



Recomendación 19/2012

Expediente:

CDHDF/III/122/XOCH/12/D0169 y sus acumulados.

Caso:

Violaciones a los derechos humanos incluida la afectación al medio ambiente sano, derivadas del establecimiento de asentamientos humanos irregulares en el Área Natural Protegida "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" y en el polígono que comprende el Patrimonio Cultural de la Humanidad llamado "Centro Histórico de la Ciudad de México y Xochimilco".

Personas peticionarias:

Miguel Ángel Elizalde González en representación de un grupo de propietarios de los parajes de Toltenco, Almoloya, Cuacalco, Trancatilla, Ohtenco, Amalacachico, La Noria, Atlipac, Savarioco y Cantapiedra en la Delegación Xochimilco, Ciudad de México; y Rafael Amezcua y Aguirre, y otros habitantes del Pueblo de San Gregorio Atlapulco.

Personas agraviadas:

Los pobladores originarios de las Chinampas de los "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco"; Melquiades Moreno Salgado, ciudadano que habitaba en el asentamiento humano de Amalacachico dentro de la Delegación Xochimilco; las personas que se han asentado irregularmente en el Área Natural Protegida; y la humanidad entera por agravio de la zona "Centro Histórico de la Ciudad de México y Xochimilco", declarada como Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO.

Autoridades responsables:

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal
Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal
Delegación Xochimilco

Sistema de Aguas de la Ciudad de México

Derechos Humanos violados:

- I. **Derecho a un Medio Ambiente Sano:**
Derecho a la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.
Derecho a la protección y mantenimiento de las áreas declaradas como de valor ambiental y de preservación ecológica.
- II. **Derecho a la Vivienda:**
Derecho a una vivienda adecuada.
Derecho a una vivienda segura y digna.
Derecho a la disponibilidad de servicios básicos, incluido el derecho al agua.
- III. **Derecho a los Beneficios de la Cultura:**
Derecho a disfrutar del patrimonio cultural.
Derecho a la vigilancia y conservación del patrimonio cultural.
- IV. **Incumplimiento de las obligaciones de proteger y garantizar los derechos humanos a cargo de las autoridades involucradas.**

Proemio y autoridades responsables

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 3 días del mes de diciembre de 2012, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron los expedientes de queja citados al rubro, la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [en adelante "CDHDF" o "Comisión" u "Organismo"] formuló el proyecto que, aprobado por el suscrito en términos de lo establecido en los artículos 2, 3, 5, 6, 17 fracciones I, II y IV; 22 fracciones IX y XVI; 24 fracción IV; 46, 47, 48 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como en los artículos 119, 120, 136 al 142 de su Reglamento Interno, constituye la Recomendación 19/2012 dirigida a las siguientes autoridades:

Licenciado Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en tanto titular del órgano ejecutivo de carácter local y de la administración pública en el Distrito Federal, en términos de lo dispuesto en los artículos 122 apartado C, Base Segunda, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en adelante "la Constitución" o "CPUM"], "deberá cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal [...]"; 8 fracción II; y 67 fracción XXVI, XXVII inciso a), del Estatuto de Gobierno del

¹ Constitución vigente, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de octubre de 2012 (última reforma). Artículo 122, apartado C, Base Segunda.

Distrito Federal [en adelante "Estatuto de Gobierno"], en tanto como autoridad local del gobierno del Distrito Federal es el Jefe de Gobierno²; y como facultades y obligaciones tiene, entre otras, "[n]ombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos [...] cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto; [d]irigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes [...]"³ así como, la "[p]revisión de la actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad"⁴ y 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, ya que deberá ejercer sus funciones conforme a la Constitución, al Estatuto de Gobierno y demás leyes.⁵

Licenciada Martha Delgado Peralta, Secretaria del Medio Ambiente del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto por los artículos 15, fracción IV, 16, 17 y 26 fracción I, II, III, IX, XII, XVI, XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Arquitecto Felipe Leal Fernández, Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto por los artículos 15 fracción II, 16, 17 y 24 fracción X y XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ingeniero Miguel Ángel Cámara Arango, Jefe Delegacional en Xochimilco, en tanto titular del órgano político administrativo en esa demarcación territorial, en términos de lo dispuesto en los artículos 122 apartado C, Base Tercera, fracción II de la Constitución, 87 párrafo tercero, 104, 105, 117 y 118 fracciones III, IV y VIII del Estatuto de Gobierno; artículo 2 párrafo tercero, 10 fracción XVI, 37 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ingeniero Ramón Aguirre Díaz, Director General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, nombramiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 fracción IV del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; artículo 7 y 12 de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

Confidencialidad de los datos personales de las personas agraviadas y peticionarias

De conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el artículo 5 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal y el artículo 5 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se informó a las y los peticionarios, así como a las personas agraviadas relacionadas con la presente Recomendación, que por ley sus datos personales no son públicos y que en consecuencia permanecerán confidenciales, salvo solicitud expresa para que, en la medida de lo necesario tal información se publique.

Por así convenir a sus intereses, las y los peticionarios y las personas agraviadas

fracción II, inciso a).

² Estatuto del Gobierno del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 2011 (última reforma). Artículo 8.

³ Estatuto del Gobierno del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 2011 (última reforma). Artículo 67, fracción V, XXVI.

⁴ Estatuto del Gobierno del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 2011 (última reforma). Artículo 12, fracción IV.

⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 5 de julio de 2012 (última reforma). Artículo 12.

decidieron que sus datos personales fueran confidenciales, a excepción de los datos de los peticionarios y agraviados Miguel Ángel Elizalde González, Rafael Amezcua y Aguirre y Melquiades Moreno Salgado quienes dieron autorización expresa para la publicidad de los mismos.

Desarrollo de la Recomendación

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 139 del Reglamento Interno de la CDHDF, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que constituyen la presente Recomendación.

I. Relatoría de hechos

A partir de los expedientes **CDHDF/III/122/06/XOCH/D3804**, **CDHDF/III/122/XOCH/11/D3260**, **CDHDF/III/122/XOCH/11/D6296** y **CDHDF/III/122/XOCH/12/D0169**, abiertos con motivo de las quejas presentadas por Miguel Ángel Elizalde González y el Coordinador General de la Unión de Vecinos, Propietarios de Inmuebles y Comerciantes Establecidos de Xochimilco, y acumulados al último, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 bis del Reglamento Interno de la CDHDF y por acuerdo del Tercer Visitador General, este Organismo desprende los siguientes hechos:

1. A finales de 1998, un grupo de particulares ocuparon ilegalmente tierras, en suelo de conservación, de los parajes Toltenco, Almoloya, Coacalco, Trancatitla, Ohtenco, Amalacachico, La Noria, Atlipac, Savarioco y Cantapiedra en la Delegación Xochimilco.
2. Los hechos fueron denunciados en la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia XOC-1 por el delito de despojo. La autoridad determinó que era competencia de la Fiscalía Central de Investigación para Delitos Ambientales remitiendo dos de las averiguaciones previas a dicha Fiscalía, mismas que no se han integrado debidamente.
3. Los peticionarios han solicitado la intervención de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal [en adelante "SMA" o "Secretaría del Medio Ambiente"], de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda [en adelante "SEDUVI"], de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, y de la Jefatura Delegacional en Xochimilco.
4. En 2001, el señor Melquiades Moreno Salgado adquirió un terreno en suelo de conservación en la Colonia Amalacachico 3ª Sección, en la Delegación Xochimilco. En razón de ello, él, su familia y otros habitantes de esa colonia fueron desalojados en 2002. Se instauraron mesas de diálogo entre esos pobladores y personal de la Jefatura Delegacional en Xochimilco y de la Dirección de Asuntos Políticos de la Dirección de Gobierno, entre otras autoridades, las cuales ofrecieron reubicarlos.
5. Entre los años 2008 y 2009, algunas familias fueron reubicadas a departamentos en la

Delegación Gustavo A. Madero; sin embargo, a las demás familias, entre las que se encuentra la del agraviado no se les ha reubicado aún, ni se les ha ofrecido un crédito de vivienda. La última reunión de trabajo se celebró el 21 de enero de 2011.

6. En 2003, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial en el Distrito Federal [en adelante "PAOT"], emitió la Recomendación 07/2003⁶ en relación con los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación, dirigida a la SMA y a la Delegación Xochimilco quienes la aceptaron pero no la han cumplido o sólo lo han hecho parcialmente.
7. Los asentamientos humanos irregulares descargan aguas residuales en los canales, lo que ha propiciado la contaminación de los mismos, la extinción parcial de la fauna y el deterioro general de la zona.
8. Un grupo de ejidatarios de la zona de suelo de conservación ubicados en el Polígono del Área Natural Protegida [en adelante "ANP"], denominado "Ejidos de Xochimilco San Gregorio Atlapulco", autorizaron al Comisariado Ejidal a introducir tierra fértil en sus parcelas; sin embargo, lo que se introdujo fue cascajo [residuos de manejo especial].

II. Competencia de la CDHDF para la investigación de los hechos

Los organismos públicos autónomos de derechos humanos, como esta Comisión, son medios *cuasi jurisdiccionales*. Su competencia está determinada en el artículo 102 apartado B de la Constitución. Así, este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado Mexicano de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México. Por lo anterior, le corresponde a través de su procedimiento, establecer la responsabilidad por la violación de los derechos humanos cometidas por autoridades del Distrito Federal.

Asimismo, le incumbe en exclusiva determinar los derechos que han sido violados, así como interpretar los alcances y límites de sus propias facultades, conforme al principio de competencia de la competencia -*compétence de la compétence*-⁷. Por tanto, la validez de la competencia de la CDHDF no está sujeta a la interpretación de los entes públicos, cuya conducta se encuentra bajo examen de esta Comisión.

En atención a lo dispuesto en los artículo 102 apartado B de la Constitución, artículos 2 y 3 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 11 de su Reglamento Interno, así como de los denominados *Principios de París*⁸, la CDHDF es un Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por

⁶ Esta Recomendación fue emitida por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal en el año 2003, número 7.

⁷ El principio de competencia de la competencia quiere decir que el ente tiene la facultad de pronunciarse respecto de su propia competencia; éste principio se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos [artículo 62, inciso 3.] en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, y ha sido adoptada por la práctica arbitral y judicial.

⁸ Véase en la resolución A/RES/48/134 de 20 de diciembre de 1993 Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos [Principios de París], que establece en su Apartado A, punto 3, inciso b, como responsabilidad de los organismos nacionales de protección de derechos humanos la promoción y defensa de los derechos de las personas de acuerdo con el derecho internacional de la materia.

objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. También tiene por mandato el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

En ese tenor, la Comisión se declara competente para conocer y pronunciarse respecto a la presente investigación:

En razón de la materia *-ratione materia-*, debido a que esta Comisión presumió violaciones a los derechos humanos a la propiedad, a un medio ambiente sano, al agua, a una vivienda adecuada y al derecho a los beneficios de la cultura, en perjuicio de las personas agraviadas.

En razón de la persona *-ratione personae-*, ya que las violaciones a los derechos humanos fueron atribuidas a servidores públicos del Distrito Federal, pertenecientes al Gobierno del Distrito Federal, de la Secretaría del Medio Ambiente, la SEDUVI y de la Delegación Xochimilco.

En razón del lugar *-ratione loci-*, debido a que los hechos se circunscriben al territorio del Distrito Federal.

En razón de tiempo *-ratione temporis-*, en virtud de que los hechos violatorios de derechos humanos atribuidos a los funcionarios públicos arriba mencionados, sucedieron con posterioridad a la fecha de creación de este Organismo; asimismo, en virtud de que varias de las violaciones son de carácter continuo y permanente.

III. Procedimiento de investigación

Una vez analizados los hechos que originaron los expedientes citados al rubro y establecida la competencia de este Organismo para tomar conocimiento de los mismos, de conformidad con los artículos 36, 37, 41, 42 y 43 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se inició el procedimiento de investigación en aras de recabar los elementos de prueba que permitan a este Organismo concluir, si los hechos denunciados por las y los peticionarios y agraviados constituyen violaciones a los derechos humanos.

