op. cit.*
- ⁵⁶ José Luis Silencio, investigador del Instituto Nacional de Nutrición, citado en Patricia Huesca, *op. cit.*
- ⁵⁷ Luis Ortiz Hernández, María Nayeli Acosta Gutiérrez, Elisa Núñez Pérez Alma, Nadia Peralta Fonseca, Yoko Ruiz Gómez, “En escolares de la ciudad de México la inseguridad alimentaria se asoció positivamente con el sobrepeso”, en *Revista de Investigación Clínica*, vol. 59, núm. 1, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, 2007, pp. 32-41.
- ⁵⁸ SSA, *Salud México 2001-2005, op. cit.* Anexo III.2, p. 192, con base en *Ensanut 2005*.
- ⁵⁹ Centros de Integración Juvenil, *Niños, niñas y adolescentes: una mirada desde la prevención*, México, 2005, pp. 142-157.
- ⁶⁰ SSA, Programa para la Atención de las Adicciones en el Distrito Federal, 2007-2012, México Distrito Federal, p. 3.
- ⁶¹ SSA, Programa para la Atención de las Adicciones en el Distrito Federal, *op. cit.*, p. 7.
- ⁶² *Ibid.*, p. 3.
- ⁶³ *Idem.*
- ⁶⁴ SSA, *Salud México 2001-2005, op. cit.* Anexo I.13, p. 183, con base en *Ensanut 2005*.
- ⁶⁵ SSA, Programa para la Atención de las Adicciones en el Distrito Federal, *op. cit.*, p. 2.
- ⁶⁶ *Ibid.*, p. 11.
- ⁶⁷ *Ibid.*, p. 2.
- ⁶⁸ Para mayor información respecto del consumo de drogas en la población juvenil, véase la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ⁶⁹ Citado en N. Martínez y A. Cervantes, *Encuesta de Consumo de Drogas en Estudiantes: Tabaco, Drogas y Alcohol en el D.F.*, México, 2007. Consultado en Internet.
- ⁷⁰ Tomado de N. Martínez y A. Cervantes, *op. cit.*
- ⁷¹ Parte de la información viene de Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la CDHDF, El papel del ombudsman en la defensa de los derechos humanos de las personas que viven con VIH y SIDA, ponencia presentada en el marco del Día Mundial de la Lucha contra el SIDA, Poliforum León, León, Guanajuato, 1 de diciembre de 2007. Para más información, véase a la parte VI, capítulo 30: Derechos de las lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales (LGBTTT) y la parte V, capítulo 23: Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión.
- ⁷² SSA, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA, *Registro Nacional de Casos de SIDA*, datos al 15 de noviembre de 2007.
- ⁷³ *Idem.*
- ⁷⁴ SSA, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA, Panorama Epidemiológico del VIH/SIDA y ETS en México, Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, 30 de junio de 2006, <<http://www.salud.gob.mx/conasida/estadis/2006/panoeptide31dic2006.pdf>>.
- ⁷⁵ SSA, *Salud México 2006. Información para la Rendición de Cuentas*, México, 2007.
- ⁷⁶ SSA, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA, Panorama Epidemiológico del VIH/SIDA E ITS en México, *op. cit.*
- ⁷⁷ SSA, *Salud México, 2006, op. cit.*
- ⁷⁸ La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la salud mental como “la capacidad del individuo, el grupo y el ambiente de interactuar el uno con el otro de forma tal, que se promueva el bienestar subjetivo, el óptimo desarrollo y el uso de habilidades mentales (cognitivas, afectivas y relacionales), la adquisición de las metas individuales y colectivas en forma congruente con la justicia y la adquisición y preservación de las condiciones de equidad fundamental”. Las principales manifestaciones clínicas de la enfermedad mental reflejan una alteración de las funciones cerebrales, como la desatención (trastornos por déficit de atención), la memoria (demencia), el pensamiento (esquizofrenia), el estado de ánimo (depresión), la sensopercepción (esquizofrenia), el aprendizaje (trastornos del desarrollo infantil y la conducta), entre otros. Información del portal de Internet del Consejo de Población del Distrito Federal, Día Mundial de la Salud Mental, 10 de octubre de 2004, <http://www.copo.df.gob.mx/calendario/calendario_2004/octubre/mental.html>.
- ⁷⁹ T. Harpham (1994), “Cities and Health in the Third World”, en D. R. Phillips, y Y. Verhasselt (eds.), *Health and Development*, Londres, Routledge, p. 17, citado en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Jonatan Rapaport, Salud urbana, inciso i) sobre salud mental, <<http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/196>>.
- ⁸⁰ Juan Martín Sandoval de Escurdia y María Paz Richard Muñoz, La salud mental en México (DPS-ISS 03 05), Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social, México, 2005.
- ⁸¹ Información aportada al Comité Coordinador por parte de Carlos Rodríguez Ajenjo, secretario técnico del Consejo Nacional contra las Adicciones.
- ⁸² T. Harpham (1994), *op. cit.*, p. 116.
- ⁸³ Para más información véase la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁸⁴ Página de Internet de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Evaluación de riesgos e impacto en la Salud*, <<http://www.mex.ops-oms.org/contenido/temas/reduccion1.htm>>.
- ⁸⁵ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P. A.C., *Informe sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Distrito Federal 2007, op. cit.*
- ⁸⁶ Para más información véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ⁸⁷ INEGI, *II Censo Nacional de Población y Vivienda, 2005*, resultados por localidades, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/localidad/iter/default.asp?s=est&c=10395>>.
- ⁸⁸ *Idem.*
- ⁸⁹ Véase también más adelante apartado 15.4 Instituciones y políticas públicas.

- ⁹⁰ INEGI, comunicado núm. 119/06, *Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda, 2005 para el Distrito Federal*, 24 de mayo de 2006.
- ⁹¹ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Salud del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ⁹² *Idem.*
- ⁹³ *Idem.*
- ⁹⁴ *Idem.*
- ⁹⁵ Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), Consejo de Desarrollo Social, La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general, México, noviembre de 2006, p. 81.
- ⁹⁶ Sedeso, *Ibid.*, pp. 17-18.
- ⁹⁷ SSA, *Salud México 2001-2005, op. cit.*, indicadores estratégicos.
- ⁹⁸ *Ibid.*, Anexo I.5, p. 175.
- ⁹⁹ El número de quejas que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerara improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etc.
- ¹⁰⁰ Información aportada al Comité Coordinador por la Segunda Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁰¹ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, *op. cit.*, pp. 14-15.
- ¹⁰² Véase los capítulos sobre Derechos de las mujeres, Derechos de la infancia, Derechos de las y los jóvenes, Derechos de las personas adultas mayores, Derechos de los pueblos indígenas, Derechos de las personas con discapacidad, Derechos de las personas migrantes y refugiadas, Derechos de las poblaciones callejeras y Derechos de las lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales (LGBTTT), y Derecho de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial, en la parte VI.
- ¹⁰³ CDHDF, “En condiciones de pobreza y extrema pobreza vive 60% de los ancianos del Distrito Federal”, *boletín de prensa*, núm. 96/2005, 28 de agosto, 2005.
- ¹⁰⁴ Véase la parte VI, capítulo 32: Derechos de las personas adultas mayores.
- ¹⁰⁵ Servicios de Salud del Distrito Federal. Porcentaje de cobertura de Vacunación de menores de cinco años por tipo de vacuna, año 2006, <<http://www.salud.df.gob.mx:88/sspdf/modules/tinycontent/index.php?id=41>>. (consultado el 20 de noviembre de 2007), el dato incluye a los beneficiarios del Seguro Popular.
- ¹⁰⁶ Véase la parte VI, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ¹⁰⁷ Véase la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ¹⁰⁸ RIE, *Jóvenes con propuestas*, México, 2006, p. 10.
- ¹⁰⁹ Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de octubre de 1984, artículo 2°.
- ¹¹⁰ Ley General de Salud, *op. cit.*, artículo 6°.
- ¹¹¹ *Ibid.*, artículo 35.
- ¹¹² *Ibid.*, artículo 36.
- ¹¹³ *Ibid.*, artículo 25.
- ¹¹⁴ *Ibid.*, artículo 6°.
- ¹¹⁵ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C., *Informe sobre la situación de los derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Distrito Federal*, 2007, *op. cit.*
- ¹¹⁶ M. Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, UNAM/Porrúa/CNDH, México, 2005, p. 813.
- ¹¹⁷ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), *op. cit.*, párrafo 4.
- ¹¹⁸ M. Carbonell, *op. cit.*, p. 817.
- ¹¹⁹ Portal de Internet de la Secretaría de Salud (ssa), <<http://bibliotecas.salud.gob.mx/greenstone/collect/publin1/index/assoc/HASH0101.dir/doc.pdf>>.
- ¹²⁰ Decreto por el que se crea el órgano desconcentrado denominado Comisión Nacional de Bioética, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de septiembre de 2005, artículo 1°.
- ¹²¹ *Ibid.*, artículo 2°, fracciones VIII y IX.
- ¹²² En las leyes dirigidas a sectores más específicos, existen referencias a cuestiones de salud, como la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes en el Distrito Federal, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, etcétera.
- ¹²³ Ley de Salud para el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 1987.
- ¹²⁴ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2012, *op. cit.*, I. Marco Jurídico.
- ¹²⁵ “Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral”, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de mayo de 2006.
- ¹²⁶ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, *Una valoración general*, México noviembre de 2006, p. 81.
- ¹²⁷ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Programa de Salud 2002-2006, México, agosto de 2002, p. 8.
- ¹²⁸ *Ibid.*, p. 8.
- ¹²⁹ *Ibid.*, p. 9.

