

INVESTIGACIÓN

El enfoque de derechos humanos en la política urbana de la Ciudad de México

The human rights approach in the urban policy of Mexico City

Domitille Marie Delaplace*

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, CDHDF.

Ciudad de México, México.

domitille.delaplace@cdhdf.org.mx

Osiris Edith Marín Carrera**

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, CDHDF.

Ciudad de México, México

osiris.marin@cdhdf.org.mx

Las autoras agradecen la revisión y observaciones del doctor Francisco Javier Conde González, director ejecutivo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Este artículo surge en el marco del proyecto de investigación La evolución de la política urbana en la Ciudad de México y sus efectos en la calidad de vida de la población: investigación e intercambio académico para la generación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, de la CDHDF en convenio con la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México, a la que se agradece el apoyo financiero. Los resultados completos de la investigación serán publicados en el *Informe especial Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*.

Ingrith Gabriela Carreón Morales***

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, CDHDF.

Ciudad de México, México

ingrith.carreon@cdhdf.org.mx

Recibido: 27 de noviembre de 2017

Dictaminado: 7 de diciembre de 2017 CDHDF

- * Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbona, Francia; licenciada en Economía y Sociología por la Universidad París X Nanterre, Francia. Desde finales de 2007 trabaja en la CDHDF; colaboró en la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y actualmente se desempeña como directora de Información e Investigación del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH), donde realiza procesos de investigación aplicada, la elaboración y edición de informes, libros, artículos y propuestas sobre temas estratégicos de la agenda de derechos humanos. Sus campos de especialización son los derechos humanos y la formulación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Es autora y coautora de diversas publicaciones y artículos sobre el tema.
- ** Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con estudios de maestría en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana. Actualmente es subdirectora de Investigación del CIADH de la CDHDF. Colaboró en Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A. C., como investigadora del área de Derechos humanos, diálogo social y prevención social de las violencias. Fue miembro del Grupo Técnico del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos.
- *** Es licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Ha trabajado en Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A. C. Actualmente es analista del CIADH de la CDHDF. Ha sido investigadora en diversos temas como: derechos humanos, prevención social de las violencias y democracia. Fue miembro del Grupo Técnico del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos.



Resumen

La Ciudad de México presenta innumerables retos en su política y gestión urbana, en donde el crecimiento desordenado, la falta de satisfacción del interés público y la exclusión social que se ha generado, han propiciado diversas afectaciones a la calidad de vida de la población; lo anterior ha sido expuesto en las quejas recibidas en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quien en la investigación de las mismas ha documentado violaciones de derechos humanos generadas por problemáticas propias de la ausencia de una planeación integral, de la debilidad institucional y de la falta de voluntad política para cumplir los estándares internacionales de derechos humanos. Los cauces de la Constitución Política de la Ciudad de México y la adopción del enfoque de derechos humanos pueden coadyuvar al impulso de una ciudad democrática, incluyente y sostenible, en donde tenga cabida el ejercicio de los derechos humanos y con ello el desarrollo pleno de las personas que habitan y transitan la ciudad.

Palabras clave: derecho a la ciudad; política urbana y gestión urbana; enfoque de derechos humanos; gobernanza urbana; planeación democrática de la ciudad.

Abstract

Mexico City's countless challenges embedded in its policy and urban management, to say the disorderly growth, the absence of satisfaction of public interest and social exclusion, have had negative effects on the quality of life of its entire population, as it has been exposed in the complaints received in the Mexico City's Human Rights Commission, whose investigations regarding human rights violations have been able to identify inherent problems in the absence of integral planning, institutional weakness and lack of political will to comply with international human rights standards. The channels of the New Constitution and the adoption of this approach can contribute to the existence of a democratic, inclusive and sustainable city, where the exercise of human rights is guarantee and with it the full development of the people who live in and transit by Mexico City.

Keywords: right to the city; urban policy and management; human rights approach; urban governance; democratic planning of the city.

Sumario

I. El crecimiento urbano en la Ciudad de México; II. El enfoque de derechos humanos en el análisis de la política y gestión urbana; III. Principales problemáticas de la política y gestión urbana de la Ciudad de México; IV. Principales retos de la política urbana de la Ciudad de México; v. Bibliografía.

1. El crecimiento urbano en la Ciudad de México

La Ciudad de México se ha caracterizado históricamente por concentrar diversas actividades y servicios, tales como centros de trabajo, educativos, culturales, financieros, empresariales y políticos, lo que la convierte en una urbe compleja con importantes flujos de movilidad (datos de 2007 exponían que tan sólo en la Ciudad de México se realizaban 11 millones de desplazamientos al día),¹ de ahí que la planeación y gestión urbana tienen gran relevancia para evitar desequilibrios y afectaciones a la calidad de vida de la población.

La Ciudad de México y la zona metropolitana del valle de México presentan un modelo de expansión urbana desarticulado que provoca, entre otros fenómenos, la separación de las distintas funciones de la ciudad, por ejemplo el alejamiento de las zonas habitacionales de los centros de actividades, con un crecimiento demográfico veloz en las zonas periféricas;² lo anterior ha dado lugar a un crecimiento extensivo con segregación espacial de los sectores sociales, con consecuencias en la demanda de transporte y la degradación del medio ambiente, así como deficiencias en la accesibilidad, disponibilidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos.

Este panorama lleva a cuestionar, entre otras cosas, cómo se ha planeado la ciudad, las prioridades y los objetivos que se han pretendido alcanzar; el nivel de involucramiento de la sociedad alcanzado en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación en las decisiones de política urbana que le afectan; el grado de protección de los derechos que brindan la normatividad y las instituciones responsables del tema urbano. La evidencia parece constatar la ausencia de una política y gestión

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta origen-destino 2007. Principales resultados”, citado en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012* (México: CDHDF, 2012), 63.

² Adrián Guillermo Aguilar, coord., *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos* (México: SECTI-Editorial Porrúa, 2016), 13.

urbana que ponga en el centro a las personas, pues el espacio en donde se desarrollan social y culturalmente se ve afectado de múltiples maneras con impactos negativos en su calidad de vida.

Por ello, en el presente artículo se expone la importancia de adoptar el enfoque de derechos humanos en la política y gestión urbana, y se analizan algunas de las afectaciones y violaciones a derechos humanos que sufre la población que habita y transita la Ciudad de México, las cuales han sido documentadas en diversas Recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

II. El enfoque de derechos humanos en el análisis de la política y gestión urbana

a) *Caracterización del enfoque de derechos humanos*

El enfoque de derechos humanos es un marco conceptual metodológico basado en las normas internacionales de protección de derechos humanos, y su abordaje en la política y gestión urbana tiene como propósito garantizar el respeto, la protección y el ejercicio de los derechos de toda la población en las ciudades sin distinción alguna, de forma equitativa, participativa y justa.

A través de estas normas internacionales, los Estados han contraído obligaciones y compromisos; éstas constituyen un conjunto de reglas de actuación respecto de las que pueden exigírseles responsabilidades en caso de incumplimiento. Este marco no significa en sí la existencia de un determinado diseño de políticas, sino de estándares que sirven de marco de referencia para la adopción de políticas públicas por parte de cada Estado, como lo menciona Pautassi, constituyen un conjunto de pautas, principios y reglas orientadoras que fija el contenido de un derecho, precisa el alcance de las obligaciones del Estado; y delinea elementos comunes para verificar el cumplimiento, la fiscalización y la evaluación de las acciones que éste ha adoptado para satisfacer los derechos.³ Es decir, supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata sin que medien contra argumentaciones,⁴ de ahí su importancia.