En este sentido, se plantearon las siguientes hipótesis para la delimitación de la investigación:

1. Un grupo de particulares ocuparon ilegalmente tierras ubicadas en las chinampas, zona catalogada como suelo de conservación y ANP⁹ denominada "Ejidos de

⁹En la Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de enero de 2000. Desde su reforma del 2002 indica en su artículo 5 que las Áreas Naturales Protegidas son los "[e]spacios físicos naturales en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por actividades antropogénicas, o que requieren ser preservadas y restauradas, por su estructura y función para la recarga del acuífero y la preservación de la biodiversidad. Son áreas que por sus características ecológicas, contenido de especies, bienes y servicios ambientales y culturales que proporcionan a la población, hacen imprescindible

Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" y como Humedal de Importancia Internacional por la Convención Ramsar no apta para un uso de suelo destinado a la vivienda desde el 2 de febrero de 2004, sin que las autoridades competentes hayan adoptado las medidas necesarias para proteger el derecho a un medio ambiente sano de las personas agraviadas.

2. Al interior del ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" existen edificaciones destinadas a la vivienda, sin los servicios indispensables para su funcionamiento como agua potable o drenaje, ni la planeación territorial adecuada como traza urbana y deslindes claros de los predios, lo que implica la violación de los derechos a la vivienda y al agua de las personas asentadas irregularmente dentro de la ANP.
3. Los asentamientos humanos irregulares, a falta de drenaje, desechan las aguas residuales a los canales, contaminándolos y provocando la extinción de flora y fauna, y con ello la violación al derecho a un medio ambiente sano de las personas agraviadas. Asimismo, a falta de agua potable, extraen ésta con tomas clandestinas destinadas a las personas con vivienda regularizada, lo que provoca una violación del derecho a la vivienda.
4. El ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" ha sido declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura [en adelante "UNESCO"] desde diciembre del año 1987, por lo que la falta de adopción de medidas necesarias por parte de las autoridades competentes en el Distrito Federal para evitar el deterioro de ésta constituye, además, una violación del derecho a los beneficios de la cultura de las personas agraviadas y de la humanidad entera.
5. Las autoridades del Distrito Federal competentes en la materia han incumplido con sus obligaciones generales de protección, garantía, prevención, investigación, sanción y reparación de la violación de los derechos de las personas agraviadas.

Para documentar dichas hipótesis se realizaron, entre otras, las acciones siguientes:

1. Solicitud de informes de autoridad.

Se solicitaron informes a diversas autoridades federales, locales, delegacionales y Organismos Internacionales entre los cuales están:

- Delegación Xochimilco
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal [en adelante "PGJDF"]
- Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Delitos Ambientales y en Materia de Protección Urbana [en adelante "FEDAPUR"]
- PAOT

- Secretaría de Gobierno del Distrito Federal [en adelante "SGDF"]
- Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal [en adelante "SPCDF"]
- SEDUVI
- Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal [en adelante "INVEADF"]
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [por sus siglas en inglés, en adelante UNESCO]
- Secretaría General de la Comisión Mexicana de Cooperación con la UNESCO¹⁰
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [en adelante "SEMARNAT"]
- SMA
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal [en adelante "INVIDF"]
- Sistema de Aguas de la Ciudad de México [en adelante "SACM"]
- Secretaría de Salud del Distrito Federal
- Secretaría de Turismo del Distrito Federal
- Contraloría General del Distrito Federal
- Comisión de Recursos Naturales de la SMA

Una vez recibidos los informes, fueron analizados y valorados por esta Comisión.

2. Revisión de otros documentos oficiales.

Se revisaron diversos documentos oficiales, tales como los acuerdos, declaratorias, determinaciones, decretos y resoluciones citados en el cuerpo de las evidencias de la presente Recomendación contenidos en el Anexo de Evidencia. Todos ellos se encuentran relacionados con el ANP de "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco", la poligonal de inscripción del Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO y la invasión de la misma.

3. Inspecciones oculares

Se realizaron diversas inspecciones oculares en el ANP de "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco", donde se observaron situaciones relacionadas con los hechos motivo de las quejas.

4. Testimonios

Se recabaron diversos testimonios de Miguel Ángel Elizalde González en representación de un grupo de propietarios de los parajes de Toltenco, Almoloya, Cuacalco, Trancatilla, Ohtenco, Amalacachico, La Noria, Atlipac, Savarioco y Cantapiedra en la Delegación Xochimilco, Ciudad de México; del señor Rafael Amezcua y Aguirre y de habitantes del Pueblo de Sangregorio Atlapulco. Asimismo, se recabaron las opiniones expertas de

¹⁰ La Comisión Mexicana de Cooperación con la UNESCO (CONALMEX), fundada en 1967 y bajo responsabilidad de la SEP, cuenta con 45 años de historia como la instancia de coordinación de los actores e instituciones mexicanos que contribuyen a impulsar los objetivos y programas de la UNESCO. Disponible en http://www.dgri.sep.gob.mx/4_une_ini.htm página revisada por última vez el 8 de octubre de 2012.

investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas y del Instituto de Biología, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

IV. Evidencia

Esta Comisión recabó evidencia en la que se basa y fundamenta la presente Recomendación, la cual se encuentra detallada en el documento denominado Anexo de Evidencia.

V. Derechos violados

De conformidad con el artículo 1º constitucional, en México, todas las personas gozan de los derechos humanos y garantías para su protección reconocidas en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Asimismo, las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En relación con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación [en adelante "SCJN"] determinó que todas las autoridades del Estado Mexicano deben, en principio, interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia y cuando haya varias interpretaciones jurídicamente válidas, deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y sólo en caso de que lo anterior no sea posible, entonces inaplicarán o invalidarán dicha ley, según les corresponda conforme a su competencia.¹¹

Ahora bien, para determinar el alcance de las obligaciones de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, la SCJN señaló que analizar las normas relativas a derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados de los que México forma parte, aquéllas tendrán que tomar en cuenta también los

¹¹TESIS Núm. LXIX/2011 (9ª) (PLENO), PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Varlos 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

criterios del Poder Judicial de la Federación y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [en adelante "Corte IDH"], a fin de determinar cuál es la que ofrece mayor protección al derecho en cuestión.¹²

Para la CDHDF en dicho análisis se debe incluir también la jurisprudencia de los tribunales internacionales a los que México les reconoce competencia,¹³ así como las interpretaciones de los órganos creados por tratados internacionales de derechos humanos, la legislación nacional, el derecho comparado, así como las doctrinas de los publicistas de mayor competencia,¹⁴ dentro de los que se incluyen los principios y criterios establecidos por los procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas [en adelante "ONU"].

Por todo lo anterior, para esta Comisión, en concordancia con lo establecido por el máximo tribunal nacional, el parámetro de análisis para determinar las obligaciones de la autoridad en materia de derechos humanos, es el siguiente:

a) todos los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte;

b) la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación y de la Corte IDH, aplicando aquella que ofrezca mayor protección a la persona. En este mismo nivel se considerarán los criterios interpretativos de los órganos internacionales, creados para supervisar el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos como por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [en adelante "CIDH"] y el Comité de Derechos Humanos creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

c) la legislación aplicable y otras normas jurídicas relevantes.

A continuación se desarrollan los derechos que esta Comisión consideró como violados en perjuicio de las personas peticionarias:

¹²TESIS Núm. LXVI/2011 (9ª) (PLENO). CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE, SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de seis votos; votaron en contra: José Ramón Cossío Díaz; Arturo Zalvidar Lelo de Larrea; Sergio A. Valls Hernández; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio y TESIS Núm. LXVIII/2011 (9ª) (PLENO). PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

¹³Es importante aclarar que en la tesis *supra* se refirió exclusivamente a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por tratarse de un asunto vinculado a la misma: el cumplimiento de la Sentencia del Caso Rosendo Radilla Pacheco. Esta Comisión en el ejercicio de control de convencionalidad ex officio amplía su parámetro para incorporar todos los tratados de derechos humanos que crean mecanismos de supervisión y los demás tribunales internacionales a los que México les reconoce competencia contenciosa, a la luz del conjunto de las obligaciones internacionales generales del Estado mexicano.

¹⁴El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia del cual México es parte señala en su artículo 38 que las fuentes del derecho internacional, así como las fuentes auxiliares, son las siguientes: "a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados [...]; b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho [...]".

V. 1 Derecho a un Medio Ambiente Sano

El quinto párrafo del artículo 4 de la Constitución establece que:

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley."

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que el derecho a un Medio Ambiente Sano comprende tanto un poder de exigencia y un deber de respeto *erga omnes* a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste y una obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que las regulaciones pertinentes sean atendidas.¹⁵ En ese sentido, al ser un derecho fundamental, las autoridades deben velar para que cualquier infracción, conducta u omisión que atente contra dicho derecho sea sancionada.¹⁶ Asimismo, ha establecido que los artículos 4, párrafo quinto, 25, párrafo sexto y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución, interpretados de manera sistemática, protegen el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, el adecuado uso y explotación de los recursos naturales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable. La protección de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, así como la necesidad de proteger los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico son principios fundamentales que buscó proteger el Constituyente y si bien, éste no define de manera concreta y específica cómo es que ha de darse dicha protección, precisamente la definición de su contenido debe hacerse con base en una interpretación sistemática, coordinada y complementaria de los ordenamientos que tiendan a encontrar, desentrañar y promover los principios y valores fundamentales que inspiraron al Poder Reformador.¹⁷ Lo cierto es que la protección del medio ambiente y los recursos naturales son de tal importancia que significan el "interés social" e implican y justifican, en cuanto resulten indispensables, restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés.¹⁸

¹⁵ DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR, ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA. Amparo en revisión 496/2006. Ticic Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tiáhuac, A.C. 17 de enero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez. [TA]; 9a. Época; Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Marzo de 2007; Pág. 1665. Nota: Por ejecutoria del 12 de septiembre de 2012, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 179/2012 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

¹⁶ MEDIO AMBIENTE. AL SER UN DERECHO FUNDAMENTAL ESTÁ PROTEGIDO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, NACIONAL Y ESTATAL, POR LO QUE LAS AUTORIDADES DEBEN SANCIONAR CUALQUIER INFRACCIÓN, CONDUCTA U OMISIÓN EN SU CONTRA. Amparo en revisión 193/2011. Armando Martínez Gallagos y otro. 15 de marzo de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Edgar Díaz Cortés. [TA]; 10a. Época; Primer Tribunal Colegiado En Materias Administrativa Y De Trabajo Del Décimo Primer Circuito, S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3; Pág. 1925

¹⁷ MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. CONCEPTO, REGULACIÓN Y CONCRECIÓN DE ESA GARANTÍA. [Amparo en revisión 28/2004. Corvimar, S.A. de C.V. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías. TA]; 9a. Época; Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Enero de 2005; Pág. 1799

¹⁸ MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE INTERVIENEN EN SU PROTECCIÓN. Amparo directo 167/2011. Desarrollo Marina Vallarta, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Flores Rodríguez. [TA]; 10a. Época; Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; S.J.F. y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012. Tomo 2; Pág. 1807

Por su parte, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal [en adelante "PDHDF"], entiende el derecho a un medio ambiente sano como el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinados, que influyen en la vida material y psicológica de la humanidad, y en el futuro de las generaciones venideras, es decir, "[i]mplica el disfrute para todas las personas, comunidades o pueblos de un entorno que les permita desarrollarse en igualdad de condiciones."¹⁹

El Capítulo 14 del PDHDF tiene como objetivo general "[r]espetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a un medio ambiente sano de las personas que habitan y transitan el Distrito Federal". Para la realización de este objetivo se plantean 133 líneas de acción y 29 entes públicos responsables y corresponsables de su ejecución.