- ¹³⁰ Página de Internet del Seguro Popular, <<http://www.seguro-popular.salud.gob.mx>>.
- ¹³¹ *Idem*.
- ¹³² *Idem*.
- ¹³³ Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de octubre de 1984, artículo 35. Véase también el apartado sobre Marco jurídico de este capítulo.
- ¹³⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998, artículo 29.
- ¹³⁵ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, *op. cit.*, pp. 9-10.
- ¹³⁶ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, *op. cit.*, pp. 9-10.
- ¹³⁷ Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 2006.
- ¹³⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 19 de enero de 2004. También en la página de Internet de la Secretaría de Salud Federal, Servicios de Atención Psiquiátrica, Antecedentes, <<http://sap.salud.gob.mx>>.
- ¹³⁹ Decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2006. Citado en Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C., *Informe sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Distrito Federal 2007*, *op. cit.*
- ¹⁴⁰ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal (2007-2012), *op. cit.*, p. 25.
- ¹⁴¹ Este programa se desarrolla en el marco de la Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de mayo de 2006.
- ¹⁴² Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Salud del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁴³ Comparecencia del C. Secretario de Salud del Gobierno del Distrito Federal, doctor Manuel Mondragón y Kalb, ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura. Información aportada al Comité Coordinador por el enlace en materia de derechos humanos de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, el 16 de noviembre de 2007.
- ¹⁴⁴ Comparecencia del C. Secretario de Salud del Gobierno del Distrito Federal, doctor Manuel Mondragón y Kalb...”, *op. cit.*
- ¹⁴⁵ Gobierno del Distrito Federal, *Primer Informe de Gobierno*, 17 de septiembre de 2007, Anexo analítico, p. 10.
- ¹⁴⁶ “Comparecencia del C. Secretario de Salud del Gobierno del Distrito Federal, doctor Manuel Mondragón y Kalb...”, *op. cit.*
- ¹⁴⁷ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal (2007-2012), *op. cit.*, p. 5.
- ¹⁴⁸ Poliomiélitis, difteria, tétanos, tosferina, haemophilus influenzae tipo B, hepatitis B, tuberculosis meningea, sarampión, rubéola, parotiditis, rotavirus e influenza.
- ¹⁴⁹ “Comparecencia del C. Secretario de Salud del Gobierno del Distrito Federal, doctor Manuel Mondragón y Kalb...”, *op. cit.*
- ¹⁵⁰ *Ibidem*.
- ¹⁵¹ El 6 de septiembre de 2007 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Acuerdo del jefe de Gobierno, por el que se reforma el diverso por el que se crea el Consejo contra las Adicciones del Distrito Federal, mediante el cual se establece que la coordinación del Consejo estará a cargo de la Secretaría de Salud.
- ¹⁵² Secretaría de Salud, Programa para la Atención de las Adicciones en el Distrito Federal, *op. cit.*
- ¹⁵³ *Ibid*, p. 2.
- ¹⁵⁴ Página de Internet de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, <<http://www.salud.df.gob.mx/content/view/1344>>, (consultado el 10 de noviembre de 2007).
- ¹⁵⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Salud del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁵⁶ Para mayor información, véase el portal de Internet de Inmujeres-DF.
- ¹⁵⁷ Se amplía este tema en la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- ¹⁵⁸ El número de quejas que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerará improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹⁵⁹ Información aportada al Comité Coordinador por la Segunda Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁶⁰ Tomado de Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la CDHDF, El papel del ombudsman en la defensa de los derechos humanos de las personas que viven con VIH y SIDA, *op. cit.*
- ¹⁶¹ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006*, *op. cit.*, pp. 82-83.
- ¹⁶² Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Salud del Distrito Federal.
- ¹⁶³ SSA, *México Salud 2001-2005*, *op. cit.*, Anexos II.3, II.4 y II.5 pp. 187-189.
- ¹⁶⁴ El tema del acceso a la información se desarrolla más ampliamente en la parte IV, capítulo 19: Acceso a la información.
- ¹⁶⁵ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), *op. cit.*, párrafo 12.
- ¹⁶⁶ *Ibidem*.
- ¹⁶⁷ Información aportada al Comité Coordinador por Elsa Pérez Paredes de IPAS, México, A.C.

- ¹⁶⁸ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), *op. cit.*, párrafo 57.
- ¹⁶⁹ *Ibid.*, párrafo 35.
- ¹⁷⁰ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la Segunda Visitaduría General, la Dirección General de Quejas y Orientación y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁷¹ El número de quejas que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (y la PAOT) es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerará improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹⁷² En una queja puede señalarse uno o más derechos humanos vulnerados, por lo que las menciones por derecho afectado no siempre coinciden con el número de quejas con las cuales se relacionan.
- ¹⁷³ CDHDF, *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2005.
- ¹⁷⁴ Véase también las recomendaciones relativas a las personas con VIH-SIDA y al sistema penitenciario en la parte V, capítulo 25: Personas privadas de su libertad en centros de reclusión y en la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- ¹⁷⁵ Página de Internet de la Conamed <www.conamed.gob.mx>.
- ¹⁷⁶ Información aportada al Comité Coordinador por la Segunda Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁷⁷ Información aportada al Comité Coordinador por Carlos Rodríguez Ajenjo, secretario técnico del Consejo Nacional contra las Adicciones.
- ¹⁷⁸ Información aportada al Comité Coordinador por la Comisión de Salud y Asistencia Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁷⁹ Tomado de Emilio Álvarez Icaza Longoria, *El papel del ombudsman...*, *op. cit.*

Capítulo 16. Derechos sexuales y reproductivos¹

1169. Tanto hombres como mujeres son sujetos de derechos sexuales y reproductivos. Este capítulo hace énfasis en el ejercicio de estos derechos por parte de las mujeres, toda vez que históricamente se les han obstaculizado en mayor proporción y porque los procesos reproductivos atañen específicamente a los derechos de las mujeres y los servicios que el Estado está obligado a garantizar.

16.1 Introducción, conceptos y obligaciones del Estado

1170. Los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos que, de acuerdo con el principio de integridad, están relacionados con otros, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la salud, a la información, a la igualdad, a la educación, a la intimidad, a una vida libre de discriminación y de violencia, y a disfrutar del progreso científico, entre otros, todos contenidos en distintos instrumentos internacionales.

1171. La definición de derechos sexuales, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, establece que

abarcen los derechos humanos que ya han sido reconocidos en leyes nacionales, documentos internacionales de derechos humanos y otras declaraciones. Incluyen el derecho de todas las personas, libres de coerción, discriminación y violencia a: el más alto estándar de salud sexual, incluyendo el acceso a servicios de cuidado a la salud sexual y reproductiva; la búsqueda, recepción y otorgamiento de información relacionada con la sexualidad; la educación sobre la sexualidad; el respeto por la integridad física; escoger a una pareja; decidir ser sexualmente activo o no; al matrimonio consensuado; a decidir tener o no hijos y cuándo; y a ejercer una vida sexual satisfactoria, segura y placentera.²

1172. Los derechos reproductivos se rigen bajo dos principios:

- a) el derecho a la salud reproductiva, que implica la obligación gubernamental de garantizar la disponibilidad de servicios de salud reproductiva así como remover las barreras legales para esa prestación, y
- b) el derecho a la autodeterminación reproductiva, que se basa en el derecho a planificar la familia, a estar libre de interferencias en las decisiones reproductivas, así como a estar libre de todas las formas de violencia y coerción que afectan la vida sexual o reproductiva de las mujeres.³

1173. Los derechos sexuales y los derechos reproductivos buscan la igualdad y equidad sexual; el derecho a estar libres de toda forma de discriminación; el respeto a la diversidad; el derecho de toda mujer a decidir sobre su maternidad; el acceso a información objetiva, veraz y oportuna, basada en argumentos científicos; el derecho a expresar la preferencia sexual y a tener relaciones consensuadas; el respeto a la intimidad y la vida privada, incluyendo el respeto a la confidencialidad; el acceso a métodos anticonceptivos seguros, eficaces, asequibles y adecuados; servicios de salud integrales y de calidad; educación sexual integral, laica y científica; el respeto a ejercer la sexualidad libre de violencia, torturas, coerción, explotación, abusos sexuales y cualquier otro tipo de violencia; entre otras.⁴

1174. Los derechos sexuales y los derechos reproductivos abarcan principios básicos de derechos humanos. La Constitución y los tratados internacionales son la base para el reconocimiento y protección de los derechos del cuerpo en la sexualidad y la reproducción, dado que contienen la protección a derechos fundamentales. Algunos de estos tratados son la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros, así como los acuerdos producidos por conferencias y cumbres.

1175. En 1979, con la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se avanzó en el reconocimiento de derechos específicos pertenecientes a las mujeres,⁵ muchos de ellos, están relacionados con los derechos sexuales y los derechos reproductivos (igualdad de hombres y mujeres en las decisiones reproductivas y la responsabilidad compartida que implican los hijos, obligación de los Estados para asegurar, a hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica y planificación familiar, etcétera.).⁶

1176. En la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing en 1995, se sentaron importantes precedentes para los derechos sexuales y los derechos reproductivos, al reconocer que “los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y decidir libremente al respecto sin coerción, discriminación, ni violencia”.⁷

1177. El reconocimiento de los derechos sexuales y los derechos reproductivos es resultado de la lucha de diferentes organizaciones y movimientos sociales como el feminista y amplio de mujeres y el movimiento LGBTTT (lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales),⁸ así como de los estudios en diversos campos (población, salud, estudios culturales, sexualidad) por lo que el surgimiento de unos y otros es indisoluble.⁹

Salud reproductiva

1178. La salud reproductiva es un aspecto fundamental en el bienestar de las personas en general y muy especialmente de las mujeres, quienes llevan la carga biológica de la reproducción. No contar con acceso regular a servicios seguros y de calidad, ocasiona que las mujeres sean vulnerables a un sinnúmero de complicaciones de la salud¹⁰ que pueden llegar incluso a la muerte o a consecuencias nocivas para su salud.¹¹