Bajo este enfoque se identifican tanto a las personas titulares de derechos y sus derechos, como a las personas titulares de deberes y sus obligaciones. Cabe mencionar que el contenido normativo de los derechos humanos es elaborado por organismos internacionales de derechos humanos,

³ Laura Pautassi y Víctor Abramovich, *La medición de los derechos en las políticas sociales* (Buenos Aires: Del Puerto, 2012), 13-14.

⁴ CDHDF, *Propuesta General 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento. Estándares internacionales para el diseño de normativa y políticas públicas con enfoque de derechos humanos* (México: CDHDF, 2015), 35.

como son los comités que supervisan la aplicación de los pactos y convenciones, los que, a través de las observaciones generales, aclaran el significado de los distintos derechos; así como por órganos integrados por personas expertas designadas por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, conocidos como procedimientos especiales, relatores especiales o grupos de trabajo; y por cortes y tribunales regionales y nacionales a través de sus sentencias, declaraciones, opiniones consultivas y principios.⁵ A ello se suman los convenios, recomendaciones, documentos de trabajo, principios y directrices en materia urbana elaborados por organismos especializados como el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otras.

Bajo estas normas, los Estados están obligados a adoptar medidas principalmente de cuatro tipos:

Obligación	Medidas
Respetar	Implica no interferir en el disfrute de los derechos humanos, así como abstenerse de realizar ciertas prácticas y conductas.
Proteger	Asegurar que terceras personas no interfieran con el disfrute de los derechos, lo que implica en particular, adoptar medidas de vigilancia, regulación e incluso sanción.
Garantizar	Adoptar medidas progresivas que permitan su disfrute efectivo, lo que requiere de la organización del aparato gubernamental.
Promover	Adoptar programas de concientización y sensibilización sobre los derechos humanos, así como la difusión de información adecuada sobre su contenido y ejercicio.

Para cumplir con tales obligaciones, los Estados deben satisfacer los siguientes elementos básicos de los derechos:^{6,7}

Elemento	Características
Accesibilidad	Asegura que los medios por los cuales se materializa un derecho sean alcanzables a todas las personas, sin discriminación alguna.
Disponibilidad	Implica "garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población". ⁶
Calidad y aceptabilidad	Requieren que "los servicios, instalaciones o contenidos que satisfacen el derecho sean pertinentes, respetuosos, culturalmente adecuados y de calidad". ⁷

⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (Ginebra: Naciones Unidas, 2006): 1.

⁶ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos, Flacso México, <http://www.cjlp.gob.mx/SEMINARIO/programa/Panel%20IV/Enfoque%20de%20derechos.%20Operacionalizacio%C2%B4n%20de%20esta%C2%B4ndares%20internacionales.pdf> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017)

⁷ *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, t. 1. Marco contextual (México: Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016), 76, <http://derechoshumanos.cdmx.gob.mx/docs/diagnostico/Tomo1Marcocontextual.pdf> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

La adopción de este enfoque implica que en la normatividad, políticas y programas se incorporen una serie de elementos propios de los derechos humanos, entre ellos:

- la universalidad, inalienabilidad, invisibilidad, interdependencia e interrelación;
- la rendición de cuentas;
- la intersectorialidad que toma en cuenta las diferentes acciones, planes y presupuestos públicos en los distintos niveles y órdenes de gobierno;⁸
- la articulación de los distintos niveles de gobierno;
- la coordinación que implica la permanente concertación entre autoridades públicas, entre otros.⁹

En general, se trata de un marco conceptual metodológico que pretende garantizar la transversalidad de la perspectiva de derechos humanos a la política y gestión urbana, como una medida que pone en el centro a las personas y su plena protección y ejercicio de los derechos humanos.

También en el marco jurídico nacional se reconoce una diversidad de derechos humanos, este enfoque ha cobrado mayor relevancia en los últimos años a través, por ejemplo, de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en junio de 2011, así como, de la promulgación de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México en el presente año, en la cual se reconocen una diversidad de derechos, entre ellos el derecho a la ciudad.

En el país, la mencionada reforma establece en el artículo 1º constitucional que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece;¹⁰ además, incorpora el principio *pro persona*, al indicar que las normas relativas a los derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con la Carta Magna y los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. Por lo tanto, los derechos humanos “conforman la ley suprema que debe ser el eje rector de los actos de autoridad”.¹¹

⁹ William Guillermo Jiménez Benítez, “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”, *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12 (enero-junio 2007): 43.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*; última reforma del 24 de febrero de 2017) artículo 1º.

¹¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 5/2011, Caso: Habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa en la delegación Coyoacán. (Construcción de desarrollos habitacionales en el Callejón Esfuerzo 302 y Calzada de Tlalpan 3155), México, 2011.

A nivel local existe un reconocimiento de los derechos humanos en la Constitución Política de la Ciudad de México que entrará en vigor en 2018, lo que representa un gran avance; en particular se reconoce *el derecho a la ciudad*, definido como aquél que “consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente”.¹² De esta manera, las autoridades gubernamentales están obligadas por un conjunto amplio de disposiciones dirigidas a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos humanos en la planeación y gestión urbana.

b) El enfoque de derechos humanos en la política y gestión urbana

A través de la política y gestión urbana los Estados establecen las líneas de actuación pública para la planeación, el ordenamiento y la gestión del territorio urbano; materia estrechamente vinculada con el ejercicio de una diversidad de derechos, tantos civiles y políticos como económicos, sociales, culturales y ambientales, como los derechos a la tierra y a la vivienda adecuada; a servicios urbanos suficientes, accesibles, aceptables y de calidad; al uso y disfrute del espacio público; a un medio ambiente sano; al acceso a la información; a la participación y la consulta, entre otros, como se verá más adelante.

Asimismo, existen principios sustanciales de derechos humanos que deben ser observados de forma transversal en las acciones públicas como marcos de referencia imprescindibles en la elaboración e implementación de las políticas públicas, entre ellos están *la gobernanza urbana con perspectiva de derechos humanos; la gestión democrática de la ciudad; el acceso a la justicia; la función social de la ciudad; la igualdad y la no discriminación*.

La gobernanza urbana permite conocer la organización del aparato gubernamental, tal como lo define ONU-Hábitat, este principio se integra por las diversas formas en las que las instituciones y las personas se organizan para gestionar de manera cotidiana la ciudad, así como por los procesos utilizados para llevar a cabo de forma efectiva su agenda de desarrollo a corto y largo plazo, por lo cual requiere de “marcos jurídicos adecuados, procesos políticos, de gestión y administrativos eficientes, así como mecanismos, directrices y herramientas que permitan al gobierno local responder a las necesidades de [las y] los ciudadanos”.¹³

¹² Constitución Política de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017 (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México*), artículo 12.

¹³ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, “Gobernanza”, <http://es.unhabitat.org/gobernanza/> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

Bajo este principio, “la acción urbana logra mejores resultados cuando todos los niveles de gobierno comparten los objetivos y los mecanismos de integración vertical y horizontal, actuando de forma conjunta”,¹⁴ por lo que enfatiza que es deber de los Estados asegurar la coordinación entre autoridades de los distintos órdenes de gobierno con el objetivo de conciliar las políticas conexas, por ejemplo, como la de vivienda y medio ambiente.