Dicho capítulo aborda temas como la protección preservación y mejoramiento de los ecosistemas y entornos naturales, lo que incluye diversas estrategias, como garantizar la conservación, restauración y prevención del daño de los activos ambientales como el suelo de conservación, las ANP, los bosques, las áreas de valor ambiental y los recursos naturales; asimismo, garantizar la aplicación y cumplimiento efectivo de la normatividad ambiental, así como los mecanismos de procuración y administración de justicia en la materia.

Destacan las líneas de acción 507²⁰, 509²¹, 511²², 515²³, 518²⁴, 521²⁵ y 522²⁶, que

¹⁹ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. El Programa de Derechos humanos del Distrito Federal en materia del derecho a un medio ambiente sano. Folleto de divulgación para la vigilancia social. 2010. Página 3.

²⁰ La línea de acción 507 indica que se deberá (...) Realizar evaluaciones externas de los programas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de restauración de los ecosistemas y reforestación, así como de los programas y proyectos que se han implementado en zonas ecológicas de conservación para determinar su continuidad y/o ampliación". Dicha línea de acción tiene como autoridades responsables a la Dirección General de Recursos Naturales-SMA y a la Dirección General de Administración Urbana-Seduvi, así como autoridad corresponsable se encuentra la PAOT y las Delegaciones del D.F. en específico Xochimilco.

²¹ La línea de acción 509 indica que se deberá (...) Formar una comisión interinstitucional con participación de la sociedad civil para analizar y atender el problema de la dispersión y desarticulación de leyes, programas, instancias responsables y atribuciones en materia de protección, prevención, conservación y restauración de los activos ambientales (suelo de conservación, áreas naturales protegidas, bosques, áreas de valor ambiental, recursos naturales, etc.), y llevar a cabo las reformas necesarias conforme a los estándares relativos al derecho al medio ambiente sano. Dicha línea de acción tiene como autoridades responsables a Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas-SMA y como autoridades corresponsables: ALDF, SEDUVI, SOS, PAOT y CDHDF.

²² La línea de acción 511 indica que se debe de (...) "[d]iseñar y difundir, con el apoyo de OSC e instituciones educativas nacionales y del Distrito Federal, campañas de sensibilización y educación en materia de prevención, protección y preservación de los ecosistemas y recursos naturales, que contemplen dirigirse a sectores específicos y de manera diferencial según las actividades que éstos realizan". Dicha línea de acción tiene como autoridades responsables a la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental-SMA, Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión-PAOT y Delegaciones del D. F.

²³ La línea de acción 515 indica que se debe de (...) "[h]acer un diagnóstico de necesidades y, a partir de éste, dotar de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios a las áreas encargadas de la inspección y vigilancia de la normatividad ambiental para que puedan realizar debidamente sus funciones y mejorar la coordinación entre ellas. Dicha línea de acción tiene como autoridades responsables a la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental-SMA, Coordinación Técnica y de Sistemas-PAOT, Fiscalía Ambiental-PGJ, y Delegaciones del D. F.

²⁴ La línea 518 indica que se debe de (...) "[e]stablecer a nivel delegacional y local –con la participación de la ciudadanía– mecanismos de detección oportuna de prácticas de entes públicos o privados que afecten el medio ambiente y violen la LADF, y desarrollar acciones preventivas, precautorias y sancionatorias que permitan suspender de manera inmediata las actuaciones que afecten al ambiente y territorio. Dicha línea de acción tiene como autoridades responsables a la Delegaciones del D. F., Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental-SMA y Fiscalía Ambiental-PGJ.

²⁵ La línea de acción 521 indica que se debe de (...) Diseñar e implementar de manera coordinada entre las autoridades de desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente, una política integral que frene la urbanización del suelo de conservación. Dicha línea de acción tiene como autoridades responsables a la Coordinación Ejecutiva de Gabinetes-JG.

²⁶ La línea de acción 522 la cual indica que se debe de (...) "[d]iseñar y desarrollar acciones de promoción y difusión de los derechos ambientales, y de la responsabilidad ambiental y territorial de las y los habitantes de la ciudad, motivando la aplicación de los principios de corresponsabilidad y cumplimiento voluntario de la ley. Dicha línea de acción tiene como autoridades responsables a la Dirección

plantean el diseño de políticas, evaluaciones, campañas y fortalecimiento de acciones en materia de prevención, protección, preservación y restauración de los ecosistemas y recursos naturales, así como para su aprovechamiento sustentable.

Desde el ámbito internacional, el artículo 14.2 b) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en adelante "PIDESC"], destaca la interdependencia existente entre el derecho a la salud y el medio ambiente, señalando la obligación de los Estados al mejoramiento de todos los aspectos del medio ambiente, con el objeto de hacer efectivo el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.²⁷ En ese mismo sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en adelante "Comité DESC"], ha resaltado que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente, por lo que deben formular y aplicar políticas nacionales con miras a reducir y suprimir la contaminación del aire, el agua y el suelo.²⁸

Paralelamente, la Declaración de Estocolmo Sobre el Medio Ambiente Humano reconoce que la planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente. En ese sentido, a fin de evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos, los asentamientos humanos y la urbanización deben ser planificados y para ello debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados.²⁹

De igual forma, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo señalan una serie de obligaciones para los Estados respecto al medio ambiente. Entre ellas, destaca la obligación de promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente que reflejen el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican, y la de reconocer y apoyar debidamente la identidad, cultura e intereses y hacer posible la participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible de las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales ya que reconoce que éstas desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales.³⁰

Ahora bien, en la región americana, el Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" [en adelante "Protocolo de San Salvador"], reconoce a toda persona el derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con los servicios públicos básicos y establece la obligación para los Estados de promover su protección,

General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental-SMA, a la Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión-PAOT y Delegaciones del D. F. y como Corresponsable la CDHDF.

²⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales [PIDESC]. Suscrito por México el 18 de diciembre de 1980, ratificado el 23 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981. Artículo 12.2 inciso b).

²⁸ Comité de DESC. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Observación General No. 14. Párrafo 36.

²⁹ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, el 16 de junio de 1972. Principios 14, 15 y 17.

³⁰ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el 14 de junio de 1992, principios 11 y 22.

preservación y mejoramiento.³¹ En el mismo sentido, la Carta Democrática Interamericana destaca la estrecha relación que guarda la democracia y la preservación y manejo adecuado del medio ambiente, y señala la necesidad de implementar políticas y estrategias de protección del medio ambiente para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.³² Por su parte, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha considerado que algunos patrones de conducta de los Estados llevan a la alteración del medio ambiente y observa que "el efectivo goce de todos los derechos humanos, incluyendo [...] el disfrute pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, podría facilitar la mejor protección del medio ambiente" mediante la creación de condiciones para modificar dichos patrones de conducta.³³

Asimismo, la Corte Internacional de Justicia [en adelante "CIJ"] consideró "que el medio ambiente no es un concepto abstracto, sino que representa el espacio viviente, la calidad de vida y la salud misma de los seres humanos, en particular, de las generaciones venideras."³⁴ De igual forma, en su Opinión Disidente de la Opinión Consultiva sobre la Legalidad de las Armas Nucleares,³⁵ el Magistrado Weeramantry señaló en relación con el derecho ambiental que "la conducta que ponga gravemente en peligro la protección del medio humano infringe los principios que actualmente están tan profundamente arraigados en la conciencia universal, que se han convertido en normas especialmente esenciales del derecho internacional general"³⁶; por otro lado, analizó que si bien hay principios entrelazados que forman la trama del derecho internacional humanitario, y estas son normas de *ius cogens*, los principios lo serán de igual manera, destacando que uno de esos principios es "la prohibición de causar daños graves y duraderos al medio ambiente."³⁷

Finalmente, es importante resaltar que el derecho a un ambiente sano es fundamental para el ejercicio de otros derechos humanos. Por consiguiente, de cara al principio de interdependencia de los derechos, su afectación conlleva a la violación de otros derechos, como el derecho "a la vida, al disfrute del más alto nivel posible de salud, a la tierra, al territorio, a los recursos naturales, a la vivienda, a la alimentación adecuada y, de manera general, al derecho a un nivel de vida adecuado, al derecho al desarrollo y a la paz. También implica el respeto de los derechos de acceso a la información, acceso a la participación social y a la justicia en materia ambiental."³⁸

Ahora bien, tanto en el ámbito federal como en el Distrito Federal existen leyes cuyo fin es

³¹ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador". Adoptado en El Salvador, San Salvador el 17 de noviembre de 1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de septiembre de 1998; artículo 11.

³² Carta Democrática Interamericana. Adoptada por la Organización de Estados Americanos en su vigésimo octavo período extraordinario de sesiones. 11 de septiembre de 2001. Lima, Perú, artículo 15.

³³ Asamblea General de la OEA. OEA/Ser. P.AG/Res. 1819 (XXXI-O/01), tercera sesión plenaria, 5 de junio, 2001.

³⁴ CIJ. Legalidad de la Amenaza o el Uso de Armas Nucleares, CIJ, Reporte 1996, p. 226; Solicitud de Examen de la Situación en relación con el párrafo 63 de la Sentencia de la Corte del 20 de diciembre de 1974 en el caso de los Ensayos Nucleares (Nueva Zelandia c. Francia), CIJ, Reporte 1995, p. 288 "Ensayos Nucleares II"; Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría c. Eslovaquia), CIJ, Reporte 1997, p. 7; J.E. Vinuales, The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: A Contemporary Assessment, 31, Fordham International Law Journal, (2008), Página. 18

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*, Página 259.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ CDHDF. 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, México, 2005, pág. 29.

garantizar el derecho al medio ambiente sano y para ello señalan a diversas autoridades como responsables de su cumplimiento.³⁹

De acuerdo a lo anterior, en el ámbito local, la Ley Ambiental vigente para el Distrito Federal indica que se consideran de utilidad pública el establecimiento, protección, preservación, restauración, mejoramiento y vigilancia de las áreas verdes, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal, las zonas de restauración ecológica y en general, del suelo de conservación y suelo urbano para la preservación de los ecosistemas y elementos naturales.⁴⁰ En esta misma Ley, se indica quienes son autoridades ambientales en el Distrito Federal, y marca, de acuerdo con sus competencias y atribuciones, diversas responsabilidades en cuanto a la administración, vigilancia y educación en la ciudad en materia ambiental⁴¹.

En ese sentido, la SMA tiene las siguientes atribuciones:⁴²

- Formular y ejecutar los programas de ordenamiento ecológico del Distrito Federal, y los programas que de éstos se deriven, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la SEDUVI y la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, y en su momento, proponer las adecuaciones pertinentes al mismo.
- Aplicar los instrumentos de política ambiental previstos en la Ley Ambiental, para conservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente en materias de su competencia.
- Proponer la creación de áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas, regularlas, vigilarlas y administrarlas en los términos de la Ley Ambiental, a fin de lograr la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales presentes en dichas áreas.
- Procurar crear programas de reforestación permanente en suelo de conservación y urbano para su preservación.
- Coordinar la participación de las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, y de las delegaciones en las acciones de educación ambiental, de prevención y control del deterioro ambiental, conservación, protección y restauración del ambiente en el territorio del Distrito Federal; así como celebrar con éstas y con la sociedad, los acuerdos que sean necesarios con el propósito de dar cumplimiento a la mencionada Ley.

Por su parte las obligaciones a cargo de las delegaciones en materia ambiental, incluida la delegación Xochimilco, son las siguientes:⁴³

- Proponer y opinar, según el caso, respecto del establecimiento de áreas de valor ambiental, áreas verdes en suelo urbano y áreas naturales protegidas dentro de su demarcación territorial y participar en su vigilancia.
- Celebrar convenios con el Gobierno del Distrito Federal para la administración y preservación de las áreas naturales protegidas, los recursos naturales y la biodiversidad.

³⁹ El Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley Ambiental, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

⁴⁰ Ley Ambiental del Distrito Federal Artículo 3. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Última Reforma 25 de julio de 2012.

⁴¹ *Ibidem*. Artículo 6 fracciones I, II, III y IV

⁴² Ley Ambiental del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Última Reforma 25 de julio de 2012. Artículo 9.