1179. La obligación de los Estados de suministrar servicios de salud reproductiva, surge como resultado de la obligación de proteger la vida y la salud de toda persona sin discriminación basada en el sexo.¹² Por esta razón, “los Estados deben tomar en cuenta las necesidades particulares de salud tanto de las mujeres como de los hombres, y dado que la salud reproductiva es fundamental para el bienestar de las mujeres, los Estados deben tomar medidas afirmativas para garantizar que la atención a la salud reproductiva esté a disposición y al alcance de todas las mujeres,¹³ asimismo, deben garantizar que la información y los servicios para la atención a la salud sexual y reproductiva estén disponibles, sean accesibles y asequibles, y que sea eliminado cualquier obstáculo legal o informal que exista para el acceso a los mismos.¹⁴

1180. Los Estados también están obligados a eliminar las barreras legales y jurídicas de la atención en la salud reproductiva. Estas barreras pueden ser “las leyes que prohíben el aborto, restringen la publicidad de los anticonceptivos, exigen el consentimiento del esposo para obtener anticonceptivos y penalizan la esterilización voluntaria”.¹⁵

1181. La Ley de Salud del Distrito Federal establece en su artículo 16, el carácter prioritario que tiene la atención a la salud sexual y reproductiva. Menciona que el Gobierno del Distrito Federal debe promover y aplicar de forma permanente e intensiva políticas sobre educación y capacitación sobre la salud sexual, los derechos reproductivos y la maternidad y paternidad responsables. En cuanto a los anticonceptivos, señala que se tiene como propósito disminuir los abortos mediante la prevención de embarazos no planeados o deseados, así como evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual. Asimismo, expresa que proveerá de manera permanente servicios gratuitos de información, difusión y orientación sobre la salud sexual y reproductiva, además de suministrar métodos anticonceptivos.¹⁶

Salud sexual

1182. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud sexual es un estado de bienestar físico, emocional, mental y social en relación con la sexualidad; no es meramente la ausencia de enfermedad, disfunción o debilidad. La salud sexual requiere un acercamiento positivo y respetuoso a la sexualidad y a las relaciones sexuales, así como la posibilidad de tener experiencias sexuales placenteras y seguras, libres de coerción, discriminación y violencia. Para conseguir y mantener la salud sexual, los derechos sexuales de todas las personas deben ser respetados, protegidos y cumplidos.¹⁷

16.2 Marco jurídico federal y del Distrito Federal

1183. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce los derechos sexuales y reproductivos en sus artículos 1°, 4°, 6°, 7°, 24 y 130. Por su parte, la Ley General de Salud y la Ley General de Población, contienen disposiciones que incluyen aspectos sobre los derechos reproductivos.¹⁸

1184. En el Distrito Federal, se cuenta con importantes avances legislativos en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, ya que están contemplados en el Código Penal del Distrito Federal, en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, en la Ley de Salud del Distrito Federal, así como en la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal,¹⁹ que en su capítulo V, De los Derechos sexuales y reproductivos, señala:

Artículo 18. Todas las y los jóvenes tienen el derecho de disfrute y ejercicio pleno de su sexualidad y a decidir, de manera consciente y plenamente informada, el momento y el número de hijos que deseen tener.

Artículo 19. El Gobierno debe formular las políticas y establecer los mecanismos que permitan el acceso expedito de las y los jóvenes a los servicios de información y atención relacionados con el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

Artículo 20. El Plan debe incluir lineamientos y acciones que permitan generar y divulgar información referente de salud reproductiva, ejercicio responsable de la sexualidad, VIH-SIDA, educación sexual, embarazo en adolescentes, maternidad y paternidad responsable, entre otros.²⁰

1185. Otro avance importante se relaciona con las diversas reformas²¹ que se han hecho en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, como la realizada a la Ley de Salud del Distrito Federal, que establece el marco jurídico para la prestación de los servicios de Interrupción Legal del Embarazo, entre las que se encuentran:

- prestación en los cinco días siguientes a la solicitud de la mujer,
- servicios gratuitos y de calidad,
- aun cuando las mujeres cuenten con otro tipo de servicios de salud sociales o privados,
- regulación de la objeción de conciencia.

1186. Por otra parte, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2008, incluye sanciones a la violencia reproductiva.²² Asimismo, propone en su artículo 18 acciones específicas relacionadas con los derechos sexuales y derechos reproductivos, tales como:

Generar y difundir información sobre los derechos sexuales y reproductivos; prevención de las enfermedades de transmisión sexual, adicciones, accidentes; Interrupción Legal del Embarazo, salud mental, así como todos aquellos tendientes a prevenir la violencia contra las mujeres; diseñar y difundir materiales educativos con información sobre los derechos sexuales y reproductivos y para prevenir el abuso sexual infantil; proporcionar atención en salud reproductiva de las mujeres, en especial de aquellas que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad y/o privadas de su libertad.

1187. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), las comisiones que trabajan lo relativo a los derechos sexuales y reproductivos son la de Equidad y Género, Procuración y Administración de Justicia, de Salud y la de Asistencia Social. Además de éstas, sería de suma importancia que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, abordara también estos derechos, pues se trata de derechos humanos que tienen gran relevancia y no deben ser ignorados por tan importante instancia legislativa.

1188. En relación a las sanciones por la violación de los derechos sexuales y reproductivos, aun cuando el artículo 206 del Código Penal del Distrito Federal establece que se impondrán sanciones a quien atente contra la dignidad humana por razones de sexo, embarazo, ideología, entre otras, la falta de mecanismos específicos para la atención, la falta de sensibilización y capacitación del personal encargado de la procuración y administración de justicia, así como el desconocimiento de gran parte de la población sobre sus derechos sexuales y reproductivos, generan un gran obstáculo para hacer valer estos derechos, lo que muchas veces impide su exigibilidad.

16.3 Políticas públicas

1189. El Programa de Asesoría Jurídica y Orientación Integral del Inmujeres DF, informa y sensibiliza a las mujeres del Distrito Federal sobre la importancia de ejercer sus derechos sexuales y reproductivos, así como a tomar decisiones responsables con respecto a sus vidas y sus cuerpos.

1190. El Inmujeres DF también implementa acciones de información, sensibilización y capacitación a las mujeres sobre sus derechos sexuales y reproductivos.²³

1191. La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal realiza acciones encaminadas a combatir la discriminación social, laboral y sexual que sufren las mujeres trabajadoras.²⁴ El programa especial de atención a mujeres trabajadoras, se concentra en los derechos civiles, humanos, laborales, económicos y sociales en el sentido de respetar la integridad física, psíquica y moral; igualdad de protección ante la ley; tener una vida libre de violencia y discriminación;²⁵ respeto a la decisión de embarazarse, conservando la fuente de trabajo y el acceso a un empleo; gozar de la seguridad social; etc. También se asesora a las trabajadoras que han interpuesto alguna queja en relación a hostigamiento sexual, violencia laboral o despido por embarazo.²⁶

1192. En relación al VIH/SIDA, el Distrito Federal cuenta con un programa de atención específico que ejecuta junto con la Secretaría de Salud Federal.²⁷ El artículo 6° de la Ley de Salud para el Distrito Federal establece que:

En materia de Salubridad General a que se refiere el artículo 13 Apartado B) de la Ley General, dentro del territorio del Distrito Federal, corresponderá al Gobierno realizar las actividades establecidas en ese ordenamiento conforme a sus disposiciones, para lo cual tendrá las siguientes atribuciones: [...] t) Ejecutar, de conformidad con la Ley General y demás disposiciones aplicables, y en coordinación con la Secretaría del Distrito Federal, un programa de atención al VIH/SIDA.

1193. Este Programa de VIH/SIDA proporciona servicios de prevención, detección y apoyo a hombres y mujeres que viven con dicha infección. Presta un servicio gratuito a través de la Clínica Especializada Condesa, la cual concentra a las y los enfermos de VIH a quienes proporciona los medicamentos, y realiza los estudios necesarios de detección y seguimiento del VIH.²⁸

Jóvenes²⁹

1194. Una encuesta realizada en 2004 dentro del estudio, *Las mujeres jóvenes en zonas urbano marginales del Distrito Federal: un análisis sobre la situación de sus derechos sexuales y reproductivos*³⁰ reveló que 54.6% de las entrevistadas dijeron no conocer que las personas tenemos derechos sexuales y derechos reproductivos, mientras que 45% sí sabía.

1195. En términos porcentuales, los resultados muestran que 60% de las entrevistadas no recibió educación sexual por parte del Estado a fin de poder ejercer una sexualidad plena, libre de prejuicios y culpas, 40% afirmó sí haber recibido educación sexual al respecto. Según los resultados anteriores, puede observarse que la mayoría no recibió educación por parte del Estado (60%) y tampoco conoce sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos (54.6%); lo cual podría sugerir una relación entre ambas variables, sin embargo, esta hipótesis tendría que comprobarse a través de un análisis de correlación.

1196. Respecto de la asistencia a los servicios de salud del gobierno local, los resultados muestran que 46.7% no asiste a dichos servicios; aunque 45% sí asiste, concretamente al centro de salud de la colonia. Como puede observarse, los datos obtenidos no permiten establecer si existe o no una rela-

ción positiva entre el conocimiento de los derechos sexuales y los derechos reproductivos y la asistencia a los servicios de salud del gobierno local; ya que las diferencias porcentuales entre quien conoce y no conoce sus derechos, y entre quienes asisten y no asisten a los servicios de salud, son mínimas.