Tales procesos de la política urbana requieren de su democratización en aras de concretar de forma co-responsable (Estado-sociedad) el derecho colectivo a la ciudad, en ello, el principio de *la gestión democrática de la ciudad* desempeña un papel fundamental e “implica la participación ciudadana en todos los espacios y hasta el más alto nivel posible (decisión, control y cogestión) en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, la planeación, presupuestación y control de los procesos urbanos”.¹⁵ Su ejercicio fortalece la transparencia y eficacia de las administraciones públicas locales;¹⁶ se trata de crear verdaderos espacios y mecanismos que otorguen la oportunidad de decidir e intervenir.

Bajo este principio son fundamentales la existencia de procesos participativos en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas (participación), la exigencia de que los procesos sean más transparentes (transparencia), y que existan vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos (acceso a la justicia y reparación del daño); asimismo, se impulsa la adopción de una visión holística del entorno, teniendo en cuenta distintos actores (la comunidad, la sociedad civil, las autoridades locales y nacionales), entre otros aspectos.¹⁷

Sin embargo, cuando las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales, y prácticas sociales resulten en el impedimento, recusación, dificultad e imposibilidad de realizar los derechos, se considerará una lesión al derecho a la ciudad. Ante esto los Estados deben garantizar el *derecho al acceso a la justicia*, el cual “permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que hubiesen sido desconocidos o quebrantados”.¹⁸ Por medio de este principio los Estados están obligados a establecer mecanismos judiciales y administrativos adecuados, los cuales deben cumplir con determinados principios como la legalidad, efectividad, publicidad y transparencia, el

¹⁴ ONU-Hábitat, *Las ciudades y la gestión del cambio climático y el riesgo de desastres (Temas Hábitat III)* (Nueva York: ONU-Hábitat, 29 de mayo de 2015), 6.

¹⁵ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, aprobada por el Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y el Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, julio de 2010.

¹⁶ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

¹⁷ Luis Acebal Monfort (coord.), *El enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español* (Madrid: DeGraf Integral, S.L., 2011), 27.

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia* (Santiago de Chile, ACNUDH/CEPAL, 2016), 30-32.

establecimiento de procedimientos claros, equitativos, oportunos e independientes, el derecho a la defensa, y el derecho a la revisión por una instancia superior.¹⁹

Asimismo, las políticas públicas deben tener entre sus fines *la función social de la ciudad*, principio que hace referencia a la priorización del interés público que debe ser definido colectivamente con la participación activa de sus habitantes, garantizando tanto la distribución y el uso social, justo y ambientalmente equilibrado del territorio; por la otra, al uso equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece.²⁰

Por su parte, *los principios y derechos a la igualdad y no discriminación* determinan la forma en que los derechos humanos deberán aplicarse. Tanto en los documentos declarativos como vinculantes, se ha reconocido que todas las personas son iguales ante la ley y, en consecuencia, tienen derecho a igual protección.²¹ El principio de igualdad es un criterio de justicia, de respeto a la diversidad y la pluralidad.²² Mientras tanto, “el principio de no discriminación tiene por objeto garantizar la igualdad de trato (o igualdad formal) y la igualdad de oportunidades (o igualdad material), partiendo del reconocimiento jurídico de la diferencia”.²³

Ante la complejidad que requiere el ordenamiento y la gestión de una ciudad, la adopción de un enfoque integral que perciba la interrelación de los derechos humanos y de los principios de toda política pública que ponga en el centro a las personas, el enfoque de derechos humanos coadyuvará a la existencia de ciudad más democrática, incluyente y sostenible.

Para conocer los retos que las autoridades de la Ciudad de México tienen que subsanar en la materia, a continuación se analiza cómo algunos de los principios de derechos abordados anteriormente han sido adoptados en la política y gestión urbana local, en razón de los hallazgos particu-

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas, *Sociedad, derechos y medio ambiente*.

²⁰ Lorena Zárate, “Derecho a la ciudad: enfoques y herramientas para los desafíos de la justicia social en una centuria urbana”, *Revista Institucional de la defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 6, núm. 10 (septiembre 2016): 31.

²¹ Véanse Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 26; Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), artículos 1º y 24; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 2º y 7º; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo II; Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, artículo 1º; Convenio 169 de la OIT, artículos 2º y 3º; Observación general número 20 Sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales; tratados internacionales sobre discriminación racial, discriminación hacia las mujeres, los derechos de los niños, los refugiados, los trabajadores migratorios, los pueblos indígenas o las personas con discapacidad; la Carta mundial por el derecho a la ciudad, artículos I.1 y II.3; Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, numeral 1.6.

²² Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, numeral 1.6.

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, tesis aislada constitucional 1a. CXLV72012 (10a.), Igualdad ante la ley y no discriminación. Su connotación jurídica nacional e internacional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XI, agosto de 2012, t. 1, p. 487, citado en SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura* (México: SCJN, 2014).

lares que fueron encontrados en un conjunto de Recomendaciones emitidas por la CDHDF y que exponen de manera explícita los elementos que comprenden cada uno de ellos, esto considerando que son un marco de referencia para la definición de políticas públicas urbanas con enfoque de derechos.

III. Principales problemáticas de la política y gestión urbana de la Ciudad de México

A través de las problemáticas identificadas y documentación de violaciones a derechos humanos en las Recomendaciones, la CDHDF hace visible de qué manera las autoridades de la Ciudad de México han incurrido en el incumplimiento de sus obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en todo el andamiaje jurídico en los ámbitos federal y local; y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

a) Casos documentados por la CDHDF

Desde su creación hasta la fecha, este organismo ha emitido 72 documentos recomendatorios relacionados con la política y gestión urbana,²⁴ de este total, el presente artículo considera únicamente 23 que fueron seleccionadas debido a la magnitud de las afectaciones que se registraron en diversos aspectos de la calidad de vida de la población y por tratarse de violaciones específicas de la normatividad urbana que pudieron ser agrupadas en cuatro grandes categorías de análisis.²⁵

²⁴ Barenboim considera que el ámbito sustantivo de la política urbana incluye los siguientes sectores de actuación pública y de la gestión del territorio urbano: la localización y reestructuración económica del territorio, la regulación de usos por medio del ordenamiento urbanístico, la vivienda en todos sus aspectos, el transporte colectivo y los equipamientos e infraestructura conectados a la oferta de servicios públicos (Cintia Ariana Barenboim, “Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la Ciudad de Rosario”, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 7 (2012). Por su parte, Martínez refiere que, en una concepción más amplia, el propio concepto *gestión* abarca las acciones desde la planeación hasta la ejecución y la evaluación. La gestión se caracteriza por orientarse al logro de resultados concretos; es un concepto que se centra en conseguir que las cosas sucedan, mediante el seguimiento y acompañamiento de acciones, y su peso está más en la coordinación, la concertación y la construcción de consensos (Heriberto Martínez, *Conceptos actuales de planeación y gestión urbana* (julio 2015), <<http://documents.mx/documents/conceptos-actuales-de-planeacion-y-gestion-urbana.html>>).