⁴³ Ley Ambiental del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Última Reforma 25 de julio de 2012. Artículo 9.

- Aplicar las sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad correspondiente por infracciones a la Ley y sus reglamentos.
- Levantar la denuncia correspondiente en contra de los funcionarios o personas que inciten o propicien invasiones a áreas verdes de suelo urbano y al suelo de conservación.

Adicionalmente, la Ley Ambiental indica que en caso de que los titulares de las Delegaciones sean omisos, de acuerdo a las atribuciones establecidas por ley para reasentar a quienes invadan ilegalmente el suelo de conservación, o bien, no finque acción penal en contra de quien destruya el mismo, esa autoridad será considerada copartícipe y podrá ser sancionada conforme al Código Penal del Distrito Federal; delito a que puede hacerse acreedor por actos y/u omisiones en la ocupación o invasión de:⁴⁴

- I. Un área natural protegida o área de valor ambiental de competencia del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- II. El suelo de conservación en términos de lo establecido en el programa o programas de ordenamiento ecológico del Distrito Federal aplicables, así como lo establecido en el Programa o Programas de Desarrollo Urbano aplicables;
- III. Una barranca; o
- IV. Un área verde en suelo urbano.⁴⁵

Por otra parte, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece las atribuciones de la SEDUVI, entre las cuales destaca la obligación de coordinarse con la SMA a fin de preservar y restaurar los recursos naturales, así como prevenir y controlar su contaminación.⁴⁶

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal señala que la expedición de autorizaciones, licencias y certificados para construcción, entre otros, de viviendas para uso habitacional, previo a la presentación de ciertos requisitos estarán a cargo de la SEDUVI y las Delegaciones.⁴⁷ Además, esta ley prevé el procedimiento de lesividad para declarar nulos los certificados, autorizaciones o licencias que hubieran sido celebrados por error, dolo o mala fe y cuando no cumplan con las disposiciones legales aplicables.⁴⁸

Áreas Naturales Protegidas

Las ANP encuentran sustento en el artículo 27 de la Constitución⁴⁹ que establece la conservación de los recursos naturales como un interés superior de la nación que debe prevalecer sobre cualquier interés particular.⁵⁰

⁴⁴ Ley Ambiental del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Última Reforma 25 de julio de 2012. Artículo 86 bis.

⁴⁵ Artículo 343 BIS del Código Penal vigente del Distrito Federal.

⁴⁶ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010. Artículo 7.

⁴⁷ *Ibidem*. Artículo 87.

⁴⁸ Ley Ambiental del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Última Reforma 25 de julio de 2012. Artículo 8 fracciones I, II, III y IV.

⁴⁹ Artículo 27 Constitucional, el cual indica que (...) la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques (...)

⁵⁰ SCJN. Controversia Constitucional 72/2008. Actor: Poder Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Subsecretaría General de Acuerdos. Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Véase:

Por su parte, el artículo 5 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, define como ANP a los espacios físicos naturales en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por actividades antropogénicas o que requieren ser preservadas y restauradas por su estructura y función para la recarga del acuífero y la preservación de la biodiversidad. Son áreas que por sus características ecográficas, contenido de especies, bienes y servicios ambientales y culturales que proporcionan a la población, hacen imprescindible su preservación.

En ese sentido, la SMA define la principal función de un ANP como la de proteger y conservar los recursos naturales de importancia especial, ya sean especies de fauna o flora que se encuentran catalogados en algún estatus de riesgo [raras, amenazadas, endémicas, peligro de extinción] o bien de ecosistemas representativos a nivel local, regional, país e incluso internacional.⁵¹ Asimismo, clasifica a la ANP denominado "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Altapulco" como una zona sujeta a conservación ecológica.⁵²

En ese sentido, las ANP son estratégicas para el desarrollo sostenible de las comunidades y pueblos que dependen de ellas; por lo que es elemental que conserven la biodiversidad natural y servicios ambientales necesarios para la subsistencia humana.

El ANP denominado "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Altapulco" tiene diferentes declaratorias de protección internacional. En primer lugar, se encuentra previsto como área protegida por el Convenio sobre la Diversidad Biológica, con el objeto de: a) proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas para las generaciones actuales y futuras; b) excluir los tipos de explotación u ocupación que sean hostiles al propósito por el cual fue designada el área; c) proporcionar un marco para actividades espirituales, científicas, educativas, recreativas y turísticas, actividades que deben ser compatibles con el punto de vista ecológico y cultural.⁵³

En segundo lugar, se encuentra protegida por la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional llamada "Convención Ramsar" de la cual el Estado Mexicano es parte desde el 4 de noviembre de 1986⁵⁴ y cuyo objeto es mantener las características ecológicas de los Humedales de Importancia Internacional y planificar el uso racional o sostenible, de todos los humedales situados en sus territorios.⁵⁵ Es decir, busca "la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales, gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo."⁵⁶

<http://www.acin.gob.mx/CentroBusqueda/results.aspx?k=72/2008%20controversia%20constitucional&f=simpleall>

⁵¹ Fuente: Página web de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal. Véase: www.df.gob.mx/sma/inex.php?opcion=26&id=99

⁵² *Idem*.

⁵³ ONU, PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. "Estado actual de las Áreas Naturales Protegidas" Septiembre 2003. Pag. 21

⁵⁴ Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional. Adoptada en Ramsar, Irán, el 2 de Febrero de 1971. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1985.

⁵⁵ Fuente: página web de RAMSAR. Disponible en: www.ramsar.org/cda/es

⁵⁶ Fuente: Página Web de la Convención RAMSAR, Disponible en: <http://www.ramsar.org>

Los humedales prestan servicios ecosistémicos importantes y son reguladores de los regímenes hídricos y del clima, así como fuentes de biodiversidad a todos los niveles, tanto genético como ecosistémicos así como captadores de carbono. Constituyen un recurso de gran valor económico, científico, cultural y recreativo para la comunidad; desempeñan un papel esencial en la adaptación al cambio climático y en la atenuación de sus efectos. La progresiva invasión y pérdida de humedales causa daños ambientales graves y a veces irreparables a la prestación de servicios ecosistémicos.

Los humedales son ecosistemas complejos que actúan como interface entre los hábitats terrestres y los acuáticos. Son ambientes ricos en biodiversidad y altos en productividad. Asimismo, fungen como zonas de desove, desarrollo y reclutamiento de invertebrados y peces, zonas de anidación para aves y ofrecen servicios ambientales como el control de la erosión e inundaciones y como atractivo turístico. En especial el humedal de Xochimilco constituye un ecosistema representativo en la Cuenca de México, remanente del gran lago que la caracterizaba, donde temporalmente se fusionaban los lagos de Xochimilco, Chalco, Xaltocan, Zumpango y Tenochtitlán con el lago de Texcoco. Actualmente, el sistema se reduce a una serie de canales, apantles (acequias), lagunas permanentes y otras de temporal que forman un área natural de descarga del flujo subterráneo, y proporcionan agua a partir de un acuífero. Asimismo, el sistema funciona como regulador de flujos a nivel local y regional. El humedal de Xochimilco se caracteriza por la presencia de estructuras para cultivo desde épocas prehispánicas llamadas chinampas, las cuales le otorgan una relevancia histórica y cultural.⁵⁷

El Sistema lacustre "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco", está inscrito bajo la protección de este instrumento internacional desde el 2 de febrero de 2004 de acuerdo con la Gaceta Oficial del Distrito Federal número 5 del 11 de enero de 2006.

Los criterios para la inscripción del sistema lacustre "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" en la "Convención Ramsar", fueron los siguientes:

1. Humedal representativo.- Constituye un ecosistema representativo en la Cuenca de México, remanente del gran lago que la caracterizaba, donde temporalmente se fusionaban los lagos de Xochimilco, Chalco, Xaltocan, Zumpango y Tenochtitlán con el lago de Texcoco. Actualmente, el sistema se reduce a una serie de canales, apantles (acequias), lagunas permanentes y otras de temporal que forman un área natural de descarga del flujo subterráneo, y proporcionan agua a partir de un acuífero. Asimismo, el sistema funciona como regulador de flujos a nivel local y regional. El humedal de Xochimilco se caracteriza por la presencia de estructuras para cultivo desde épocas prehispánicas llamadas chinampas, las cuales le otorgan una relevancia histórico-cultural.
2. Sitio de sustento o refugio de especies de flora y/o fauna importantes.- En él se localizan poblaciones del anfibio neoténico conocido como ajolote (*Ambystoma mexicanum*). Constituye uno de los sitios más importantes dentro del Distrito Federal para el refugio de especies de aves locales y migratorias, como algunas especies de patos (*Anas spp*) y garzas (*Egretta spp*); asimismo es sitio de alimentación y descanso de especies como *Ardea herodias* y *Actitis macularia*. Debido al deterioro de las áreas naturales en el Distrito Federal, los humedales constituyen un hábitat

⁵⁷ Ramsar Convention Secretariat 2004.

importante -en ocasiones único- para la reproducción de especies residentes, como es el caso de *Podiceps nigricollis*, cuyo primer reporte de reproducción para el Distrito Federal fue en esta zona. Otro caso es el de *Anas discors*, especie migratoria que se reproduce en el área desde 1986; además de otras especies cuyos únicos registros para el Distrito Federal son en esta zona, como el caso de *Jacana spinosa*. También, se encuentran presentes algunas especies de las cuales se desconocen datos sobre su reproducción, como el caso de *Phrynosoma orbiculare*, lagartija endémica o *Tamnophis sacliger*, culebra que se encuentra amenazada- La protección del área es necesaria para realizar estudios detallados y proponer acciones de conservación. En el caso de los mamíferos, representa sitios de refugio y alimentación para especies como la musaraña (*Criptotis parva*), el murciélago (*Mormoops megalophyla*) y para otras que dependen de los cuerpos de agua para su mantenimiento, como es el caso del tlacuache (*Didelphis virginiana*), único marsupial en la Cuenca de México y el cacomixtle (*Bassariscus astutus*). Los invertebrados, organismos asociados a este ecosistema, constituyen, la mayor parte del año, una fuente de alimento importante para muchas especies de reptiles, aves y mamíferos.

3. La zona lacustre representa un ecosistema importante para el mantenimiento de la biodiversidad del Distrito Federal y/o del Valle de México. Se registran 6 especies endémicas y 20 especies bajo alguna categoría de riesgo según la NOM-059 (SEMARNAT, 2001); 10 Bajo Protección Especial; 8 Amenazadas y dos en Peligro de Extinción. Flora: *Nymphaea mexicana* Ninfa (Amenazada), *Cupressus lusitanica* Cedro blanco (Sujeta a protección especial/ introducida), *Erythrina coralloides* Colorín (Amenazada), Fauna: *Ambystoma mexicanum* Ajolote (Sujeta a protección especial y endémica; Vulnerable (UICN, 2003)), *Ambystoma velasci* Ajolote tigre de meseta (Sujeta a protección especial); *Rana tlaloci* Rana de Tlaloc (Peligro de Extinción y endémica); *Rana montezumae* Rana de Moctezuma (Sujeta a protección especial y endémica); *Phrynosoma orbiculare* Lagartija cornuda de montaña (Amenazada y endémica), *Sceloporus grammicus* Lagartija escamosa de mezquite (Sujeta a protección especial); *Tamnophis eques* Culebra listonada (Amenazada); *Tamnophis sacliger* Culebra listonada de montaña (Amenazada y endémica); *Kinostemon hirtipes* Tortuga casquito (Sujeta a protección especial); *Pituophis deppel* Cincuate (Amenazada y endémica); *Crotalus molossus* Cascabel cola negra (Sujeta a protección especial); *Anas platyrhynchos diaza* Pato mexicano (Amenazada y endémica); *Ardea herodias* Garza morena (Sujeta a protección especial); *Accipiter striatus* Gavilán pecho rojo (Sujeta a protección especial); *Rallus limicola* Rascón limícola (Sujeta a protección especial).
4. El sitio presenta dos especies de peces endémicos: *Chirostoma humboldtianum*, charal del valle de México, apreciado hace décadas en la gastronomía mexicana; y *Algansea tincellia*, relicto de cuatro especies ya extintas perteneciente al orden ciprinidos.⁵⁸

Ahora bien, para esta CDHDF resulta notorio que el ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" se ubica en la porción centro y norte de la Delegación Política de Xochimilco, al sur del Distrito Federal y está integrada por un polígono con una superficie de 2,657 hectáreas.⁵⁹

⁵⁸ INECOL. Ficha Informativa de los Humedales de Ramsar (FIR) Zona Lacustre "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco". Listado de Flores, 2002. Disponible en: www.ramsar.conanp.gob.mx/sitios.php

⁵⁹ Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Manejo del Área Natural Protegida con carácter de Zona de Conservación Ecológica "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco". Publicado en la Gaceta oficial del Distrito Federal del 11 de enero de 2006, Página 4.