1197. Sobre el conocimiento de los servicios de salud que las jóvenes ubican en sus comunidades, 27.2% tiene como principal referente los centros de salud, 5.9% los centros de salud junto con el IMSS y el ISSSTE, 4.9% dice conocer los centros de integración juvenil, 4.7% refiere los centros de salud junto a médicos particulares, 1.7% los centros de salud y los centros comunitarios, y 0.2% refiere sólo a médicos particulares. Sin embargo, cabe señalar, que la pregunta era sobre el conocimiento de servicios de salud específicos para gente joven y las respuestas mencionan servicios para público en general, sólo 38.5% dijo abiertamente no conocer ningún servicio de este tipo en su comunidad.³¹

1198. Por otra parte, en cuanto a la asistencia a los servicios de salud del Gobierno del Distrito Federal, 46.7% mencionó no asistir a éstos, mientras que 45% sí asiste. Respecto de la relación entre variables, los resultados indican que existe relación entre el conocimiento y la asistencia, cuando el servicio de referencia es el Centro de Salud de la colonia, ya que 27.2% de las entrevistadas ubica a éste como el principal referente en cuanto a servicios de salud de su comunidad; y la mayoría de las jóvenes (45%) asiste precisamente al mismo. En términos generales, la mayoría de las jóvenes (69%) mencionó no haber asistido alguna vez al ginecólogo en el último año; 8.4% asistió una vez, 6.7% dos veces, 2.7% de tres a cuatro veces; y el resto asistió más de cuatro veces. Respecto a la práctica del Papanicolau, 52% no se lo ha realizado en el último año, y sólo 12% mencionó haberlo practicado en ese periodo de tiempo.³²

1199. De las entrevistadas, 52% mencionó haber recibido educación sexual sobre cómo afrontar situaciones de violencia sexual o física, sin embargo, sigue prevaleciendo un alto porcentaje (46%) de jóvenes que no recibieron este tipo de información. De las mujeres jóvenes que, por un lado, son casadas o viven en unión libre y que, por otro, tienen novio o “amigo cariñoso” (29.1 y 19.5%, respectivamente), 5% dijo haber sido obligada a tener relaciones sexuales por parte de su actual pareja, es decir, aproximadamente 9.8 mujeres jóvenes de 405 viven este tipo de violencia.³³

1200. En relación a los servicios de salud, 17.3% conoce algún caso en el que por ser muy jóvenes les han negado condones, y 9.6% menciona conocer situaciones en las que les han negado información por la misma razón.³⁴ Como resultado, se atienden en el Distrito Federal más de 25 000 partos anuales de madres menores de 19 años.³⁵

1201. En el Distrito Federal las y los adolescentes comienzan su vida sexual activa a los 17 años, en el caso de las mujeres y a los 15.5 años, en el caso de los hombres.³⁶

16.4 Obstáculos para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos

1202. Los principales obstáculos para ejercer estos derechos son: el desconocimiento de la población sobre sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos; los prejuicios de las y los médicos para

realizar la Interrupción Legal del Embarazo o proporcionar anticonceptivos a los y las adolescentes; los prejuicios de los equipos de salud en cuanto a la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva en general y a los y las adolescentes en particular y el desconocimiento del personal médico sobre la legislación local al respecto, entre otros.³⁷

1203. Otro inconveniente es la falta de conocimiento y cumplimiento de la legislación, que en el caso de la Ley de Salud del Distrito Federal establece que la atención en materia de salud sexual y reproductiva que den las instituciones públicas de salud, deberá incluir el acceso a información objetiva, oportuna y veraz.³⁸

1204. Es importante resaltar el desconocimiento de las instituciones gubernamentales respecto del trabajo que realizan otras instancias sobre el tema. Esto impide consolidar esfuerzos y lograr un trabajo conjunto que ayudaría al respeto y garantía, de los derechos sexuales y los reproductivos.³⁹

1205. En el caso específico de las mujeres reclusas, hay una gran deficiencia, o incluso ausencia, en la atención a la salud sexual y reproductiva. Un caso claro de violación de los derechos reproductivos se presenta cuando las mujeres en reclusión solicitan una salpingoclasia, solicitud que resuelve un Comité de Bioética.⁴⁰

1206. En el caso de las empleadas del hogar,⁴¹ es particularmente relevante que en la Ley Federal del Trabajo no se mencione ningún derecho de maternidad y lactancia o consideraciones especiales durante el embarazo para este grupo, lo cual resulta grave, pues las actividades que realizan pueden ser peligrosas durante el embarazo y, por lo general, las mujeres tienen que renunciar cuando dan a luz a sus hijos o hijas porque las y los empleadores no les conceden incapacidad por maternidad.

1207. Como se ha mencionado, el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos es complejo y, más aún, cuando son los y las adolescentes los que aspiran a ejercerlos. Esto sucede, en gran medida, por la resistencia de los prestadores de servicios de salud a aceptar y considerar la vida sexual activa de esta población, así como los mitos y creencias alrededor de su sexualidad y la ausencia de información basada en evidencia científica, desde un enfoque multidisciplinario, de la que algunos proveedores de servicios de salud carecen.⁴²

1208. Las mujeres y la población adolescente, son las personas más propensas a sufrir violaciones a sus derechos sexuales y reproductivos, como lo refleja la demanda insatisfecha de métodos de planificación familiar, la negación de servicios de salud sexual y reproductiva, la falta de reconocimiento de la autonomía de las y los adolescentes para tomar decisiones en cuanto a su sexualidad y su reproducción, la falta de acceso a servicios de aborto legal, el abuso y la violencia sexual hacia las mujeres y niñas,⁴³ entre otras.⁴⁴

1209. Con relación al acceso a los servicios de salud,⁴⁵ si bien se observa que ha habido un incremento en la población derechohabiente de la capital del país, al pasar de 51.3 a 53.6%⁴⁶ y una ampliación en la cobertura, también se observan obstáculos para garantizar el derecho a la protección de la salud como:⁴⁷

- Que algunas servidoras y servidores públicos estigmatizan el ejercicio de la sexualidad libre, especialmente en las adolescentes.

- Existe una deficiente aplicación de programas de prevención y atención de la salud sexual y reproductiva dirigida a grupos específicos como mujeres indígenas, jóvenes y personas adultas mayores, niñas y niños en situación de calle.⁴⁸
- La falta de sensibilización en funcionarias y funcionarios públicos para que las mujeres accedan a la Interrupción Legal del Embarazo (ILE), lo que incluye el desconocimiento de la normatividad jurídica que establece cuáles son sus responsabilidades.
- La falta de monitoreo en la calidad del servicio.
- La falta de presupuesto que garantice el abasto de una amplia gama de anticonceptivos como el anillo o el condón femenino; y la vacuna de prevención del virus del Papiloma Humano (VPH).
- En los casos en los que las mujeres son portadoras del VIH, la atención médica es inadecuada, pues los médicos no están sensibilizados sobre el trato hacia las personas que viven con VIH y esto se ve agravado cuando se trata de mujeres. En muchas ocasiones no se les respeta el derecho a decidir sobre tener hijos o no y se les niega este derecho de antemano; y
- En el caso de las mujeres presas, no pueden disponer de su sexualidad o reproducción, siendo el personal técnico penitenciario, quien decide sobre estas cuestiones, e incluso sobre su maternidad.

1210. En los servicios públicos de salud reproductiva para adolescentes, se ha identificado la existencia de barreras sociales e institucionales que limitan el acceso de las y los adolescentes a métodos anticonceptivos, asociadas al desconocimiento, miedos y mitos que tiene el personal sobre los efectos colaterales, las fallas que pueden tener los métodos anticonceptivos, el incremento de riesgos de embarazos adolescentes y de infecciones de transmisión sexual, VIH, etcétera.⁴⁹

1211. Una parte importante de las quejas que la CDHDF ha recibido, están relacionadas con el rechazo de las pacientes que se encuentran en labor de parto, en los diversos hospitales adscritos a la Secretaría de Salud del Distrito Federal, lo cual ha puesto en riesgo la salud de la paciente y de la o el nonato. Esto muestra que debe mejorarse significativamente la atención de los servicios de salud, puesto que dicha situación provoca que aún haya mujeres que mueren por causas absolutamente prevenibles a causa del embarazo o del parto.

1212. Las quejas que se iniciaron de oficio están relacionadas con la falta de médicos especialistas en gineco-obstetricia, anestesiología y neurocirugía en los diferentes hospitales de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, ya sea por que se encuentran de incapacidad o de vacaciones, y sus áreas no son cubiertas por otros médicos de la misma especialidad, lo cual ha provocado y provoca que los o las pacientes tengan, en la mayoría de los casos, que trasladarse por sus propios medios a otros hospitales, a fin de recibir atención.

1213. En cuanto a salud sexual y reproductiva, la CDHDF ha emitido tres recomendaciones: 1/2002, 10/2006 y 13/2006; la primera por un caso de “negativa de intervención quirúrgica-salpingoclasia a una interna de un centro de reclusión del Distrito Federal”, la segunda por un caso de “obstaculización o negativa al acceso a los servicios de salud”, y la tercera por un caso de “obstaculización, restricción o negativa en el derecho a la salud de las agraviadas, por no contar los hospitales materno infantiles con un especialista en gineco-obstetricia y anestesiología, respectivamente”.

1214. Es de destacarse que en las recomendaciones emitidas en materia de salud, la CDHDF identificó una deficiente calidad del servicio médico que se ofrece, en especial en los hospitales materno infantiles de la ciudad de México, así como la falta de organización para cubrir ausencias no programadas de personal médico en los diversos hospitales.

1215. En relación a las personas que viven con VIH/SIDA, la CDHDF registró ocho quejas presuntamente violatorias de derechos humanos en el año 2005, cinco en 2006 y seis en 2007, donde se imputaron las presuntas violaciones a la Clínica Especializada Condesa. En estas quejas, las Visitadurías Generales encargadas de la investigación, calificaron afectaciones a los derechos siguientes:⁵⁰ derecho a la salud (11 menciones), derecho a la igualdad ante la ley (4 menciones), derecho a la honra y la dignidad (3 menciones), derecho de petición y pronta respuesta (3 menciones), derechos de la mujer desde la perspectiva de género (2 menciones) y derecho al trabajo (1 mención).