²⁵ La información sobre las recomendaciones emitidas por la CDHDF está disponible en el portal institucional. Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Recomendaciones”, <https://cdhdf.org.mx> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

Eje temático	Recomendaciones
La construcción de desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto.	8/2004 Negativa al derecho de petición y prestación ineficiente del servicio público. 9/2004 Negativa al derecho de petición, y prestación ineficiente del servicio público. 15/2006 Prestación ineficiente del servicio público. 7/2009 Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable y obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente. 5/2011 Construcción de desarrollos habitacionales en el Callejón Esfuerzo 302 y Calzada de Tlalpan 3155. 12/2014 Falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda, en suelo urbano del Distrito Federal. 4/2015 Omisiones en el procedimiento de emisión de Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo y de derechos adquiridos, así como aplicación incorrecta de normas técnicas lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva.
La construcción de megaproyectos para la movilidad y esparcimiento.	7/2006 Obstaculización, injerencias arbitrarias o ataques a la propiedad privada. 1/2011 Violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada Sistema vial de puentes, túneles y distribuidores al sur-poniente de la Ciudad de México [Supervía Poniente]. 17/2013 Habitantes de los pueblos de Santa Bárbara, Santa Catarina, San Martín Xohinauac, San Andrés, Barrio de San Andrés, colonia Nueva España y de la Unidad Habitacional "Ferrería" de la delegación Azcapotzalco, que fueron vulnerados en sus derechos humanos por causa de una construcción ubicada en la Avenida Granjas núm. 800, Pueblo de Santa Bárbara, en la delegación Azcapotzalco.
La falta de adopción de estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas.	5/2009 Negativa a realizar ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en los inmuebles de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 24/2009 Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México. 11/2010 Falta de accesibilidad y seguridad en el Centro de Transferencia Modal Pantitlán. 7/2014 Falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención del riesgo adecuadas para las personas transeúntes respecto a una excavación profunda por parte de la autoridad delegacional en Azcapotzalco, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona. 6/2015 Omisiones en la supervisión de puentes provisionales, colocados sobre avenida Periférico con motivo de la construcción de las autopistas urbanas Poniente y Sur, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona; así como no garantizar que los puentes definitivos que se construyeron cumplan con los estándares de accesibilidad universal.
La realización de expropiaciones y permutas para realizar proyectos de obra pública.	4/1996 Indemnización a un particular por la expropiación de un predio, llevada a cabo hace 28 años. 5/1997 Seis lotes fueron expropiados a una particular desde 1970 sin que mediara el pago correspondiente. 12/2007 Expropiación del predio ubicado en las calles de Tenochtitlan 40 y Jesús Carranza 33, colonia Morelos, delegación Cuauhtémoc. 1/2008 Omisión en el pago por concepto de la revocación de expropiación de tres predios. 2/2008 Falta de indemnización -pago- por decreto expropiatorio y dilación en el procedimiento administrativo mediante el cual se resolvió su procedencia. 21/2008 Omisión de pago por concepto de una afectación a la propiedad privada e incumplimiento de conciliación ante la CDHDF. 9/2009 Omisiones de la autoridad para desincorporar y regularizar un predio. 25/2009 Omisión de proteger y garantizar la práctica de juegos de pelota de origen prehispánico.

Fuente: Elaboración del CIADH con base en información sobre las recomendaciones de la CDHDF, disponibles en su portal. Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Recomendaciones", disponible en <https://cdhdf.org.mx> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

En las investigaciones realizadas por la CDHDF sobresale la existencia de problemas multicausales que derivan en la afectación de diversos derechos humanos, principalmente, el derecho a la seguridad jurídica, a la vivienda adecuada, a un nivel de vida adecuado, a la propiedad privada y a un medio ambiente sano.²⁶ Se trataron de afectaciones individuales y colectivas, y en una Recomendación se presentaron violaciones a diversos derechos humanos.

De esta manera, los hallazgos indican que la política urbana de la Ciudad de México perdió de vista que los derechos humanos son interdependientes y deben ser reconocidos y concebidos integralmente, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.²⁷ Lo anterior exige la construcción de todo un andamiaje jurídico e institucional que sea capaz de concebir las repercusiones que una decisión de política urbana conlleva en el bienestar de la población y el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos.

De manera particular se expondrán a continuación algunos de los retos encontrados en los elementos que integran los principios de política y gestión urbana con enfoque de derechos humanos.

b) Gobernanza urbana con perspectiva de derechos humanos

En las 23 recomendaciones analizadas se identificaron deficiencias en la planeación, ordenación del territorio, ejecución de procedimientos administrativos y en la vigilancia en el cumplimiento de la normatividad, elementos que atestiguan obstáculos en la gobernanza urbana de la ciudad.

Particularmente, se presenta un *conjunto de violaciones a la normatividad existente* por parte de empresas particulares al construir desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto. De esta manera, por ejemplo, los casos documentados en las recomendaciones²⁸ evidencian que:

²⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Recomendaciones”, <https://cdhdf.org.mx> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

²⁷ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, aprobada por el Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y el Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, julio de 2010, numeral 1.1.

²⁸ Véase de la CDHDF: Recomendación 8/2004, Caso: Negativa al derecho de petición y prestación ineficiente del servicio público, México, 2004; Recomendación: 9/2004, Caso: Negativa al derecho de petición, y prestación ineficiente del servicio público, México, 2004; Recomendación 15/2006, Caso: Prestación ineficiente del servicio público, México, 2006; Recomendación 7/2009, Caso: Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable y obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente, México, 2009; Recomendación 5/2011, Caso: Habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa en la delegación Coyoacán. (Construcción de desarrollos habitacionales en el Callejón Esfuerzo 302 y Calzada de Tlalpan 3155) México, 2011; Recomendación 12/2014, Caso: Falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda, en suelo urbano del Distrito Federal, México, 2014; Recomendación 4/2015, Caso: Omisiones en el procedimiento de emisión de Certificados Únicos de

- Se construyen viviendas en zonas no aptas que ponen en riesgo la seguridad física, la vida de la población y su patrimonio, en detrimento de su habitabilidad.
- Se invaden zonas de conservación ecológica en deterioro del medio ambiente.
- Se violan usos de suelo.
- Se construye sin tomar en cuenta la densidad habitacional.
- Se edifica con mayor número de niveles a los permitidos o sin la adopción de medidas preventivas como la separación de colindancias entre viviendas.
- Se sacrifican áreas que deberían ser destinadas para la convivencia y el esparcimiento.

Por su parte, las autoridades gubernamentales también violan la normatividad debido a que no contemplan el diseño universal en las obras,²⁹ no vigilan el mantenimiento de éstas, lo que obstaculiza el acceso de las personas con discapacidad a los servicios públicos, y no ofrecen opciones de movilidad segura.³⁰ Con ello, las autoridades gubernamentales incumplen en adoptar estándares de seguridad y accesibilidad en las obras públicas que se realizan.

Tanto en la construcción de los proyectos inmobiliarios como de las obras públicas se observa lo siguiente: incorrecta interpretación y aplicación de las normas; irregularidades, omisiones o deficiencias en la autorización de certificados únicos de zonificación de uso de suelo específico; falta de valoración de las diferentes afectaciones que son provocadas; falta de coordinación y comunicación inter e intrainstitucional; ausencia de personal especializado, y falta de supervisión, verificación y vigilancia continua del cumplimiento de la normatividad.

Zonificación de Uso de Suelo y de derechos adquiridos, así como, aplicación incorrecta de normas técnicas lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva, México, 2015.

²⁹ El *diseño universal* es entendido como “el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El diseño universal no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten”. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 24/2009, Caso: Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México, México, 2009.