Entre las principales zonas que conforman el ANP se encuentran la Ciénega Chica y la Ciénega Grande, que son dos lagunas de regulación artificiales cuya función es el control del agua y evitar inundaciones; en la parte central se localiza el Lago de Conservación de Flora y Fauna, la zona mejor conservada del Área.⁶⁰

Las zonas productivas se ubican en el llamado Distrito de Riego, en el "Ejido de San Gregorio Atlapulco" y en la zona chinampera, en la que se incluyen superficies de Xochimilco, San Gregorio Atlapulco y San Luis Tlaxiatlaltemalco⁶¹.

A lo largo de la investigación materia de esta Recomendación, la CDHDF ha podido constatar la existencia de un área de 41 hectáreas de asentamientos humanos irregulares y en crecimiento, en la zona chinampera de Xochimilco, que ha sido catalogada como humedal de importancia internacional ANP, zonificada como suelo de conservación⁶² con una clasificación de producción rural agroindustrial, de acuerdo con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación del Distrito Federal en Xochimilco⁶³, por lo que el uso de suelo para vivienda se encuentra prohibido.

Para este Organismo, la existencia y crecimiento de estos asentamientos humanos en franca contradicción con la ley y con tratados internacionales de los que México forma parte, ha provocado la pérdida de las condiciones físicas naturales del suelo y de las comunidades naturales las cuales son parte inherente del ecosistema chinampero característico del sitio. Lo anterior se concluye, a raíz de la información proporcionada por la SMA en el sentido de que los asentamientos humanos irregulares dentro del ANP, "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" son la causa de la pérdida del suelo de conservación y los servicios ecosistémicos que el ANP brindaba;⁶⁴ del dictamen de la Delegación de la Zona Metropolitana del Valle del México de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental Federal, de fecha 22 de mayo de 2003 dirigido al Agente del Ministerio Público de la Federación Titular de la Mesa I-Feda;⁶⁵ y del dictamen técnico más reciente, elaborado por la PGJDF que concluye que se trata del ANP denominada "Ejidos de Xochimilco San Gregorio Atlapulco", en donde existe cambio de uso de suelo por el desarrollo de construcciones, lo que ha provocado un daño ambiental, la pérdida de las condiciones físicas naturales del suelo y de las comunidades naturales ahí presentes, generando cambio de las propiedades físicas y químicas del suelo, la alteración, pérdida y menoscabo de la flora y fauna silvestre, así como la contaminación del suelo y subsuelo, además de la pérdida de otros servicios ambientales.⁶⁶

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Idem.

⁶² Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal. Las poligonales del suelo de conservación estarán determinadas por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Artículo 3 fracción XXXIV.

⁶³ Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación del Distrito Federal en Xochimilco. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6 de mayo de 2005.

⁶⁴ Véase Anexo de Evidencia número 77.2

⁶⁵ Véase Anexo de Evidencia número 6, inciso "b".

⁶⁶ Véase Anexo de Evidencia número 10 c) y 75.2.

Asimismo, para esta CDHDF el daño al medio ambiente provocado en el ANP denominada "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" queda comprobado con la serie de procedimientos iniciados por la PGJDF, SMA, PAOT y la Delegación Xochimilco, en el ámbito de sus competencias, a raíz de una serie de denuncias presentadas ante dichas instancias.⁶⁷

En ese sentido, la PAOT elaboró la Recomendación 7/2003, de fecha 17 de diciembre de 2003,⁶⁸ en la cual recomendó lo siguiente:

[...] [A] la entonces Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

Contener y revertir el crecimiento de asentamientos humanos irregulares y el deterioro de los recursos naturales de la Ciénega Chica, a través del ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia y aplicar, en su caso, las sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad que correspondan a las infracciones a la legislación ambiental, formulando ante el Ministerio Público las denuncias penales por actos omisiones que constituyan delitos conforme a lo previsto en la legislación penal aplicable.

Expedir el Programa de Manejo correspondiente al Área Natural Protegida "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" en la que se encuentra la Ciénega Chica, zona objeto de la presente Recomendación, o en su defecto las normas y criterios para la realización de actividades en dicha área natural protegida, conforme el artículo 95 de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Concluir la restauración ecológica del Paraje de Amalacachico ubicado en la Ciénega Chica del Área Natural Protegida "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco".

A la Delegación Xochimilco (Direcciones Generales Jurídico y de Gobierno y Obras y Desarrollo Urbano) (sic).

Vigilar el cumplimiento de la Ley Ambiental del Distrito Federal y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en la Ciénega Chica del Área Natural Protegida "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco", de conformidad con el artículo 124 fracción III del Reglamento interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y aplicar, en su caso, las medidas de seguridad y sanciones establecidas en los artículos 95 de la ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Iniciar procedimientos administrativos para aquellas construcciones destinadas a asentamientos humanos irregulares en los que no existan y formular ante el Ministerio Público las denuncias penales por actos u omisiones que constituyen delitos conforme a lo previsto en la legislación penal aplicable.

Solicitar visitas de verificación a las obras que se encuentren en construcción en la Ciénega Chica del Área Natural Protegida de Xochimilco y vigilar la aplicación y observancia de las disposiciones jurídicas administrativas en materia de desarrollo urbano.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del D.F.

⁶⁷ Véase Anexo de Evidencia número 2, 3, 4 y 6.

⁶⁸ Véase Anexo de Evidencia número 3 y 60.

Considerando sus facultades previstas en el artículo 11 fracciones XVI y XXI de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en las que se establecen sus atribuciones para solicitar a la autoridad competente la determinación y ejecución de las medidas de seguridad y sanciones previstas en los artículos 93 y 95 de la misma Ley.

Al respecto, la SMA dio cumplimiento a sólo uno de los puntos recomendatorios, esto es, la publicación del Programa de Manejo del ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" el 11 de enero de 2006 en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal,⁶⁹ sin que hasta el momento haya implementado un proyecto de restauración integral de la zona.⁷⁰

En consecuencia, el 26 de julio de 2011, esta Comisión solicitó a la PAOT que actualizara el estado que guarda el cumplimiento de la recomendación que en su momento había emitido. Como respuesta, dicha Procuraduría informó que la SMA había iniciado y resuelto procedimientos administrativos en la zona en materia ambiental y de uso de suelo por la invasión de asentamientos humanos irregulares, sin que a la fecha dichas resoluciones se hayan ejecutado.⁷¹ Se tiene acreditado que la SMA tiene instaurados 29 procedimientos en materia ambiental en la zona, mismos que se encuentran pendientes de resolución bajo el argumento de que "la reacción de la gente ocupante del asentamiento que conforma ya más de 400 familias, imposibilita ejecutar alguna acción de gobierno sin que ello implique una reacción."⁷²

Por su parte, la Dirección General de Jurídica y Gobierno de la Delegación Xochimilco informó a esta CDHDF que hasta el 15 de febrero de 2007, había instaurado 142 procedimientos, de los cuales 140 se habían resuelto con la clausura del sitio, por lo que sólo se habían colocado mamparas informativas a través de las cuales se comunica la prohibición de construir en una ANP.⁷³

Frente a esa situación, esta Comisión solicitó al Director General Jurídico y de Gobierno en la Delegación Xochimilco, la implementación de medidas precautorias tendientes a evitar el crecimiento de asentamientos humanos en el ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco"⁷⁴, obteniendo como respuesta que la autoridad facultada para la vigilancia, desarrollo y conservación de la flora silvestre, la vegetación natural o inducida, suelo, agua y otros recursos naturales, en suelo de conservación y áreas naturales protegidas corresponde la SMA e indicó que las atribuciones y facultades de la Delegación Xochimilco son reducidas.⁷⁵ Adicionalmente, realizó una campaña de información a la comunidad y a los ciudadanos en general, con el propósito de inhibir lo que se puede y no se puede hacer en suelo de conservación. Indicó que ha realizado visitas periódicas en los asentamientos humanos reportando los avances de los mismos. Asimismo, dicha Delegación reconoció que no ha instrumentado ningún procedimiento en materia de

⁶⁹ Véase Anexo de Evidencia número 4.1 en el cual se indica la aprobación y publicación del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con Carácter de Zona de Conservación Ecológica.

⁷⁰ Véase Anexo de Evidencia número 60.1.

⁷¹ Véase Anexo de Evidencia número 60.1.

⁷² Véase Anexo de Evidencia número 64.1.

⁷³ Véase Anexo de Evidencia número 14.1.

⁷⁴ Véase Anexo de Evidencia número 46.

⁷⁵ Véase Anexo de Evidencia número 46.1.

construcción⁷⁶ y que incluso tiene información de que se ha tirado cascajo en los canales e instalaciones de puentes dentro del ANP.⁷⁷

Asimismo, la Delegación Xochimilco reportó a este Organismo que en los predios y construcciones en los cuales recaen procedimientos administrativos y resoluciones en materia de construcción, invasión y uso de suelo, no se ha ejecutado la recuperación de las áreas invadidas.⁷⁸

Esta Comisión le solicitó a la Delegación información sobre los procedimientos iniciados, concluidos, censos de personas y el número de asentamientos humanos en la zona,⁷⁹ pero hasta el momento de la emisión de esta Recomendación, no ha dado respuesta a la solicitud; ni ha fundamentado la razón por la cual no se resolvió con el retiro total de las construcciones.⁸⁰

Por otro lado, se tiene por acreditado que la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Delitos Ambientales y en materia de Protección Urbana [en adelante "FEDAPUR"] de la PGJDF, tiene a su cargo diversos procedimientos que tienen que ver con el ANP motivo de esta Recomendación. Los procedimientos están relacionados con las personas presuntamente responsables del crecimiento de los asentamientos humanos irregulares,⁸¹ y según la PGJDF dichos procedimientos se han instrumentado y notificado sin problemas en el corazón mismo de los asentamientos humanos irregulares, ubicados en el ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco".⁸²

Ahora bien, esta CDHDF tiene por probado que asentamientos humanos irregulares en el ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" generan aguas residuales que son vertidas directamente en los canales y lagos de los humedales del ecosistema, lo que ha provocado su contaminación y la afectación de flora y fauna en peligro de extinción, debido a la falta de una red sanitaria e hidráulica para uso habitacional que conforme a la tabla de usos de suelo del plan de manejo del ANP⁸³ se encuentra prohibida.

Lo anterior, con base en el reconocimiento oficial de esta situación contenido en la información remitida a este Organismo por parte de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales de la SMA y del SACM. En ese sentido, la SMA informó que el SACM en el año 2010, construyó "el tendido de nueva tubería de drenaje de aproximadamente 60 pulgadas, en una extensión de 8,148.38 metros de longitud, mismo que va del pueblo de Nativitas a San Luis Tlaxiátemalco [y que] con esta tubería, se ayudará a subsanar la insuficiente red de drenaje sanitario y pluvial, lo cual evitará en gran parte, las descargas de aguas domiciliarias a los canales."⁸⁴ Por su parte, el SACM informó a esta CDHDF que se han desarrollado programas para la separación de los dos

⁷⁶ Cfr. Véase Anexo de Evidencia número 63.2.

⁷⁷ Véase Anexo de Evidencia número 46.1.

⁷⁸ Véase Anexo de Evidencia número 60.1.