1216. Ejemplos de las presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas con VIH/SIDA son los siguientes: conductas discriminatorias por ser portadores o portadoras de VIH-SIDA; malos tratos, ya que se les habla con lenguaje ofensivo y se les mira con desprecio; falta de interés en la atención médica que se les proporciona o negativa de ésta; reciben tratos déspotas, despectivos y poco sensibles, burlas y humillaciones; amenazas, agresiones, ambiente hostil; negligencia y omisiones en la atención médica que se les proporciona; injerencias arbitrarias en la confidencialidad de la relación médico-paciente al divulgar su padecimiento; negativa a responder una petición; negativa de medidas de prevención y tratamiento de enfermedades, en virtud de no proporcionar el medicamento en las fechas acordadas; negativa en la entrega de medicamentos para atender su padecimiento, argumentando que no cuentan con ellos y que no hay presupuesto para el suministro de los mismos; conductas discriminatorias por género y negativas relacionadas con la práctica de estudios que requieren.

1217. Actualmente, la CDHDF ha emitido dos recomendaciones, la 12/2006 y la 18/2007 por violaciones a los derechos de personas con VIH/SIDA. Son recomendaciones relativas al mismo caso, en el que diagnosticaron erróneamente a una persona en reclusión de padecer la enfermedad. Ambas recomendaciones se encuentran sujetas a seguimiento.

1218. Otra recomendación relevante es la realizada respecto de las visitas íntimas para las internas e internos con orientación sexual distinta a la heterosexual. En este sentido, se recomendó la expedición de un manual de visitas en donde se regulen las mismas y que se cuente con lugares apropiados para el desarrollo de las visitas íntimas, entre otras acciones.

16.5 Interrupción Legal del Embarazo (ILE) en el Distrito Federal

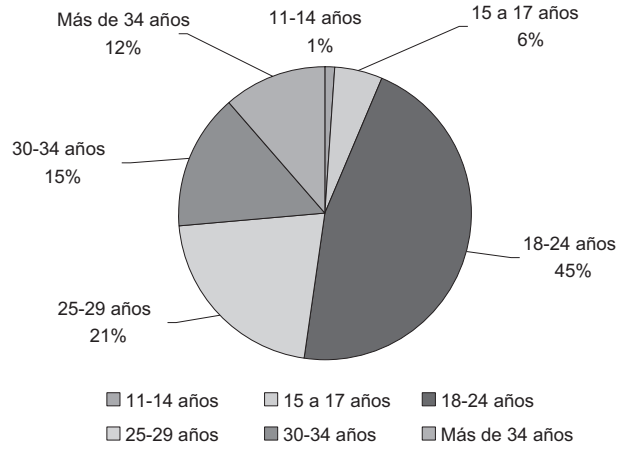
1219. El Distrito Federal es la entidad del país con leyes y procedimientos más avanzados en materia de ILE.⁵¹ El aborto no se considera un delito cuando el embarazo es resultado de una violación o inseminación artificial no consentida, cuando representa un grave peligro para la salud de la mujer, cuando el producto presenta malformaciones, cuando el aborto fue accidental y a solicitud de la mujer dentro de las primeras 12 semanas de gestación.⁵²

1220. Algunos avances importantes en materia de aborto en el Distrito Federal son:⁵³

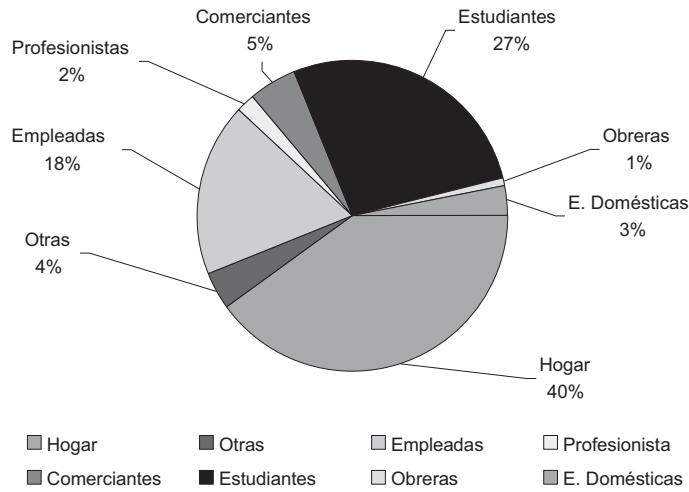
- Contar con un acuerdo que establece los lineamientos para que las y los agentes del Ministerio Público, autoricen la ILE cuando es resultado de una violación o de una inseminación artificial no consentida.⁵⁴
- La realización de diversas reformas legislativas al Código Penal del Distrito Federal, en materia de aborto, que garantizan los derechos humanos de las mujeres, han incrementado el castigo a quien haga abortar a una mujer sin su consentimiento y se han establecido castigos mayores cuando hay violencia física o psicológica.
- Que en cuanto a la Ley de Salud del Distrito Federal, se han realizado adiciones a fin de establecer que en los casos permitidos por la ley, las instituciones públicas de salud en el Distrito Federal realicen la Interrupción Legal del Embarazo gratuitamente, en condiciones de calidad y en un plazo no mayor a cinco días contados a partir de la solicitud de la mujer. También se regula la objeción de conciencia de las y los médicos para que la mujer que solicite un aborto legal tenga garantizado ese servicio. La ley estipula que la Secretaría de Salud del Distrito Federal debe contar permanentemente con personal no objetor. El derecho del personal de salud a objetar la práctica de la ILE se limita a aquellos que tienen a su cargo la prestación del servicio y que por sus creencias religiosas o personales se oponen a dicha interrupción.
- Que en 2007, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó reformas al Código Penal que despenalizan el aborto a solicitud de la mujer en las primeras 12 semanas de gestación. Esta ley incluye mecanismos para la impartición de servicios de salud adecuados y mejora los mecanismos para la protección a una maternidad libre, informada y responsable. Además, señala que los servicios de salud tienen “obligación de fortalecer los programas de salud sexual y reproductiva, otorgar atención a las solicitantes de Interrupción Legal del Embarazo y brindar consejería médica y social”.⁵⁵
- Que para dar una mayor protección a las personas, en cuanto a sus derechos reproductivos, se incluyó la definición de embarazo empleada por la Organización Mundial de Salud y la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia en el Código Penal del Distrito Federal.⁵⁶
- Que luego de estas reformas, la Secretaría de Salud del Distrito Federal publicó, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, nuevos Lineamientos Generales de Organización de los Servicios de Salud relacionados con la Interrupción Legal del Embarazo en el Distrito Federal. Estos Lineamientos reglamentan la prestación de servicios para la Interrupción Legal del Embarazo en todos los casos contemplados en la ley, incluidos los servicios de ILE en las primeras 12 semanas de gestación.

1221. La despenalización del aborto en el Distrito Federal constituye un hito en la lucha por el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos reproductivos de las mujeres.⁵⁷

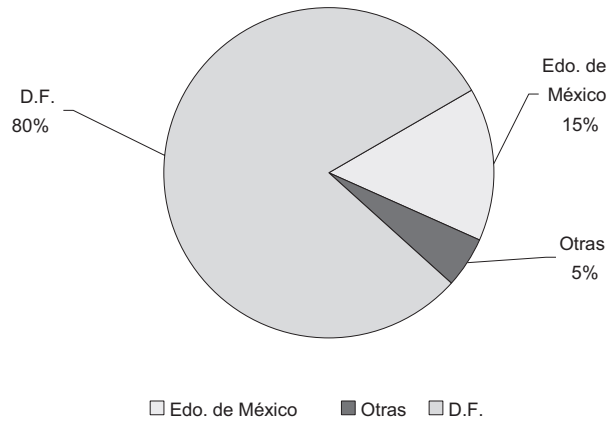
1222. Del 24 de abril de 2007 al 23 de enero de 2008, de acuerdo con información proporcionada por el Secretario de Salud del Distrito Federal, Manuel Mondragón y Kalb, se realizaron 5 200 ILE,⁵⁸ sin derivar ningún caso en complicaciones médicas. De las ILE realizadas, 1% fueron a mujeres de 11 a 14 años; 5.5% a mujeres de 15 a 17 años; 45.7% a mujeres de 18 a 24 años; 21.3% a mujeres de 25 a 29 años; y 15% a mujeres de 30 a 34 años.



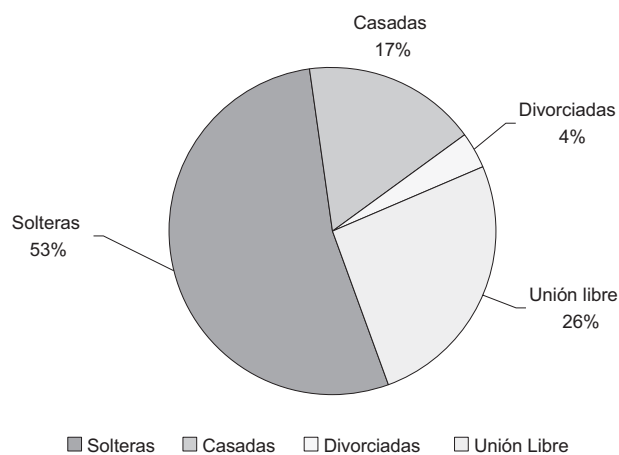
1223. Las ocupaciones de las mujeres que se practicaron la ILE son: 40% hogar, 27% estudiantes, 18% empleadas, 5% comerciantes, 3% empleadas domésticas, 2% profesionistas, y 1% obreras.⁵⁹



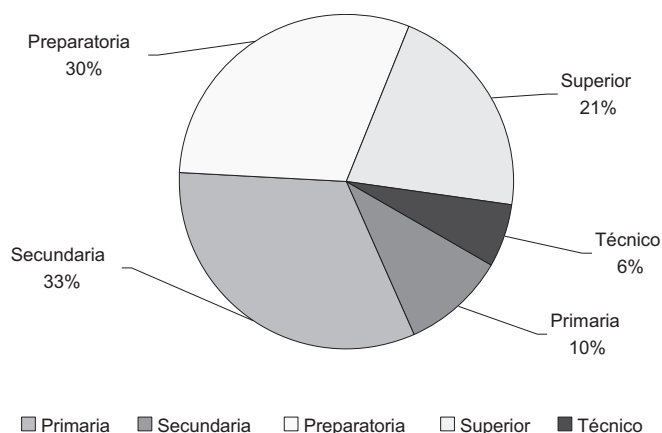
1224. Además, 80% son originarias del Distrito Federal, y 20% de otros estados de la República, aunque cabe destacar que de ese 20%, 18% son del Estado de México.⁶⁰