³⁰ Véase de la CDHDF: Recomendación 5/2009, Caso: Negativa a realizar ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en los inmuebles de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2009; Recomendación 24/2009, Caso: Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México, México, 2009; Recomendación 11/2010, Caso: Falta de accesibilidad y seguridad en el Centro de Transferencia Modal Pantitlán, México, 2010; Recomendación 7/2014, Caso: Falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención del riesgo adecuadas para las personas transeúntes respecto a una excavación profunda por parte de la autoridad delegacional en Azcapotzalco, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona, México, 2014; Recomendación 6/2015, Caso: Omisiones en la supervisión de puentes provisionales, colocados sobre avenida Periférico con motivo de la construcción de las autopistas urbanas Poniente y Sur, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona; así como no garantizar que los puentes definitivos que se construyeron cumplan con los estándares de accesibilidad universal, México, 2015.

Incorrecta interpretación y aplicación de las normas

Este hallazgo se asienta en los expedientes de las recomendaciones 12/2014 y 4/2015, 25/2009 y 12/2007, lo que derivó en la falta de fundamentación o motivación de los actos relacionados con las construcciones, dando pie a su regularización a pesar del incumplimiento de la zonificación respectiva.

En las recomendaciones 12/2014 y 4/2015, la CDHDF ha documentado vulneración al derecho a la seguridad jurídica, así como, el derecho a un nivel de vida adecuado y a la vivienda al no otorgarse certeza jurídica sobre la propiedad a las personas que adquirieron algunos inmuebles con certificados únicos de zonificación de uso de suelo expedidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (SEDUVI), sin que aquéllas conocieran si contenían vicios o errores en su emisión, o al no verificar que el precio de las viviendas fuera asequible.

En la Recomendación 12/2007 se documenta que la autoridad hizo una incorrecta interpretación de la norma para expedir decretos expropiatorios que no gozaban de legalidad al argumentar causas que no eran de utilidad pública y la consecución de fines no estuvieron previstos en ninguna ley, lo que ocasionó violaciones a la seguridad jurídica de las personas que fueron desalojadas del predio en cuestión. De esta manera, la población no tuvo la certeza de que su situación jurídica no sería modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente.³²

En la Recomendación 25/2009 se autorizó el cambio de uso de suelo del predio para construir un estacionamiento, a pesar de estar clasificado como zona de espacio abierto y de ser utilizado para la práctica del juego de pelota, considerada como patrimonio cultural.

Irregularidades, omisiones o deficiencias en la autorización de certificados únicos de zonificación de uso de suelo específico

Lo anterior redunda en la autorización de construcciones sin considerar la factibilidad de servicios públicos (agua, drenaje) ni la dotación de equipamiento urbano como escuelas, centros de salud, mercados y parques recreativos, lo que no permite contar con condiciones adecuadas para el desarrollo integral de las personas y exacerba los conflictos urbanos existentes por la disponibilidad de agua potable y las deficiencias en el tratamiento de residuos sólidos. Así, en las recomendaciones 4/2015, 5/2011, 12/2014 y 15/2006 se han documentado violaciones a los derechos a un nivel de vida adecuado, a una vivienda adecuada y al agua potable y saneamiento por la omisión de las autoridades gubernamentales a proteger los derechos humanos frente a la actuación de terceros.

Falta de valoración de las diferentes afectaciones que son provocadas

En el instrumento recomendatorio 12/2014 se evidencia que las autoridades gubernamentales al emitir resoluciones por denuncias de violaciones a la normatividad por parte de particulares, se limitaron a verificar el cumplimiento de los documentos que amparaban las obras sin visibilizar la complejidad de los impactos que provocarían las irregularidades que se presentaban, lo cual ocasionó la falta de documentación de ciertos procedimientos, la dictaminación de inexistencia de violaciones o la falta de adopción de medidas precautorias y de reparación.

En la realización de obra pública también se puso en riesgo la sustentabilidad ambiental de la ciudad, como ocurrió en la Recomendación 1/2011 con la construcción de la Supervía poniente. El impacto de ello fue de gran magnitud, pues las autoridades gubernamentales hicieron caso omiso a la afectación que se provocaría al derecho al agua potable, así como al medio ambiente, siendo que la construcción se realizó en una zona que cumple una función vital del ciclo hidrológico del valle de México, tales como la recarga de acuíferos y la captación de gases de efecto invernadero. En este instrumento recomendatorio se documentó que las autoridades incurrieron en una conducta de riesgo incompatible con su obligación de prevención,³³ toda vez que se puso en peligro la posibilidad de disponer de agua suficiente para el uso personal y doméstico de las presentes y futuras generaciones,³⁴ así como, la sustentabilidad ambiental de la ciudad, al autorizar la realización de proyectos sin llevar a cabo un estudio más amplio de su viabilidad.

En otro caso se violó el derecho a disfrutar de los beneficios de la cultura, como sucedió por la falta de preservación del juego de pelota (Recomendación 25/2009). En otras recomendaciones se violó el derecho a la igualdad y no discriminación ante la falta de adopción de estándares de accesibilidad que permitieran a las personas con discapacidad acceder con facilidad a los servicios públicos, sociales y culturales, como ocurrió en las recomendaciones 24/2009 y 5/2009.

³¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 4/2015.

³² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2011.

³³ Comité DESC, E/C.12/2002/11, Observación General 15. El derecho al agua, 20 de enero de 2003.

Falta de coordinación y comunicación inter e intrainstitucional
Este hallazgo estuvo presente en las recomendaciones 12/2014, 9/2004, 4/2015, 24/2009 y 9/2009. Como parte de algunos ejemplos, en la Recomendación 4/2015, la falta de coordinación y comunicación inter e intrainstitucional redundó en desconocimiento de las acciones que se generan entre las diferentes áreas de la Seduvi; así como, con la Secretaría de Medio Ambiente, dando lugar a la autorización de obras en zonas no aptas o, igualmente, en incumplimiento de la normatividad. Este aspecto también se evidenció en los casos de las expropiaciones y permutas para realizar obras públicas. En la Recomendación 9/2009, por ejemplo, las gestiones que se llevaron a cabo para tramitar el pago de indemnización se hicieron al por mayor y sin conexión, con ello se demostró la importancia de contar con diagramas de flujo y manuales administrativos eficaces.³⁵ Esta falta de coordinación también se observó de manera más evidente cuando se trataron de afectaciones a las personas con discapacidad, pues se observó que cada autoridad actuaba en función de sus facultades, sin planeación de sus acciones, ni con vinculación o coordinación con otros actores, como se puede ver en la Recomendación 24/2009, de tal forma que la CDHDF evidencia que la incorporación del <i>diseño universal</i> en las obras públicas aún no es eficiente y se crean eslabones aislados de accesibilidad.³⁶
Ausencia de personal especializado
Esto pudo observarse en las recomendaciones 12/2014, 24/2009 y 11/2010. En uno de los casos de la Recomendación 12/2014 se registró la falta de un director responsable de obra que apoyara en la emisión de opiniones especializadas, lo que impidió la aplicación de sanciones de manera oportuna, en detrimento de la seguridad jurídica. En las recomendaciones 24/2009 y 11/2010 se evidenció que los funcionarios públicos carecen de conocimientos en materia de derechos humanos, lo cual redundó en la falta de pertinencia para realizar las acciones necesarias para conciliar las diversas problemáticas urbanas que se presentaron sin menoscabar los derechos de las personas con discapacidad.
Falta de supervisión, verificación y vigilancia continua del cumplimiento de la normatividad
Al incurrir las autoridades en la falta de supervisión, verificación y vigilancia continua del cumplimiento de la normatividad, ocasionan que las construcciones de uso habitacional y mixto se concluyan y se habiten en condiciones de poca certeza jurídica y sin los servicios públicos necesarios. Tratándose de obras públicas no se vigila que se cumplan las normas de mantenimiento, así por ejemplo, en la Recomendación 6/2015, se puso en riesgo la seguridad de las personas que transitaban en los puentes peatonales provisionales de las autopistas urbanas Poniente y Sur.