⁷⁹ Véase Anexo de Evidencia número 62.

⁸⁰ Véase Anexo de Evidencia número 62.1.

⁸¹ Véase Anexo de Evidencia número 59.1.

⁸² Véase Anexo de Evidencia número 67.3.

⁸³ El sitio objeto de esta Recomendación es una ANP, la cual se administra de acuerdo con el plan de manejo de la misma, documento que fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de enero de 2006.

⁸⁴ Véase Anexo de Evidencia número 79.1.

tipos de drenaje pero que, dado el crecimiento de los asentamientos urbanos irregulares hacia la zona de los canales se ha generado la combinación de estos dos tipos de conducción de agua residual.⁸⁵

Entre las acciones emprendidas por estas dependencias para tratar de revertir el daño medio ambiental causado por los asentamientos humanos irregulares en la ANP, la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales de la SMA inició de manera integral, la recuperación de las especies nativas y endémicas de Xochimilco, estableciendo un centro de cría *in situ*, de especies acuáticas y terrestres nativas, como el ajolote, charal, acocil, *Anna Tláloc*, ninfa mexicana, dalia, cola de caballo, entre otras, con el fin de incorporarlos a los sistemas productivos y agrícolas de la región. Dicho centro de cría, consiste en 2 baterías de estanques rústicos con tratamiento de agua bajo un sistema de humedales, una cabaña rústica de usos múltiples y una cabaña de exhibición de procesos y ejemplares, destinada para la capacitación de productores de la región, en una superficie de 5 mil metros cuadrados. Y estima que mediante este programa, pueda contarse con la tecnología y experiencia, para iniciar un programa de repoblamiento gradual y responsable de las especies simbólicas del sitio Patrimonio. Para este proyecto se aplicaron \$543,685.00 pesos.⁸⁶

Además, la SMA informó a este Organismo se centró en destinar recursos para la realización de "un diagnóstico de las chinampas y su catalogación, dando como resultado la publicación del libro *Las chinampas de Xochimilco al despuntar el siglo XXI; Inicio de su catalogación*" (sic).⁸⁷

De igual, manera informó a través de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales que aplicó 36.8 millones de pesos en 22 proyectos de construcción de obras para la conservación de suelo y agua en predios, parajes, cauces, barrancas, laderas y cárcavas. Destacando la reapertura de 14.5 kms de canales, zanjas y apantles y 11 kms de conformación de bordos, en límites de canales con costaleras de yute en la zona chinampera de Xochimilco, los cuales desde hace 20 años se encontraban azolvadas. Esta inversión en obras provocó la reactivación productiva de canales, chinampas y parcelas agrícolas.

Asimismo, informó que se puso en marcha el proyecto de construcción de infraestructura para la retención de suelo de conservación, considerándose para su ejecución un área de atención prioritaria para el Distrito Federal como lo es "la zona lacustre y chinampera", en las microcuencas que vierten sus aguas a Xochimilco de una superficie de 16,000 hectáreas.

Y con el propósito de mantener la navegabilidad y circulación del agua, en el año 2010 se limpiaron 126,879 metros de canales, 28,949 metros de apantles y se limpiaron 39,075 metros lineales de riberas, en San Gregorio Atlapulco y San Luis Tlaxialtemalco, actividad realizada por la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.

⁸⁵ Véase Anexo de Evidencia número 80.

⁸⁶ *Idem*.

⁸⁷ Véase Anexo de Evidencia número 79.1.

Finalmente, informó que se establecieron brigadas de protección y vigilancia de los recursos naturales a través de vigilancia ejidal y comunal en Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco para evitar la invasión por asentamientos humanos irregulares y evitar la extracción de flora y/o fauna del sitio.

En relación a las acciones que la Delegación Xochimilco podría llevar a cabo, la SMA informó a esta Comisión que podría realizar las denuncias respectivas ante las diferentes dependencias, tales como: Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal y el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal; apearse al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, esto con la finalidad de evitar que se establezcan y consoliden asentamientos humanos irregulares dentro del ANP, quienes son los responsables de verter aguas crudas domésticas y planear junto con el SACM, la construcción de los drenajes suficientes, para dar este servicio a toda la población urbana con ocupación regular y legal de usos del suelo urbano.⁸⁸

Por su parte, el SACM informó a esta Comisión que en San Gregorio Atlapulco se descarga agua tratada de las Planta Tratamiento “San Luis Tlaxialtemalco” y “San Lorenzo” en los Embarcaderos Atenco, La Fábrica y Moctezuma, ambas instalaciones son operadas por el SACM, en la zona chinampera de esta comunidad existen canales que debido a los asentamientos diferenciales de terreno fluyen hacia la laguna de San Gregorio y que se requiere la instalación de retenciones o esclusas, que han sido planteadas a la comunidad como una manera de controlar el problema de falta de agua en los canales, sin embargo, una parte de la comunidad se opone a estas obras.

Finalmente, esta CDHDF tiene en cuenta que el Gobierno del Distrito Federal ha difundido por diversos medios el llamado Proyecto Integral para el Rescate Ambiental de Xochimilco, dicho proyecto fue requerido por esta Comisión y fue entregado el día 26 de octubre de 2011.⁸⁹ Asimismo, informó que se había celebrado la primera reunión de la Comisión Interdependencial el 15 de agosto de 2011, la cual tuvo como objetivo “reactivar la participación de las dependencias a nivel local y federal que conforman la Comisión Interdependencial.” En dicha reunión, participó la Jefa de Sección de América Latina y el Caribe del Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO y se llegaron a los siguientes acuerdos:

[...] revisar la Propuesta Integral para solucionar la Problemática Ambiental, Ecológica y Social del patrimonio Natural de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta” presentado por la DGCORENA, para elabora las modificaciones que cada dependencia realice a la propuesta antes mencionada, además de poder ser consultada (sic) [...].⁹⁰

Sin embargo, esta CDHDF no puede más que concluir que las dependencias encargadas de la materia, entre ellas la SMA, SEDUVI, la Delegación Xochimilco y el SACM han violado el derecho a un medio ambiente sano en perjuicio de las personas agraviadas. Si bien reconoce las acciones que han llevado a cabo para tratar de revertir el daño causado

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Véase Anexo de Evidencia número 68.1.

⁹⁰ *Idem.*

al medio ambiente en el ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco", considera que al no haber adoptado las medidas necesarias para impedir la existencia de asentamientos humanos irregulares y su crecimiento, en franca violación de la legislación ambiental y de desarrollo urbano en el Distrito Federal, han provocado el deterioro ambiental de la zona chinampera, la contaminación de los canales, del agua y de la flora y fauna existente en el lugar. Ello, sin olvidar que con dicha afectación han permitido que se dañe un ANP, clasificada como suelo de conservación, declarada Humedal de Importancia Internacional y Patrimonio de la Humanidad.

V.2 Derecho a la Vivienda

El párrafo quinto del artículo 4 constitucional indica que:

"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."

El Poder Judicial de la Federación entiende el derecho a la vivienda como "el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad."⁹¹

El derecho a la vivienda está contemplado también en el artículo 11.1 del PIDESC como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, en los siguientes términos:

"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"

Por su parte, el Comité DESC, en la Observación General número 4 desarrolla el contenido de este derecho y lo define como "[...] el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte"⁹², retomando asimismo, el concepto del derecho a la vivienda adoptado por la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 que implica "disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable."

Ahora bien, para que la vivienda pueda catalogarse de adecuada, el Comité DESC⁹³

⁹¹ DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA DIGNA. SU CONCEPTO CONFORME AL DERECHO INTERNACIONAL Y A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Amparo directo 444/2011. Ramón Cárdenas Contreras. 12 de enero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Olmos Avilez. Secretario: Jaime Rodríguez Castro. [TA]; 10a. Época: Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito. S.J.F. y su Gaceta; Libro X, Julio de 2012, Tomo 3; Pág. 1835

⁹² Comité DESC. Observación general número 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Adoptada en su sexto período de sesiones, el 13 de diciembre de 1991. Párrafo 7

⁹³ *Idem*, párrafo 8.

considera que ésta debe:

- a) *Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia. De tal forma que las personas gocen de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.*
 - b) *Contar con servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deben tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.*
- [...]
- d) *Ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.*
 - e) *Ser asequible, es decir, concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda... En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.*
 - f) *Evitarse que se construya en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.*
 - g) *Ser adecuada culturalmente. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.*

En relación con las obligaciones de los Estados Parte del PIDESC, el Comité DESC requiere que éstos tomen todas las medidas que sean necesarias para garantizar el derecho a una vivienda adecuada. Esto requerirá la adopción de una estrategia de

vivienda que refleje una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes. Además, deben adoptar medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto.⁹⁴

De igual forma, considera el Comité DESC que la vigilancia eficaz de la situación con respecto a la vivienda es otra obligación de efecto inmediato. En ese sentido, los Estados Parte deben demostrar, entre otras cosas, que han tomado todas las medidas que son necesarias para evaluar la importancia de la falta de hogares y la vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción. A este respecto, las Directrices generales revisadas en materia de presentación de informes adoptadas por el Comité (E/C.12/1991/1) destacan la necesidad de "proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de [la] sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda." Incluyen en particular, las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos "ilegales", las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos.⁹⁵

El Comité DESC, considera al agua como un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud y al derecho humano al agua, como indispensable para vivir dignamente y como condición previa para la realización de otros derechos humanos.⁹⁶

Sobre el particular, el Poder Judicial de la Federación considera que el derecho al agua potable es fundamental e indispensable para la realización, goce y disfrute de los demás derechos humanos, cuya preservación en cantidad, calidad y sustentabilidad es tarea fundamental tanto del Estado como de la sociedad, por cuanto a que tal derecho está basado en las premisas de un acceso al bienestar de toda la población sustentado por los principios de igualdad y no discriminación, independientemente de las circunstancias sociales, de género, políticas, económicas o culturales propias de la comunidad en la que se opera.

El derecho al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico y considera que un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina ,y las necesidades de higiene personal y doméstica.⁹⁷

El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías

⁹⁴ *Idem*. Párrafo 12.

⁹⁵ *Idem*. Párrafo 13.

⁹⁶ Comité DESC. Observación general No 15 (2002). "El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)", párrafo 1.

⁹⁷ *Idem*. Párrafo 2.

indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia y se encuentra indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud, al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas, entre otros.⁹⁸

El contenido del derecho al agua, implica el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario; el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos, y el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutarlo.⁹⁹

Finalmente, respecto del derecho a la vivienda y su relación con el derecho al agua, saneamiento y salud, los Principios de Higiene de la Vivienda de la Organización Mundial de la Salud hacen referencia al derecho al agua, a la eliminación higiénica de excretas y al drenaje, entre otras, como una condición para que la vivienda proteja adecuadamente el derecho a la salud.¹⁰⁰

Por otro lado, a nivel local, la Ley de Aguas del Distrito Federal, establece la obligación de la observancia a cargo del SACM y demás autoridades competentes "(sic) apoyar a aquellas personas que tienen dificultades para acceder al suministro de agua"¹⁰¹. Además, la misma ley establece que "[l]os servicios hidráulicos a cargo de las autoridades no podrán prestarse a quienes habiten en asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación."¹⁰²

Ahora bien, algunos de los factores que inciden en la problemática del ejercicio del derecho al agua que están reconocidos en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal son el crecimiento de la mancha urbana y la consecuente pérdida del suelo de conservación, su deficiente protección,¹⁰³ así como la falta de agua potable y saneamiento en los asentamientos humanos irregulares.¹⁰⁴

Para la consecución de ese objetivo general del Capítulo 15, sus objetivos específicos se componen de 161 líneas de acción,¹⁰⁵ en donde resultan como responsables y corresponsables de su ejecución 25 entes públicos. Resalta la línea de acción 711 del PDHDF que para la apertura de nuevas conexiones para tomas de agua es necesario no encontrarse en suelo de conservación.