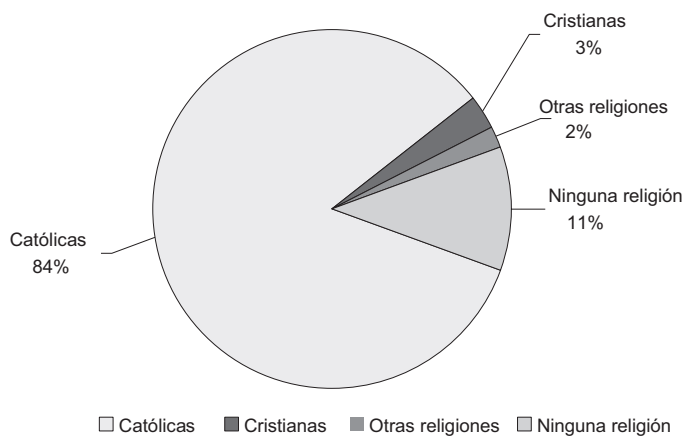
1225. El 53.2% son solteras; 17.2%, casadas; 3.6% divorciadas, y 25.6% en unión libre.⁶¹



1226. El 10% de las mujeres que se practicaron la ILE contaban con una escolaridad de primaria; 32%, secundaria; 30%, preparatoria; 21%, superior, y 6%, técnico.⁶²



1227. Otros datos a destacar son que 85% de las mujeres son católicas; 3%, cristianas; 2% profesan otras religiones, y 11% no profesan ninguna religión.⁶³



1228. El Programa de Asesoría Jurídica y Orientación Integral del Inmujeres DF, brinda consejería y orientación legal a ciudadanas que soliciten información sobre la ILE por las causales permitidas, incluyendo las nuevas reformas al Código Penal. También se les da orientación en el uso de la anti-concepción de emergencia.⁶⁴

1229. Las asesoras delegacionales del Programa de Asesoría Jurídica y Orientación Integral del Inmujeres DF, han sido capacitadas por expertas en la temática para reproducir la información sobre la ILE a diversos públicos y en su comunidad. Además, el Inmujeres DF diseñó un formato interno para llevar un registro estadístico y seguimiento sobre los casos de ILE a los que se brinda consejería y orientación legal.⁶⁵

1230. La Secretaría de Salud del Distrito Federal cuenta con Lineamientos Generales de Organización y Operación de los Servicios de Salud relacionados con la Interrupción Legal del Embarazo en el Distrito Federal y un *Manual de Procedimientos* en las unidades médicas de observancia obligatoria para su personal.⁶⁶

1231. Para la sensibilización y educación en relación con los derechos sexuales y reproductivos, el Programa de Asesoría Jurídica y Orientación Integral del Inmujeres DF, incluye la impartición de pláticas a las servidoras y servidores públicos, que solicitan información sobre la Interrupción Legal del Embarazo.⁶⁷

1232. La colaboración de la sociedad civil ha sido variada. Ipas México ha trabajado desde hace más de tres años en la sensibilización y capacitación de personal de salud en la prestación de servicios de ILE. A raíz de las reformas recientemente aprobadas, Católicas por el Derecho a Decidir, el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) e Ipas México capacitaron al personal de salud en aspectos relacionados con la prestación de servicios de Interrupción Legal del Embarazo en el Distrito Federal.

1233. GIRE también ha trabajado con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para capacitar al personal de la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales en lo relacionado con la atención integral a la violencia sexual, incluyendo la Interrupción Legal del Embarazo. A través de estas capacitaciones, se ha identificado un desgaste –generado por la ausencia de mecanismos de autocuidado– del personal asignado a esta fiscalía, lo que en la mayoría de los casos se ve reflejado en la calidad de la atención a las personas que acuden a las instancias de impartición de justicia a denunciar delitos sexuales.

1234. A pesar de los grandes avances, la desigualdad económica y cultural de las mujeres en el Distrito Federal profundiza la inequidad, ya que las mujeres de escasos recursos tienen un mayor riesgo de sufrir complicaciones postaborto debido a la dificultad que tienen para acceder a servicios médicos gratuitos de Interrupción Legal del Embarazo.⁶⁸

1235. Obtener información para poder conocer el número real de abortos inducidos resulta difícil debido a múltiples factores –la estigmatización de las mujeres que abortan y el miedo al castigo legal–, lo que ha llevado a especialistas a sostener que la única opción es desarrollar una “tolerancia a la ambigüedad” frente a cifras que no pueden ser exactas. Varios factores contribuyen a esta situación: por ejemplo, muchas mujeres se niegan a admitir que se han practicado un aborto; el

personal de salud no suele reportar como tales los abortos inducidos y existe temor a las implicaciones legales.⁶⁹

1236. De acuerdo con el Inmujeres DF, 10% de las mujeres que se embarazan en edad adolescente recurren a la Interrupción Legal del Embarazo, y, en muchos casos, en condiciones inadecuadas de higiene que ponen en riesgo su salud e incluso su vida.⁷⁰

1237. Un problema grave es el gran desconocimiento de la legislación por parte de las y los médicos, así como los prejuicios, la falta de sensibilización y de capacitación que obstaculizan a las mujeres el acceso a servicios de salud reproductiva como la ILE.

1238. A partir de que se publicó la reforma al Código Penal del Distrito Federal sobre la Interrupción Legal del Embarazo, la CDHDF ha recibido quejas de mujeres que han acudido a diversos hospitales a solicitar este servicio, y el personal ha tratado de disuadirlas para que no continúen con el procedimiento, aunque finalmente sí las han atendido.

1239. Para atender las quejas relacionadas con los obstáculos para llevar a cabo la ILE, la CDHDF ha priorizado un contacto inmediato y directo con las autoridades de los diversos hospitales, ya sea a través de oficios, medidas precautorias o gestiones telefónicas, lo cual ha permitido solucionarlas en un tiempo breve y sobre todo, se ha puesto especial atención para que las mujeres que acuden a solicitar la Interrupción Legal del Embarazo sean atendidas de manera inmediata, de tal forma que no exceda el tiempo de las 12 semanas que indica la ley.

1240. De acuerdo con lo anterior, la CDHDF solicitó⁷¹ al Secretario de Salud del Distrito Federal que girara instrucciones a todo el personal médico y de enfermería adscritos a los servicios de gineco-obstetricia y al personal de Trabajo Social de los diversos hospitales del Distrito Federal, a fin de que:

- a) En el ejercicio de sus funciones, cuando acudan mujeres a solicitar sus servicios para la interrupción de su embarazo, cumplan con el servicio público que tienen encomendado, explicando de forma clara y sencilla a las pacientes, los trámites administrativos o médicos que deberán realizar o que le serán efectuados, evitando realizar expresiones físicas o verbales que puedan intimidar, persuadir, discriminar o invadir la esfera personal e íntima de éstas, limitándose a que las preguntas o entrevistas que sostengan con ellas, sean estrictamente profesionales y tendientes a obtener los datos que se requieren para reunir el protocolo respectivo.
- b) En especial, se procure sensibilizar a todo el personal médico y de enfermería del servicio de gineco-obstetricia, así como al personal de trabajo social sobre la importancia de que los datos que obtengan de las pacientes que acudan a solicitar la interrupción de su embarazo, sean manejados como estrictamente confidenciales.
- c) Asimismo, se prevea que en cada uno de los hospitales de la red, se brinde apoyo psicológico antes, durante y después del manejo quirúrgico al que serán sometidas las pacientes que acudan a solicitar la Interrupción Legal de su Embarazo.
- d) En caso de que después de que se realicen los estudios médicos correspondientes y de reunir los requisitos y trámites administrativos correspondientes, la mujer que acuda a solicitar la interrupción de su embarazo, no cumpla con los requisitos establecidos por la ley para someterse a esa intervención quirúrgica, tal hecho se les explique de forma clara y sencilla, señalándoles las razones médicas o legales que motivan esa determinación.

16.6 Resoluciones, recomendaciones y observaciones de los organismos internacionales⁷²

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC)

1241. Recomendación 43.⁷³ El Comité DESC pide que el Estado Parte vigile estrechamente la mortalidad de la mujer y tome medidas para disminuir la mortalidad provocada por el aborto ilegal. En particular, recomienda que el Estado Parte intensifique su campaña educativa con relación a la salud sexual y reproductiva de la mujer e incorpore estos temas en los planes de estudio de las escuelas.

1242. Recomendación 44.⁷⁴ El Comité DESC recomienda al Estado Parte que asegure y monitoree el pleno acceso de las víctimas de violencia al aborto legal, que implemente el Programa Arranque Parejo en la Vida en todos los estados, que asegure el pleno acceso de todos, especialmente mujeres, adolescentes y jóvenes a servicios de salud reproductiva y a educación, especialmente en áreas rurales y en comunidades indígenas, y que asigne suficientes recursos para estos fines.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres

1243. Párrafo 37 de las Observaciones finales del Comité CEDAW sobre el quinto informe periódico de México.⁷⁵ El Comité recomienda que el Estado Parte examine la situación de la población adolescente con prioridad y le exhorta a adoptar medidas para que se garantice el acceso a servicios de salud reproductiva y sexual y se preste atención a las necesidades de información de los adolescentes, incluso mediante la aplicación de programas y políticas conducentes a incrementar los conocimientos sobre los diferentes medios anticonceptivos y su disponibilidad, en el entendimiento de que la planificación de la familia es responsabilidad de ambos integrantes de la pareja. Además, insta al Estado Parte a que se fomente la educación sexual de los adolescentes, con especial atención a la prevención y lucha contra el VIH/SIDA.