De esta manera, se identificaron serias deficiencias tanto en la planeación como en la integración de los órganos encargados, y en la organización institucional que dificultan las posibilidades de que exista una gobernanza urbana con perspectiva de derechos humanos.

³⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 9/2009, Caso: Omisiones de la autoridad para desincorporar y regularizar un predio, México, 2009.

³⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 24/2009, Caso: Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México, México, 2009.

c) *Gestión democrática de la ciudad*

La ciudad debe ser el espacio en donde las personas puedan ejercer su derecho a participar en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas con el propósito de influir en las decisiones que les afectan y de contribuir a la resolución de problemáticas.

El derecho a la participación se encuentra estrechamente vinculado con el acceso a la información y el derecho a la consulta. El derecho a la información incluye el tener acceso a la información de interés general procedente de diversas fuentes, a recibir y recabar información de interés público; e implica el tener “derecho a buscar información, más allá de ser receptores pasivos”.³⁶ Por su parte, la consulta debe servir para que las personas puedan conocer y valorar los alcances y efectos que las acciones tendrán sobre sus vidas, asimismo implica que las personas puedan expresar su opinión o inconformidad frente a las decisiones y proyectos emprendidos por el gobierno, e incluye la posibilidad de presentar críticas y propuestas para el mejor funcionamiento de las políticas y llamar la atención sobre cualquier violación de derechos que los proyectos impliquen.³⁷

La revisión de las recomendaciones emitidas por la CDHDF permite evidenciar que en la Ciudad de México pocas veces es tomada en cuenta la opinión, las necesidades o preocupaciones de la población en el diseño de la planeación urbana o cuando se realiza un proyecto urbano de alto impacto; le es violado su derecho a la información oportuna, accesible y suficiente, a la consulta previa, libre e informada y no existen mecanismos efectivos de transparencia, lo anterior en contra de la gestión democrática de la ciudad, uno de los fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad.

Es así que en la investigación de las quejas recibidas por la CDHDF en los últimos años, se ha externado la preocupación ante la existencia de casos, en los que aun cuando los proyectos cumplen con la normatividad aplicable, su planeación y desarrollo genera molestia para las personas que padecen los efectos colaterales (polvo, ruido, fragmentación del paisaje, daños a sus propiedades, entre otros)³⁸ y quienes tendrán que asumir los impactos futuros que modificarán su habitual forma de vida.

Por su parte, en las recomendaciones emitidas, la CDHDF ha documentado:

³⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 24/2009, párrafo 19; *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Sr. Frank La Rue, A/HRC/14/23, 14º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 20 de abril de 2010, párrafo 30.

³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura* (México: SCJN, 2014), 82-83.

³⁸ Información proporcionada por la Tercera Visitaduría General de la CDHDF.

Violación al derecho a la información

Este derecho fue violado tanto en la fase de proyección como en la ejecución de proyectos urbanos, como se pudo documentar en la Recomendación 1/2011 (Supervía Poniente), en la cual las personas afectadas no fueron informadas de manera directa, adecuada y oportunamente, en su caso, se identificó la existencia de obstáculos o retrasos en la entrega de información solicitada en torno a los proyectos hasta que no existió un requerimiento judicial. Lo anterior impide a las personas afectadas tomar parte de las decisiones que impactan de manera negativa en su calidad de vida y de actuar en la defensa de sus intereses, esto aun cuando las autoridades gubernamentales tienen conocimiento que determinada obra les preocupa. De esta manera, las autoridades violaron su obligación de respetar el derecho a la información oportuna (proporcionada en el momento en que más sirva a las personas), accesible (comprensible, a través de procedimientos culturalmente adecuados; además su acceso debe ser fácil y práctico) y suficiente (toda la información del proyecto o medida que se pretende realizar), situación preocupante debido a que se le considera imprescindible para hacer efectivos otros derechos, como el derecho a la participación y a la libertad de expresión.

Violación al derecho a la consulta

Las personas afectadas no fueron consultadas en torno a los proyectos, ni se establecieron mecanismos de participación bajo los cuales pudieran exponer sus opiniones, en su caso, sólo se establece algún tipo de diálogo con la intención de evitar la realización de manifestaciones públicas que impidan el desarrollo normal de los trabajos, como ocurrió en el caso de la construcción de la Arena Ciudad de México [Recomendación 17/2013]. Asimismo, se observó que la autoridad de manera recurrente muestra desconocimiento sobre la obligación de consultar y de establecer medidas de participación tanto con la población en general como con los pueblos originarios.⁴⁰

En esta construcción, con el argumento de atender el problema de movilidad, se identificó que se estaba beneficiando al transporte particular, en lugar de buscar otras alternativas de desarrollo y mejoramiento de los sistemas de transporte público; y su construcción se llevó a cabo sin la evaluación técnico-financiera de un tercero independiente calificado en la materia, y sin tomar en cuenta a los grupos de expertos y a la población afectada que habían señalado los riesgos ambientales que esta construcción contraería al realizarse en una zona de conservación ecológica. Las autoridades desestimaron la necesidad de contar con una opinión certera y técnicamente consistente sobre la magnitud de los daños que generaría la obra al momento de realizarse.⁴¹

Es decir, las autoridades gubernamentales incurrieron en violaciones al derecho a la consulta previa, libre e informada.

Falta de transparencia en las decisiones públicas

En la Recomendación 17/2013, las autoridades tampoco actuaron de acuerdo con los principios de transparencia, pues no otorgaron explicación alguna sobre el cambio de régimen jurídico del predio que era de dominio público al de su construcción bajo el Sistema de Actuación por Cooperación, situación que generó desconfianza y descontento en la población.

Por su parte, contrario a lo señalado por los estándares internacionales de derechos humanos, en la Recomendación 17/2013 se documentó que las autoridades gubernamentales ejercieron represión contra la manifestación de inconformidades; en este caso la población fue objeto de agresiones, impidiéndole el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de pensamiento, e incluso se vulneró el derecho a la libertad personal al ser detenidos sin obedecer a un objetivo legítimo.

³⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 17/2013, Caso: Habitantes de los pueblos de Santa Bárbara, Santa Catarina, San Martín Xohinahuac, San Andrés, Barrio de San Andrés, Colonia Nueva España y de la Unidad Habitacional “Ferrería” de la delegación Azcapotzalco, que fueron vulnerados en sus derechos humanos por causa de una construcción ubicada en la Avenida Granjas número 800, Pueblo de Santa Bárbara, en la delegación Azcapotzalco, 2013.

⁴⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2011, Caso: Violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la ciudad de México (Supervía Poniente), 2011.