Por otro lado, el derecho a la vivienda además implica que los Estados están impedidos a llevar a cabo desalojos forzosos. Un desalojo forzoso, de acuerdo con la Observación General No. 7 del Comité DESC, se presenta cuando "[...] personas, familias o comunidades enteras son obligadas a salir de sus hogares o de las tierras que ocupan sin

⁹⁸ *Idem*. Párrafo 3.

⁹⁹ *Idem*. Párrafo 10.

¹⁰⁰ Organización Mundial de la Salud. Principios de Higiene de la Vivienda. Ginebra. 1990.

¹⁰¹ Ley de Aguas del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta del Distrito Federal el 27 de mayo de 2003, última reforma 20 de junio de 2011. Artículo 6 fracción IX.

¹⁰² *Idem*. Artículo 50.

¹⁰³ Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, párrafos 450 a 454.

¹⁰⁴ *Ibidem*. Párrafos 452, 591 y 592.

¹⁰⁵ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Líneas de acción 620 a 780.

que el Estado les ofrezca medios de protección contra los [mismos]. En caso de que sea necesario un desalojo, el Estado se debe regir por ciertos principios para que la afectación a los particulares no se convierta en una vulneración a sus derechos."¹⁰⁶

El Relator Especial sobre una vivienda adecuada de la Organización de las Naciones Unidas ha considerado algunos principios y directrices que se centran en ofrecer orientación a los Estados sobre medidas y procedimientos que han de adoptarse para garantizar que los desalojos no se efectúen en contravención de las normas internacionales de los derechos humanos existentes y por tanto, no constituyan desalojos forzosos.¹⁰⁷

La Relatoría considera que para evitar los desalojos forzosos se deberán tener en cuenta los derechos humanos y las normas humanitarias. Es decir, el Estado se debe abstener de violar derechos humanos y debe garantizar que otras partes dentro de la jurisdicción del Estado y bajo su control eficaz no violen los derechos humanos de los demás; además, se deben adoptar medidas preventivas y correctivas para respetar los derechos humanos y proporcionar asistencia a las personas cuyos derechos han sido violados.

Es importante recordar que los derechos humanos no tienen el carácter de absolutos, es decir, cabe la posibilidad de establecer límites para la protección de otros derechos o bien para la salvaguarda de otros bienes jurídicamente tutelados. Como es menester, las limitaciones deben estar establecidas en la legislación. En ese sentido, en la Constitución se establece que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la legislación secundaria. En la Ley Ambiental del Distrito Federal, se prevén los desalojos en el caso de invasiones a suelo de conservación con el fin de asentarse irregularmente; esto representa una limitación válida al derecho a la vivienda en ponderación del derecho a un medio ambiente sano.

Por lo anterior, los Estados deben garantizar que los desalojos se produzcan en circunstancias excepcionales y conforme ciertos principios que se han establecido como estándar a nivel internacional, a fin de evitar los desalojos forzosos, entre otros:

- La igualdad de derechos de mujeres y hombres a la protección contra los desalojos forzosos y la igualdad de disfrute del derecho humanos a la vivienda adecuada y a la seguridad de la tenencia;
- El derecho de todas y todos al reasentamiento [...], y
- El derecho a una vivienda que debe satisfacer: la facilidad de acceso, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural, adecuación del lugar y acceso a los servicios esenciales, tales como salud y la educación.¹⁰⁸
- El desalojo deberá de ser necesario para promover el bienestar general, ser razonable y proporcional, estar reglamentado de tal forma que se garantice una indemnización y

¹⁰⁶ ONU. Comité DESC. Observación General No. 7. "El derechos a una vivienda adecuada" Adoptada en su sexto periodo de sesiones el 13 de diciembre de 1991 párrafo 3.

¹⁰⁷ Cfr. ONU, Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. A/HRC/4/18. Párrafo 1.

¹⁰⁸ ONU. Comité DESC. Observación General No. 7 "El derecho a una vivienda adecuada" (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Adoptada en su sexto periodo de sesiones el 13 de diciembre de 1991. Párrafo. 16.

rehabilitación completas y justas.

Previo a llevar a cabo cualquier desalojo, las autoridades deben hacer un proceso de consulta para lo que deberán dar un aviso apropiado a todas las personas que se verán afectadas por éste; posterior al aviso, se deben llevar a cabo reuniones así como difusión por parte de las autoridades a fin de brindar información a los posibles afectados. Todo esto se debe realizar previo al desalojo y en un plazo razonable para el examen público, a fin de que los afectados tengan oportunidad de formular comentarios y/o objeciones sobre el plan de desalojo y reubicación propuesto. De lo anterior, que en el presente caso se debe analizar caso por caso para determinar a las personas agraviadas a las cuales se les ha vulnerado el presente derecho sobre aquellas personas que no tienen ninguna relación con el objeto de la presente Recomendación.

Además, se les debe de brindar a las personas afectadas oportunidades y medidas para facilitar la prestación de asesoramiento jurídico, técnico y de otro tipo. Se deben de celebrar audiencias públicas con autoridades que tengan capacidad de decisión para que den la oportunidad de impugnar lo relativo al desalojo o para presentar propuestas alternativas, formular exigencias y prioridades de desarrollo. Los habitantes deben de tener la oportunidad para hacer inventarios de sus bienes y valuaciones de los posibles daños, es decir, dichos desalojos no tienen que dejar a las personas sin hogar.¹⁰⁹ En caso de que no se pueda llegar a un acuerdo entre las partes involucradas sobre las propuestas, un órgano independiente debería encargarse de la mediación, el arbitraje o la decisión, según resulte apropiado.¹¹⁰

Durante los desalojos deberán contar con la presencia obligatoria de los funcionarios gubernamentales o sus representantes en el lugar; asimismo, es recomendable la presencia de observadores nacionales e internacionales para garantizar la transparencia. El uso de la fuerza pública deberá contar con los requisitos señalados en la jurisprudencia internacional sobre el principio de proporcionalidad y necesidad, así como los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el código de conducta nacional o local.¹¹¹ En el caso del Distrito Federal se tendrá que ajustar a la legislación aplicable en la materia.

Los desalojos nunca deberán realizarse por la noche, días festivos, festivos, antes de elecciones o durante o en tiempo de exámenes de escuela. Deberá garantizarse la no discriminación, ataques u otros actos de violencia, principalmente, los dirigidos contra mujeres y niños.¹¹²

Se deberá de abonar una indemnización justa y un alojamiento alternativo suficiente, o la restitución cuando sea factible, deben hacerlo inmediatamente después del desalojo, excepto en los casos de fuerza mayor. El Estado como mínimo deberá ofrecer: alimentos esenciales, agua potable y saneamiento, alojamiento básico y vivienda, vestimenta apropiada, servicios médicos esenciales, fuentes de sustento, alimento para los animales

¹⁰⁹ Cfr. ONU, Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. *Op. Cit.* Párrafo 43.

¹¹⁰ Cfr. *Ibidem.* Párrafo 38.

¹¹¹ Cfr. *Ibidem.* Párrafo 46 a 48.

¹¹² Cfr. *Ibidem.* Párrafo 49 y 50.

y acceso a los recursos comunes de propiedad de los que dependían anteriormente y educación para los niños e instalaciones para el cuidado de los niños.¹¹³

En los casos necesarios las personas desalojadas deben tener acceso a los servicios psicológicos y sociales. Es necesario prestar atención especial a: a) las necesidades de salud de las mujeres y los niños; b) asegurar que los tratamientos médicos en curso no se interrumpan a consecuencia del desalojo o la reubicación; y c) la prevención de las enfermedades contagiosas e infecciosas, en particular el VIH/SIDA, en los lugares donde hayan sido trasladadas.¹¹⁴

Los lugares nuevos de reinstalación deberán de responder a los criterios de una vivienda adecuada según lo mencionado anteriormente. Posteriormente, los Estados deberán supervisar activamente y llevar a cabo evaluaciones cuantitativas para determinar el número, el tipo y las consecuencias a largo plazo de los desalojos. Los informes y conclusiones deberán estar al alcance y disposición del público.¹¹⁵

Por otro lado, en el Distrito Federal existen leyes¹¹⁶ cuyo fin es garantizar el derecho a la vivienda adecuada y señalar a las autoridades encargadas de su cumplimiento; estas leyes incluyen garantías de protección a los derechos que se encuentran íntimamente relacionados con el derecho a la vivienda como el derecho al agua y saneamiento, el derecho a la salud, derecho a la alimentación y derecho al medio ambiente sano.

De igual forma el PDHDF en su capítulo 16 establece como objetivo general "respetar, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a una vivienda adecuada de todas las personas que habitan en el Distrito Federal." Ese capítulo aborda temas como la seguridad jurídica de la tenencia, los desalojos, la disponibilidad de servicios, habitabilidad, el lugar adecuado para la vivienda, entre otros.

Dentro de los objetivos específicos para estos temas destacan, el diseño y desarrollo de una política de ordenamiento territorial que garantice la oferta legal de suelo suficiente para desalentar la ocupación irregular; regularizar los asentamientos informales que no afecten los atributos medio ambientales de la zona; contar con un sistema de registro público de desalojos, promoviendo y vigilando la aplicación de estándares internacionales en materia; mediante una política integral de desarrollo urbano, así como garantizar la defensa de activos ambientales y territoriales de la Ciudad de México.¹¹⁷ Las autoridades responsables de las líneas de acción arriba descritas son el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y como autoridades corresponsables están ubicadas la SEDUVI, la SMA y las Delegaciones del Distrito Federal.¹¹⁸

Conforme al marco jurídico relativo al derecho a la vivienda, esta CDHDF considera que la

¹¹³ Cfr. *Ibidem*. Párrafo 52.

¹¹⁴ Cfr. *Ibidem*. Párrafo 54.

¹¹⁵ Cfr. *Ibidem*. Párrafo 69.

¹¹⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento, Ley de Aguas del Distrito Federal, Decreto de creación del Instituto de la Vivienda del Distrito Federal, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento, Ley de Vivienda del Distrito Federal.

¹¹⁷ CDHDF. Programa de derechos humanos del Distrito Federal. Capítulo 16. Pág. 399.

¹¹⁸ CDHDF. Programa de derechos humanos del Distrito Federal. Capítulo 16. Pág. 401.

sola existencia de asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación y ANP “Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco, en franca violación a la ley medio ambiental y de desarrollo urbano del Distrito Federal viola dicho derecho en perjuicio de las personas agraviadas.

Lo anterior, debido a que las personas que ahí viven no cuentan con una vivienda adecuada, segura y de calidad que cuente con una autorización de manifestación de construcción, ni menos aún, con un título de propiedad que avale este derecho.

Como se plasmó *supra*, esta Comisión acreditó la pérdida de suelo de conservación en el ANP “Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco” por la existencia de asentamientos humanos irregulares y el consecuente daño ambiental que se produjo por dichos asentamientos¹¹⁹ donde la vocación del uso del mismo no es la habitacional. Lo que generó que las personas que ahí se asentaron y edificaron viviendas cuenten con servicios al margen de la ley, como son: tomas de energía eléctrica en ocasiones clandestinas y vertimiento de aguas residuales directas a los canales de los humedales de Xochimilco. Además, se constató documental y técnicamente que existe un cambio de uso de suelo en el ANP de “Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco”, el cual derivó en un daño ambiental para el ecosistema particular del sitio. Las condiciones y características del suelo en donde se asientan las viviendas de los asentamientos humanos irregulares no son las adecuadas, es decir, la zona no tiene y no debe tener traza urbana,¹²⁰ no hay red de agua potable, entre otros servicios básicos.

Es importante recordar, que la SMA no ha implementado un proyecto de restauración integral de la zona,¹²¹ a pesar de contar con una Recomendación de la PAOT que le indica tal necesidad. Asimismo, la SMA ha sido omisa en cuanto a la resolución de los procedimientos relacionados con el ANP. Además, en el Plan de manejo del ANP ha referido que es una zona con riesgo de presentar inundaciones, por lo que se pone en riesgo el derecho a la vivienda de las personas que ahí habitan.