1244. Párrafo 33 de las Observaciones finales del Comité CEDAW sobre el sexto informe periódico de México.⁷⁶ El Comité insta al Estado Parte a que amplíe la cobertura de los servicios de salud, en particular la atención de la salud reproductiva y los servicios de planificación de la familia, y a que trate de eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres tengan acceso a esos servicios. Además, el Comité recomienda que se promueva e imparta ampliamente la educación sexual entre hombres y mujeres y adolescentes de ambos sexos. El Comité pide al Estado Parte que armonice la legislación relativa al aborto en los ámbitos federal y estatal. Insta al Estado Parte a aplicar una estrategia amplia que incluya el acceso efectivo a servicio de aborto seguro en las circunstancias previstas en la ley, y a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos anticonceptivos de emergencia, medidas de concienciación sobre los riesgos de los abortos realizados en condiciones peligrosas y campañas nacionales de sensibilización sobre los derechos humanos de la mujer, dirigidas en particular al personal sanitario y también al público en general.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1245. Recomienda al Estado mexicano: que investigue las denuncias realizadas en relación con la práctica de algunos establecimientos de salud, consistente en la colocación de dispositivos intrauterinos sin el consentimiento de la mujer; y, en su caso, restablecer las situaciones y sancionar a los responsables de acuerdo a la ley. Que supervise estrictamente el cumplimiento por parte de los empleadores, de las normas nacionales e internacionales en materia laboral, a fin de evitar que se produzcan discriminaciones contra las mujeres en el momento de ser empleadas; y a fin de proveer un ambiente adecuado de trabajo que redunde positivamente en su seguridad y desempeño.⁷⁷

16.7 Conclusiones del capítulo⁷⁸

1246. Si bien en los últimos 10 años en el Distrito Federal se han dado avances significativos en las políticas, programas de gobierno, y en la creación de nueva legislación que garantice los derechos sexuales y reproductivos, las mujeres aún enfrentan inequidades, exclusión, falta de oportunidades y discriminación, en especial las que se encuentran en una situación de vulnerabilidad como son las mujeres con discapacidades, con escasos recursos, indígenas, etcétera.

1247. Uno de los principales problemas en cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, es la falta de sensibilización y capacitación del sector salud y de las y los funcionarios públicos en general.

1248. Las políticas públicas implementadas en el Distrito Federal están encaminadas a la tutela de los derechos reproductivos, pero se deja de lado el conocimiento amplio de los derechos sexuales.

1249. Existe una falta de educación sexual en todos los niveles y espacios (escuelas, familia, medios de comunicación, etc.). En especial existe una carencia de educación sexual con perspectiva de género y diversidad sexual, lo que repercute en la visión que se tiene del tema y deriva en discriminación.

1250. Es importante contar con información sobre la situación de las personas con discapacidad y de las personas adultas mayores respecto de sus derechos sexuales y reproductivos.

1251. Hay una obstaculización o negativa para acceder a los servicios de salud por no contar con especialistas, así como la falta de sensibilización y capacitación en hospitales materno-infantiles, hospitales en general y centros de salud del Distrito Federal (Unidad de Gineco Obstetricia de la red hospitalaria del Distrito Federal).

1252. Los servicios, información, legislación nacional y las políticas públicas en materia de salud reproductiva son todavía insuficientes para atender a todas las personas que habitan en el Distrito Federal.

1253. Es necesaria la difusión de las reformas sobre la Interrupción Legal del Embarazo (al Código Penal del Distrito Federal), para que la población, en general, y las mujeres, en particular, las conozcan y puedan exigir el acceso a estos servicios, así como establecer protocolos que normen la conducta laboral del personal de servicios públicos de salud.⁷⁹

1254. Existe desconocimiento de las personas, especialmente de las mujeres, sobre sus derechos sexuales y reproductivos en general.

1255. Existe una falta de coordinación entre los programas de diversas instancias públicas lo que desdibuja los esfuerzos de cada una por lograr mejorar la prestación de los servicios relacionados con estos derechos.

1256. Los comportamientos sexuales están socialmente contextualizados y mediados, son producto de la presión familiar, comunitaria y social, de las determinaciones de los roles de género, de factores sociales, económicos y culturales que representan limitaciones para la decisión y para la actuación sexual, por lo que ese campo, que pareciera tan ajeno a la sociedad y al Estado, no lo es. Se requiere redefinir las obligaciones del Estado respecto a las personas o acciones de la esfera “privada”. Deben existir las condiciones que habiliten a todas las personas para ejercer la sexualidad de manera plena (con información, con seguridad y libertad, sin presiones, con posibilidades o recursos económicos, etc.) y éstas deben ser garantizadas por el Estado.

1257. Al no haber un presupuesto etiquetado para las políticas públicas sobre la promoción, protección y defensa de los derechos sexuales y reproductivos, no sólo en la esfera de la prestación de servicios de salud, sino desde un enfoque integral de la salud y de la sexualidad, se impide la concreción de estos derechos en beneficio de las mujeres.

1258. El hecho de que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal incluya los derechos sexuales y reproductivos y la violencia reproductiva, es un avance muy significativo a favor de las mujeres del Distrito Federal.

En cuanto a la Interrupción Legal del Embarazo (ILE)

1259. Resulta fundamental conocer con certeza la problemática y los principales obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en el acceso a la ILE en el Distrito Federal, por lo que es necesario realizar un análisis al respecto, así como establecer estrategias de seguimiento de la calidad de la prestación de servicios y demanda satisfecha.

1260. Es indispensable la asignación de un presupuesto etiquetado para la realización de la ILE, ya que, de acuerdo con el trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil en el acompañamiento a la Secretaría de Salud del Distrito Federal en la prestación de este servicio a partir de la reforma legislativa, se ha identificado que este programa no cuenta con un presupuesto etiquetado, lo que dificulta la disponibilidad de recursos tanto materiales como humanos.

1261. Existen barreras burocráticas y normativas que retrasan la atención de las mujeres y van en contra de la evidencia científica que comprueba que cuanto más temprano es la atención en la Interrupción Legal del Embarazo, menores son las complicaciones.

1262. Es importante dimensionar que la demanda en la prestación de servicios en un periodo relativamente corto, ha tenido una importante carga y resistencias en algunos elementos del personal de salud, que ha trascendido a lo laboral, sindical y organizativo. Por ello, es importante desarrollar

e implementar normatividad, lineamientos y manuales de procedimientos con la finalidad de que éstos respondan a la realidad de los servicios y sirvan para eliminar barreras y mejorar la calidad.

1263. Algunos grupos han instalado módulos afuera de algunos hospitales en donde desinforman a las mujeres y atentan contra su derecho a decidir al proporcionar información falsa sobre los procedimientos y consecuencias de la Interrupción Legal del Embarazo. Resulta necesario que el Estado cumpla con su obligación de proteger a las mujeres mediante el ofrecimiento de información basada en evidencia científica, en buenas prácticas y de acuerdo a recomendaciones internacionales.

1264. La falta de lineamientos y normas que aseguren la atención gratuita y de calidad para las mujeres solicitantes de la Interrupción Legal del Embarazo en el Distrito Federal y, en general, de los servicios de salud sexual y reproductiva, dificultan el ejercicio de los derechos, en especial en el caso de las adolescentes y jóvenes.

Notas

- ¹ Para conocer la postura de la Universidad Panamericana en aspectos específicos de este capítulo, favor de remitirse a la sección de Actas de las Sesiones del Comité Coordinador, en el sitio <www.derechoshumanosdf.org.mx> y consultar el Acta de la Sesión Ordinaria del 14 de Abril de 2008.
- ² Véase en <<http://www.who.int/reproductive-health/gender/sexualhealth.html>>. Además, las *working definitions* de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (derivadas de una consulta técnica internacional sobre la salud sexual en enero de 2002, y posteriormente revisadas por un grupo de expertos de diferentes partes del mundo) ofrecen la siguiente definición sobre sexualidad: Es un aspecto central en la vida del ser humano que incluye el sexo, género y roles, orientación sexual, erotismo, placer, intimidad y reproducción. La sexualidad es experimentada y expresada en pensamientos, fantasías, deseos, creencias, actitudes, valores, conductas, prácticas, roles y relaciones. Aun cuando la sexualidad puede incluir todas estas dimensiones, no todas son siempre experimentadas o expresadas. La sexualidad es influenciada por la interacción de factores biológicos, psicológicos, sociales, económicos, políticos, culturales, étnicos, legales, históricos y espirituales.
- ³ Centro por los Derechos Reproductivos, *Gaining Ground, A Tool for Advancing Reproductive Rights Law Reform*, Nueva York, 2006, pp. 14-15.
- ⁴ Marusa López Cruz y Luz Maceira Ochoa (coords.), *Manual para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos de las y los jóvenes*, Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C., México, 2003, pp. 16-17.
- ⁵ Para más información véase la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁶ *Manual para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos de las y los jóvenes*, op. cit., p. 17.
- ⁷ Párrafo 96, Plataforma de Acción de Beijing.
- ⁸ Para más información véase la parte VI, capítulo 30: Derechos de las lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestís y transexuales (LGBTTT).
- ⁹ Roger Raupp Rios, *Apuntes para un derecho democrático de la sexualidad*, Universidad de Columbia, 2003 (mimeo).
- ¹⁰ Para más información véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ¹¹ El derecho a la atención de la salud reproductiva debe ser garantizado por el Estado mexicano. Esto incluye medidas para promover la maternidad sin riesgos, la atención de personas con VIH/SIDA e ITS, la Interrupción Legal del Embarazo en los casos autorizados por la ley, tratamientos de la infertilidad y toda una gama de anticoncepción de calidad, incluida la anticoncepción de emergencia. Susana Chiarotti, 2005.
- ¹² Centro de Derechos Reproductivos, *Los derechos del cuerpo en la sexualidad y la reproducción son derechos humanos*, noviembre 2001, disponible en <http://www.reproductiverights.org/esp_pub_fac_derechoscuerpo.html>, (visitada el 9 de julio de 2007).
- ¹³ Centro de Derechos Reproductivos, *Haciendo de los derechos una realidad. Un análisis del trabajo de los comités de monitoreo de la ONU sobre derechos reproductivos y sexuales*, 2003, disponible en <http://www.reproductiverights.org/pdf/bo_hacinedo_body.pdf>, (visitada el 9 de julio de 2007).
- ¹⁴ Centro de Derechos Reproductivos, *Los derechos del cuerpo en la sexualidad y la reproducción son derechos humanos*, op. cit.
- ¹⁵ *Ibidem*. Por otra parte, en el Acuerdo de solución amistosa del caso de Paulina del Carmen Ramírez Jacinto ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Informe núm. 21/07), el Estado mexicano se compromete a través de la Secretaría de Salud a hacer una encuesta nacional para evaluar aplicación de la NOM 190-SSA1-1999 relativa a la atención médica a la violencia familiar; actualizar la NOM 190-SSA1-1999 para ampliar su aplicación e incluir la violencia sexual que se da fuera del ámbito familiar; emitir un comunicado a los servicios de salud estatales para fortalecer la garantía de no repetición de violaciones al derecho de las mujeres a la Interrupción Legal del Embarazo; llevar a cabo por parte del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, una revisión de las publicaciones sobre el tema del aborto en México para elaborar un diagnóstico e identificar los vacíos de información. Disponible en <http://www.reproductiverights.org/esp_pub_fac_derechoscuerpo.html>, (visitada el 9 de julio de 2007).