Con ello, las autoridades gubernamentales también violan el derecho a la ciudad cuando vulneran los derechos humanos que permiten a la población incidir en su producción, desarrollo, gestión y disfrute, y participar en la determinación de las políticas públicas, pues el respeto a estos derechos “permiten avanzar hacia la convergencia de diversas voluntades políticas, sociales y económicas en favor de la construcción de hábitats incluyentes, sostenibles y equitativos”.⁴¹

d) Acceso a la justicia

La falta de mecanismos eficaces para acceder a la justicia ha sido uno de los aspectos presentes en los casos que derivaron en Recomendaciones emitidas por la CDHDF, específicamente en lo que se refiere a la falta de debida diligencia y atención oportuna de las denuncias en la construcción de desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto, así como, en la expropiación y permuta de propiedades para realizar obras públicas, vulnerando la protección judicial de las víctimas, es decir, en varios de los casos, no existió el acceso a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo, como lo indica la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que México es parte.⁴² Ello a su vez ocasionó, por ejemplo, que se agravaran los daños al medio ambiente, como ocurrió en la Recomendación 9/2004 al no haberse impuesto medidas de seguridad y otras sanciones por la invasión de reservas ecológicas.

A través de los documentos recomendatorios se ha observado también de manera reiterada entre las autoridades la falta de oportunidad y máxima diligencia para iniciar procedimientos administrativos, así como de acciones por vía judicial frente al incumplimiento de la legislación en la construcción de desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto, así como la falta de determinación de medidas de reparación para personas que han sido agraviadas; y tampoco aplicaron sanciones a los directores responsables de obra que otorgaron certificados de uso de suelo de manera incorrecta. De tal forma, las autoridades gubernamentales han faltado a su obligación de proteger los derechos humanos, al no implementar medidas reactivas frente a las violaciones, ni garantías judiciales que permitieran sancionar y reparar las vulneraciones.

⁴¹ Laura Cedrés Pérez, “La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad”, en *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, coordinado por Jaime Erazo y Teolinda Bolívar, 204 (Ecuador: FLACSO/CLACSO/Instituto de la Ciudad, 2012).

⁴² Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, párrafo 1, toda “persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Por ejemplo, en el caso de la Recomendación 7/2009, se observó el incremento de la afectación al medio ambiente debido a que la autoridad ambiental no dio seguimiento a resoluciones emitidas, y hubo dilación de su parte para denunciar los delitos ambientales que fueron ocasionados, además de que no se realizaron acciones para hacer cesar el daño. Es decir, como se documenta en la Recomendación 12/2014 emitida por la falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda, en suelo urbano del Distrito Federal, el Estado ha faltado a su obligación de establecer instancias eficaces para dirimir los derechos de las personas y de agotar todos los recursos para que se hicieran efectivas las resoluciones que emitieron las autoridades competentes.

e) Función social de la ciudad

La reproducción del modelo mercantilista de la ciudad dificulta el goce de los derechos humanos de todas las personas y el disfrute de los beneficios y oportunidades que la ciudad.

Así, el principio transversal de la función social de la ciudad se ha visto vulnerado en distintos casos, por ejemplo, en el caso de la Supervía Poniente, aunque las autoridades conocían las consecuencias negativas de la construcción, se privilegió beneficiar al automóvil particular y no ofrecer otras alternativas al transporte público y no se protegió el medio ambiente;⁴³ con ello, de acuerdo con la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, no se veló por garantizar la distribución y el uso social, justo y ambientalmente equilibrado del territorio, y se puso en peligro el interés social y ambiental colectivo. Este es quizá uno de los grandes retos que suele observarse para lograr una ciudad equitativa.

iv. Principales retos de la política urbana de la Ciudad de México

Las recomendaciones emitidas por la CDHDF evidencian una serie de retos en materia de política urbana para la Ciudad de México. En particular, la existencia de un alejamiento hacia un modelo de desarrollo urbano que respete la función social de la ciudad; que evite condiciones de desigualdad y discriminación en el acceso a servicios públicos, sociales y culturales; proteja el medio ambiente, las zonas patrimoniales y los espacios abiertos. Por lo demás, la toma de decisiones difiere del principio de gestión democrática de la ciudad y no existen las instituciones y procedi-

⁴³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2011, 53.

mientos adecuados que permitan la existencia de una gobernanza en donde se respeten, protejan y garanticen los derechos humanos.

Frente a la política y gestión urbana que se ha adoptado en los últimos años, en materia de gobernanza hace falta la adopción de medidas legislativas que reconozcan los derechos colectivos; así como, el fortalecimiento institucional; garantizar el acceso a la justicia y la reparación integral ante las violaciones de derechos humanos. En el reto de otorgar un marco jurídico que proteja los derechos humanos se debe desistir de ignorar, reinterpretar o sustituir las herramientas del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial por otras reglas que provoquen deficiencias e irregularidades, como ha sido la práctica de estos últimos años.

La protección y garantía de los derechos humanos en los desarrollos urbanos ejecutados por terceros —en este caso por las empresas— es otro gran reto que tienen las autoridades gubernamentales, por lo cual deben avanzar en las medidas dirigidas a resolver las deficiencias institucionales para garantizar la adopción de un enfoque integral en la administración de la Ciudad de México, que atienda a los diferentes aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que serán trastocados por las intervenciones urbanas; de coordinación inter e intrainstitucional que permita actuar oportunamente; de profesionalización para lograr la atención efectiva de las diversas necesidades y las problemáticas a las que se enfrenta la ciudadanía con la correspondiente ejecución de medidas preventivas y de mitigación.

De la misma forma se tienen que adoptar medidas de combate a la impunidad y de reparación integral de los daños, es decir, tiene que crearse un entorno legal y administrativo que elimine la impunidad y combata la corrupción, como se menciona en la Carta Mundial de la Ciudad, que refleje del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas,⁴⁴ pues la falta de vigilancia y el agotamiento de los recursos para hacer cumplir la normatividad, la falta de atención oportuna de las denuncias y de imposición de medidas preventivas y de sanción, son algunas de las debilidades institucionales que se presentan.

En la identificación que se ha hecho de los principales desafíos a los que las autoridades de la Ciudad de México se enfrentan en materia de gestión democrática de la ciudad se encuentra la necesidad de que la planeación y gestión urbana contemple el diseño participativo de proyectos urbanos universales, integrales y sustentables, en donde la ciudad se convierta en el espacio socio-urbano de ejercicio integral de los derechos, en los que se tome en cuenta la relación de las

⁴⁴ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, aprobada en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, enero de 2005, artículo III, numeral 2.

personas entre sí, su territorio, su espacio y su hábitat en condiciones de igualdad para evitar la pérdida de la función social, colectiva, cultural, territorial, económica y ambiental de la ciudad, y en donde se permita consolidar y garantizar una vida digna.

En este sentido y atendiendo el enfoque de derechos humanos, se esperaría que las autoridades gubernamentales coloquen a las personas en el centro de la política urbana y abandonen la visión de ciudad como mercancía; inhiban la especulación inmobiliaria y adopten normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización.

Se recomienda en este sentido, que la planeación urbana considere no sólo la infraestructura o las viviendas, sino también las *múltiples dimensiones* –sociales, culturales y económicas– que confluyen en el territorio.⁴⁵

Se insta al Poder Ejecutivo y Legislativo de la ciudad, en conjunto con el sector social a: institucionalizar los programas, leyes y políticas públicas urbanas en normas claras y concretas, y contemplar mecanismos de transparencia, acceso a la información y participación, considerando las especificidades demográficas, económicas, políticas, culturales y territoriales de la ciudad; asegurar un enfoque coordinado de la planeación y administración territorial y ecológica de la ciudad y de las instituciones responsables de ellas; diseñar un solo instrumento de desarrollo que contemple de manera integral el ordenamiento y desarrollo urbano-ecológico; ajustar los periodos de actualización de los programas de Desarrollo Urbano y Ecológico para evitar desfases y sus consecuentes incongruencias; establecer como objetivo de los programas que enmarcan el desarrollo urbano el garantizar y promover la protección jurídica en favor de todas las personas; iniciar procedimientos administrativos y aplicar mecanismos efectivos de sanción.

v. Bibliografía

- Aguilar, Adrián Guillermo, coord. *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*. México: Seciti/Editorial Porrúa, 2016.
- Asociación Pro Derechos Humanos de España. *El enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español*. Madrid: AECID, 2011.
- Barenboim, Cintia Ariana. “Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la Ciudad de Rosario”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 7 (2012).

⁴⁵ Comité DESC, E/1992/23, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada, 1991.

- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Aprobada por el Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y el Gobierno del Distrito Federal. Distrito Federal, julio de 2010.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Aprobada en el Foro Social Mundial. Porto Alegre, Brasil, enero de 2005.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*. México: CDHDF, 2013.
- _____. *Propuesta General 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento. Estándares internacionales para el diseño de normativa y políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. México: CDHDF, 2015.
- _____. Recomendación 4/ 1996, Caso: Indemnización a un particular por la expropiación de un predio, llevada a cabo hace 28 años. México, 1996.
- _____. Recomendación 5/1997, Caso: Seis lotes fueron expropiados a una particular desde 1970 sin que mediara el pago correspondiente. México, 1997.
- _____. Recomendación 8/2004, Caso: Negativa al derecho de petición y prestación ineficiente del servicio público. México, 2004.
- _____. Recomendación: 9/2004, Caso: Negativa al derecho de petición, y prestación ineficiente del servicio público. México, 2004.
- _____. Recomendación 7/2006, Caso: Obstaculización, injerencias arbitrarias o ataques a la propiedad privada. México, 2006.
- _____. Recomendación 15/2006, Caso: Prestación ineficiente del servicio público. México, 2006.
- _____. Recomendación 12/2007, Caso: Expropiación del predio ubicado en las calles de Tenochtitlan 40 y Jesús Carranza 33, colonia Morelos, delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal. México, 2007.
- _____. Recomendación 1/2008, Caso: Omisión en el pago por concepto de la revocación de expropiación de tres predios. México, 2008.
- _____. Recomendación 2/2008, Caso: De falta de indemnización -pago- por decreto expropiatorio y dilación en el procedimiento administrativo mediante el cual se resolvió su procedencia. México, 2008.
- _____. Recomendación 21/2008, Caso: Omisión de pago por concepto de una afectación a la propiedad privada e incumplimiento de Conciliación ante la CDHDF. México, 2008.
- _____. Recomendación 5/2009, Caso: Negativa a realizar ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en los inmuebles de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México, 2009.
- _____. Recomendación 7/2009, Caso: Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable y obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente. México, 2009.

- _____. Recomendación 9/2009, Caso: Omisiones de la autoridad para desincorporar y regularizar un predio. México, 2009.
- _____. Recomendación 24/2009, Caso: Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México. México, 2009.
- _____. Recomendación 25/2009, Caso: Omisión de proteger y garantizar la práctica de juegos de pelota de origen prehispánico. México, 2009.
- _____. Recomendación 11/2010, Caso: Falta de accesibilidad y seguridad en el Centro de Transferencia Modal Pantitlán. México, 2010.
- _____. Recomendación 1/2011, Caso: Violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada “Sistema vial de puentes, túneles y distribuidores al sur-poniente de la Ciudad de México” (Supervía Poniente). México, 2011.
- _____. Recomendación 5/2011, Caso: Habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa en la delegación Coyoacán. (Construcción de desarrollos habitacionales en el Callejón Esfuerzo 302 y Calzada de Tlalpan 3155). México, 2011.
- _____. Recomendación 17/2013, Caso: Habitantes de los pueblos de Santa Bárbara, Santa Catarina, San Martín Xohinauac, San Andrés, Barrio de San Andrés, Colonia Nueva España y de la Unidad Habitacional “Ferrería” de la delegación Azcapotzalco, que fueron vulnerados en sus derechos humanos por causa de una construcción ubicada en la Avenida Granjas número 800, Pueblo de Santa Bárbara, en la delegación Azcapotzalco. México, 2013.
- _____. Recomendación 7/2014, Caso: Falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención del riesgo adecuadas para las personas transeúntes respecto a una excavación profunda por parte de la autoridad delegacional en Azcapotzalco, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona. México, 2014.
- _____. Recomendación 12/2014, Caso: Falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda, en suelo urbano del Distrito Federal. México, 2014.
- _____. Recomendación 4/2015, Caso: Omisiones en el procedimiento de emisión de Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo y de derechos adquiridos, así como, aplicación incorrecta de normas técnicas lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva. México, 2015.
- _____. Recomendación 6/2015, Caso: Omisiones en la supervisión de puentes provisionales, colocados sobre avenida Periférico con motivo de la construcción de las Autopistas Urbanas Poniente y Sur, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona; así como no garantizar que los puentes definitivos que se construyeron cumplan con los estándares de accesibilidad universal. México, 2015.
- Comisión Nacional de Vivienda. “Rezago habitacional”. <http://sniiv.conavi.gob.mx/Reports/INEGI/Rezago.aspx> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

- Comité DESC. E/1992/23. Observación General 4. El derecho a una vivienda adecuada, 1991.
- Consejo Nacional de Población. *Índice absoluto de marginación 2000-2010*. México: Conapo, 2013.
- Constitución Política de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 15 de septiembre de 2017.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, t.1. Marco contextual. México: Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016. <http://derechoshumanos.cdmx.gob.mx/docs/diagnostico/Tomo1Marcocontextual.pdf> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Cuéntame. Información por entidad”. <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/densidad.aspx?tema=me&e=09> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).
- Jiménez Benítez, William Guillermo. “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12 (enero-junio 2007).
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal del 22 de junio de 1993. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma el 18 de diciembre de 2014.
- Llanos, Raúl. “La mancha urbana invadió en tres años 15% del suelo de conservación”. *La Jornada*. Sec. Capital, 12 de abril de 2011.
- Martínez, Heriberto. *Conceptos actuales de planeación y gestión urbana*. 21 de julio de 2015, disponible en <<http://documents.mx/documents/conceptos-actuales-de-planeacion-y-gestion-urbana.html>>).
- Merino, Mauricio. *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Ginebra: Naciones Unidas, 2006.
- ONU-Hábitat. *Las ciudades y la gestión del cambio climático y el riesgo de desastres. (Temas Hábitat III)*. Nueva York: ONU-Hábitat, 29 de mayo de 2015.
- _____. *Ciudades inteligentes (Temas Hábitat III)* Nueva York: ONU-Hábitat, 31 de mayo de 2015.
- _____. *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*. Nairobi: ONU-Hábitat.
- _____. “Gobernanza”. <http://es.unhabitat.org/gobernanza>.
- Pautassi, Laura y Víctor Abramovich. *La medición de los derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto, 2012.

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

Serrano, Sandra y Daniel Vázquez. Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos. Flacso México. <http://www.cj-slp.gob.mx/SEMINARIO/programa/Panel%20IV/Enfoque%20de%20derechos.%20Operacionalizacio%C2%B4n%20de%20esta%C2%B4ndares%20internacionales.pdf> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*. México: SCJN, 2014.