- ¹⁶ Ley de Salud para el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 1987, véase en <<http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=1&disp=559>>.
- ¹⁷ Véase en <<http://www.who.int/reproductive-health/gender/sexualhealth.html>>.
- ¹⁸ Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de octubre de 1984.
- ¹⁹ Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de julio de 2000. Cabe resaltar que el D.F. es la única entidad que cuenta con una ley al respecto, además de que se consideran los derechos sexuales y reproductivos.
- ²⁰ *Ibidem*.
- ²¹ Véase la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 27 de enero de 2004, en <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/enero04_27_7.pdf>.
- ²² “Artículo 6°. Los tipos de violencia contra las mujeres son: [...] VI. Violencia contra los Derechos Reproductivos: toda acción u omisión que limite o vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y voluntariamente sobre su función reproductiva, en relación con el número y espaciamiento de los hijos, acceso a métodos anticonceptivos de su elección, acceso a una maternidad elegida y segura, así como el acceso a servicios de aborto seguro en el marco previsto por la ley para la Interrupción Legal del Embarazo, a servicios de atención prenatal, así como a servicios obstétricos de emergencia”
- ²³ Información proporcionada por el Inmujeres D.F. al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ²⁴ Para más información, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ²⁵ Para más información véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y a la no discriminación y a la no discriminación y parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ²⁶ Información proporcionada por la ST y FEDF al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ²⁷ Para más información véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ²⁸ Información proporcionada por la SSDF al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ²⁹ Para más información véase la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ³⁰ Elizabeth C. Plácido y Aura Ibett Gutiérrez Zárate, *Las mujeres jóvenes en zonas urbano marginales del Distrito Federal: un análisis sobre la situación de sus derechos sexuales y reproductivos*, encuesta realizada a 400 mujeres entre 15 y 25 años, Elige, Red de jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C., México, 2004, p. 21.
- ³¹ *Ibid.*, p. 22.
- ³² *Ibid.*, p. 23.
- ³³ *Ibid.*, p. 30.
- ³⁴ *Ibid.*, p. 35.
- ³⁵ Obtenido de la página *web* del Inmujeres D.F., en <<http://www.inmujer.df.gob.mx/>>, (consultada el 8 de febrero de 2008).
- ³⁶ Véase <http://www.inmujer.df.gob.mx/tem_interes/equidad/numeralia.html>.
- ³⁷ Información proporcionada por el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE).
- ³⁸ De acuerdo con GIRE, el problema es que la mayoría de los prestadores de servicios no conocen la legislación aplicable en materia de derechos sexuales y reproductivos y, por lo tanto, niegan algunos servicios. Otras veces, aunque conocen la legislación, dejan que sus creencias personales y prejuicios se interpongan en el tipo de información que proporcionan.
- ³⁹ Durante el proceso de elaboración del *Diagnóstico*, quedó manifiesto el desconocimiento del trabajo entre instancias, así como una falta de colaboración o vinculación entre los programas dirigidos a mejorar los servicios de salud reproductiva o los derechos sexuales y reproductivos.
- ⁴⁰ Para más información, véase la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de su libertad en centro de reclusión.
- ⁴¹ Para más información, véase la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁴² Propuesta para la promoción de la autodeterminación reproductiva de los y las adolescentes de la ciudad de México, Ipas México. 24 de septiembre de 2007.
- ⁴³ Para más información véase la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁴⁴ Información proporcionada por GIRE.
- ⁴⁵ Véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁴⁶ INEGI, *Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005, para el Distrito Federal*, 24 de mayo de 2006, p. 2.
- ⁴⁷ Esta información se obtuvo del Foro Informativo y Mesas de trabajo con las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, llevado a cabo el 21 de agosto de 2007 en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ⁴⁸ Para más información véase la parte VI, capítulos 26: Derechos de las mujeres, 29: Derechos de los pueblos indígenas, 31: Derechos de las poblaciones callejeras y 32: Derechos de las personas adultas mayores.
- ⁴⁹ D. Becker *et al.* (2002), “Knowledge and opinions about abortion law among mexican youth”, en *International Family Planning Perspectives*, 28 (4): 205-213. En Propuesta para la promoción de la autodeterminación reproductiva de los y las adolescentes de la ciudad de México, Ipas México, 24 de septiembre de 2007.
- ⁵⁰ En una queja pueden señalarse uno o más derechos humanos vulnerados, por lo que las menciones por derecho afectado no siempre coinciden con el número de quejas con las cuales se relacionan.
- ⁵¹ *Hoja informativa*, “Leyes sobre el Aborto. Los avances en la ciudad de México”, Grupo de Información en Reproducción Elegida, junio de 2004.
- ⁵² *Ibidem*.
- ⁵³ GIRE, Cronología de la despenalización del aborto en México, <<http://www.gire.org.mx/contenido.php?informacion=42>>.
- ⁵⁴ La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicó en la *Gaceta Oficial* del 1° de septiembre de 2006 el Acuerdo A/004/06, con el que se establece el instructivo a seguir en dichos casos.
- ⁵⁵ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de mayo de 2007, <http://www.gire.org.mx/publica2/LineamientosILE_SSDF_040507.pdf>.

- ⁵⁶ *Hoja informativa*, “Los Derechos Reproductivos en la Legislación y en las Políticas Públicas de México”, Grupo de Información en Reproducción Elegida, actualización en agosto de 2007.
- ⁵⁷ GIRE, *Boletín de prensa* del 24 de abril de 2007, <<http://www.gire.org.mx/contenido.php?informacion=204>>. Cabe señalar que actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está analizando las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República, respectivamente, en contra de la despenalización del aborto en el Distrito Federal.
- ⁵⁸ Información proporcionada por el secretario de Salud del Distrito Federal, Manuel Mondragón y Kalb en el seminario Aborto: un debate abierto, realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 21 al 24 de enero de 2008.
- ⁵⁹ *Idem.*
- ⁶⁰ *Idem.*
- ⁶¹ *Idem.*
- ⁶² *Idem.*
- ⁶³ *Idem.*
- ⁶⁴ Información proporcionada por el Inmujeres DF, a través de un pase de lista.
- ⁶⁵ *Ibidem.*
- ⁶⁶ *Hoja informativa*, “Los Derechos Reproductivos en la Legislación y en las Políticas Públicas de México”, Grupo de Información en Reproducción Elegida, actualización en agosto de 2007. *Hoja informativa*, “Leyes sobre el Aborto. Los avances en la ciudad de México”, Grupo de Información en Reproducción Elegida, junio de 2004.
- ⁶⁷ Información proporcionada por el Inmujeres DF a través de un pase de lista.
- ⁶⁸ Ana Cortés, *Persecución legal del aborto en la ciudad de México: un atentado al derecho a decidir*, Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C., México, 2006.
- ⁶⁹ GIRE, Cifras del aborto en México, <<http://www.gire.org.mx/contenido.php?informacion=3>>.
- ⁷⁰ Obtenido de la página del Inmujeres-DF <<http://www.inmujer.df.gob.mx/>>.
- ⁷¹ A través del oficio SV-082-07 que se envió el 3 de mayo de 2007 al secretario de Salud del Distrito Federal.
- ⁷² Es necesario aclarar que en este apartado sólo se incluyen las recomendaciones que han sido específicamente emitidas al Estado mexicano, pues hay muchas otras, pero son, en general, para los Estados Partes de los tratados.
- ⁷³ Comité DESC, *Observaciones finales al tercer informe periódico de México, relativo a la aplicación del Pacto DESC*, 8 de diciembre de 1999, E/C.12/1/Add.41.
- ⁷⁴ Comité DESC, Observaciones finales al cuarto informe periódico de México, 2006. E/C.12/CO/MEX/4.
- ⁷⁵ Observaciones finales del Comité CEDAW sobre el quinto informe periódico de México, Relativo a la Aplicación de la CEDAW. 23 de agosto de 2002, CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev.1.
- ⁷⁶ Observaciones Finales del Comité CEDAW: México, del 25 de agosto de 2006, CEDAW/C/MEX/Q/6. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, 36 periodos de sesiones del 7 al 25 de agosto de 2006.
- ⁷⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, capítulo XI: Conclusiones y recomendaciones finales, septiembre de 1998, <<http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo-11.htm>>.
- ⁷⁸ Información proporcionada por Católicas por el Derecho a Decidir; insumos recogidos de la mesa I del Foro de osc para el DyPDHDF, Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar, CDHDF y GIRE.
- ⁷⁹ *Hoja informativa*, “Leyes sobre el Aborto. Los avances en la ciudad de México”, Grupo de Información en Reproducción Elegida, junio de 2004.