Por su parte, la Delegación Xochimilco ha sido parte en la creación de los diseños conceptuales de los proyectos de rescate y ordenamiento del sitio junto con la SMA, sin que se hayan puesto en marcha hasta el día de hoy.¹²² Además, se tiene evidencia de que dicha Delegación no ha instrumentado ningún procedimiento en materia de construcción;¹²³ y al parecer, la Delegación no cuenta con el dato sobre el número de asentamientos humanos irregulares en la zona, así como de las personas que habitan en ellos.¹²⁴

Resulta importante destacar, que esta Comisión programó múltiples reuniones¹²⁵ con la

¹¹⁹ Véase Anexo de Evidencia número 10 c) y 75.2.

¹²⁰ Traza Urbana: La estructura básica de la Ciudad o de parte de ella, que refiere en forma gráfica la vialidad y demarcación de manzanas o predios limitados por la vía pública, de zonas urbanas existentes o en proyecto. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Artículo 3, fracción XXXVI.

¹²¹ Véase Anexo de Evidencia número 60.1.

¹²² Véase Anexo de Evidencia número 60.1.

¹²³ Véase Anexo de Evidencia número 62.1.

¹²⁴ Véase Anexo de Evidencia número 63.

¹²⁵ Entre el 15 de octubre hasta el 11 de diciembre de 2009.

Delegación Xochimilco, la SMA, la SPCDF, la FEDAPUR, la Dirección de Gobierno de la SGDF, la SEDUVI y la PAOT, con el objetivo de analizar diversas propuestas para evaluar y dar soluciones al problema de los asentamientos humanos irregulares en el área denominada "Ciénega Chica" del ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco".¹²⁶

De las reuniones surgieron opiniones de las dependencias involucradas. Así, la FEDAPUR de la PGJDF indicó que existen dos vías para poder solucionar el problema: 1. la vía administrativa que llevaría al desalojo y eventualmente a la demolición de las viviendas, lo cual llevaría a una planeación muy meticulosa y con el riesgo de violencia, tomando en cuenta que todos los actos administrativos son impugnables y 2. la vía penal, la cual debería demostrar la ocupación dolosa, representaría un delito ambiental grave e implicaría la consignación sin personas detenidas y después la obtención de órdenes de aprehensión. Asimismo, podría llevarse a cabo la detención de personas en flagrancias, las cuales estén en ese momento ocupando la vivienda en el sitio y no quisieran abandonarla voluntariamente.¹²⁷

Por su parte, la Dirección General de Prevención de la SPCDF indicó que no podía emitir valoración en materia de protección civil ya que no existen datos de ingeniería, planos detallados, solicitudes de permisos, licencias de construcción o documentación de obra pública aplicable.¹²⁸

En opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEDUVI es necesaria la recuperación inmediata de zonas invadidas por asentamientos humanos, sin embargo, manifestó que carece de recursos económicos para la compra de reserva territorial y se tendría que buscar otros mecanismos para otorgar los créditos de vivienda ya que el INVI no proporciona créditos para vivienda en suelo de conservación. Asimismo, consideró que se debe construir un muro de control para el polígono que se pretende salvaguardar, hacer el desazolve de los canales y la reforestación de la zona.¹²⁹

Las opiniones vertidas por las distintas instituciones involucradas, demuestran por una parte, su reconocimiento expreso de que las viviendas asentadas en el ANP son irregulares y por la otra, la necesidad y dificultad de revertir esta situación.

Sin embargo, esta CDHDF tiene conocimiento de la existencia de un desalojo anterior en la zona, con motivo de la queja presentada por el señor Melquiades Moreno Salgado, quien adquirió un terreno en suelo de conservación en la Colonia Amalacachico 3ª Sección, en la Delegación Xochimilco y por ese motivo fue desalojado en 2002 por varias autoridades del Gobierno del Distrito Federal realizaron un desalojo y si bien, entre los años 2008 y 2009 varias familias afectadas fueron reubicadas, el peticionario no fue beneficiario de dicha reubicación.

El peticionario dio a conocer a esta Comisión diversos documentos donde se describen varios acuerdos entre los pobladores de los asentamientos humanos irregulares y el

¹²⁶ Véase Anexo de Evidencia números 37, 38, 39, 40, 41.

¹²⁷ Véase Anexo de Evidencia número 42.1.

¹²⁸ Véase Anexo de Evidencia número 42.2.

¹²⁹ Véase Anexo de Evidencia número 42.5.

Gobierno del Distrito Federal.¹³⁰ En los citados documentos se establecen acciones para la asistencia que el GDF debe de tener con los pobladores desalojados y los que continúan en los asentamientos humanos irregulares.

Al respecto, el Director General del INVIDF informó que se reubicaron a 80 personas del asentamiento conocido como "Amalacachico", entre ellos fueron reubicados 71 beneficiarios y uno recibió crédito de mejoramiento de vivienda.¹³¹ Asimismo, se les entregaron cheques por el concepto de apoyo para renta a los 80 beneficiarios.¹³²

Lo anterior, formó parte del Plan Emergente de Vivienda para Familias Ubicadas en Zonas de Alto Riesgo por Fenómenos Hidrometeorológicos y quedaron incluidas esas familias que habitaban en las secciones 5, 6 y 7 del predio Amalacachico (Toltenco-La Noria), de la Delegación Xochimilco.¹³³

Mediante oficio 3-21590-11 de fecha 14 de noviembre se solicitó a la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación Xochimilco que informara a esta Comisión sobre los hechos del caso que nos ocupa, así como antecedentes sobre los acuerdos mencionados por la persona agraviada. Hasta el momento de la realización de esta Recomendación, esta Comisión no tiene respuesta a la solicitud; no obstante que incluso la Contraloría General del Distrito Federal envió una solicitud urgente para que la dependencia respondiera sobre la información requerida.

En diciembre de 2011, el Director de Asuntos Políticos del Gobierno del Distrito Federal indicó que el quejoso fue desalojado por un auto de ejecución de sentencia, a consecuencia de una controversia jurisdiccional con la persona que le vendió el inmueble.¹³⁴ Sobre el procedimiento de desalojo, informó que "el gobierno central instaló una mesa de trámites en el área de Tenencia de la Tierra de la Delegación Xochimilco para que los compradores de buena fe de los predios afectados [por el procedimiento de recuperación administrativa] pudieran acudir a recibir orientación e información al respecto y solicitar el apoyo por parte del GDF."¹³⁵ Además, informó que en diversas reuniones se acordó:

Incluir en un proyecto de vivienda del Instituto de Vivienda del D.F., a los compradores de buena fe y que resultaron perjudicados en el operativo del día 4 de octubre de 2002.

Asesoría jurídica y facilidades para que dichos compradores de buena fe presenten las denuncias penales correspondientes en contra de quienes les defraudaron.

(...)

Se llevaron a cabo las gestiones necesarias para que los habitantes de las zonas que no fueron motivo del procedimiento administrativo de recuperación, puedan regresar a sus viviendas.

Para los compradores de buena fe de los predios afectados se les ofreció orientación información y apoyo del GDF.

La elaboración del padrón único de habitantes desalojados beneficiarios del programa

¹³⁰ Véase Anexo de Evidencia número 6.

¹³¹ Véase Anexo de Evidencia número 83.

¹³² *Idem.*

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ *Idem.*

emergente de vivienda del INVI.

Se les garantizó y se cumplió que no se desarrollarían nuevas acciones de recuperación administrativa.

CORENA previa agenda a tratar ofreció realizar una revisión técnica y jurídica de los asentamientos humanos que no fueron objeto de la recuperación administrativa para la instrumentación de acciones que por Ley y Norma procedan.

Se reitera a la Comisión de Vecinos que no existe impedimento alguno para que los habitantes de los asentamientos no desalojados puedan volver a sus viviendas.

La Delegación Xochimilco plantea que se mantendrá el estado actual de los asentamientos de Amalacachico, Toltenco y Amelaco, hasta en tanto se continúen las mesas de trabajo y se les determine su estado jurídico.

El GDF, establecerá comunicación con la CORENA a fin de retomar las mesas de trabajo, relacionadas con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano.

El GDF establecerá comunicación con la Delegación Xochimilco a fin de solicitar información sobre el censo que habría de realizar esta en la zona de Amalacachico.

La Delegación Xochimilco revisará la antigüedad de los asentamientos irregulares, para los cuales habrá cierta tolerancia, en cuanto a no realizar acciones de demolición y desalojo, no así en lo que se refiere a nuevas construcciones o ampliaciones, por lo que se actuará en los de más reciente creación.¹³⁶

En ese mismo oficio, se informó que la Delegación Xochimilco se comprometió a:

[mantener] el estado actual de los asentamientos de Amalacachico, Toltenco y Amelaco, hasta en tanto se continúen con las mesas de trabajo y se le determine su estado jurídico lo que significa que no se desarrollarán nuevas acciones de recuperación administrativas en las zonas de asentamientos ya existentes.

[...] señala que en relación al programa de Desarrollo Urbano que se estaba elaborando en esa época y que será el instrumento legal que defina los usos y destinos del suelo de la Demarcación Xochimilco, y el que establezca las zonificaciones. [...] manifestó que: Se revisará la antigüedad de los asentamientos irregulares, para los cuales habrá cierta tolerancia en cuanto a que no habrá acciones de demolición y desalojo [tampoco reubicación y se buscará su permanencia por antigüedad]. No así en lo que se refiere a las nuevas construcciones o ampliaciones, por lo que se actuará en los de más reciente creación.¹³⁷

De lo anterior, se desprende que la reubicación de los asentamientos humanos irregulares en la ANP es posible, y que se realice garantizando todos los derechos a las personas que ahí habitan les corresponden y conforme estándares internacionales.

Por lo hasta aquí dicho, esta Comisión tiene como probada la problemática de la zona: asentamientos humanos irregulares, tomas clandestinas de agua potable, descargas de aguas residuales al sistema de canales de la chinampa, cascajo, entre otros, y la omisión de las autoridades competentes en la materia para solucionar esos problemas.¹³⁸

La Delegación Xochimilco y la SMA violaron el derecho a la vivienda por no supervisar y prohibir que las viviendas se construyan en lugares inseguros desde la perspectiva de la protección civil. Asimismo, dichas autoridades violaron el derecho a la vivienda por permitir la ocupación del ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" sin que

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ Véase Anexo de Evidencia número 60 y 60.1

sea factible por la normativa aplicable cambiar el uso de suelo.

También, se violó el derecho a la vivienda adecuada por parte de la SMA y la Delegación Xochimilco ya que al no garantizar el presente derecho, las personas que se asentaron y edificaron irregularmente viviendas no cuentan con los servicios básicos de infraestructura que toda vivienda debe tener de manera mínima como agua, drenaje, entre otros.

En este contexto, esta CDHDF concluye que el derecho al agua como parte del derecho a la vivienda adecuada no ha sido garantizado por parte de la SMA, Delegación Xochimilco y el SACM a las personas agraviadas que se han asentado irregularmente debido a que no existe infraestructura en el sitio. Es importante destacar que por la normatividad aplicable en el futuro no se les podrá garantizar el suministro de agua potable por tratarse de asentamientos irregulares en un Área Natural Protegida.

La Delegación Xochimilco y la SMA son responsables de la violación al derecho a la vivienda en tanto han permitido que permanezcan los asentamientos humanos irregulares y no han diseñado ni ejecutado un plan adecuado ni efectivo de traslado y reubicación de dichos asentamientos.

V.3 Derecho a los Beneficios de la Cultura

El penúltimo párrafo del artículo 4 constitucional señala que:

"Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural".

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación considera que el derecho humano a la cultura se desprende también de una interpretación sistemática de los artículos 3, 7, 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, en consecuencia, el Estado debe garantizar y promover la libre emisión, recepción y circulación de la cultura, tanto en su aspecto individual, como elemento esencial de la persona, como colectivo en lo social, dentro del cual está la difusión de múltiples valores, entre ellos, los históricos, las tradiciones, los populares, las obras de artistas, escritores y científicos, y muchas otras manifestaciones del quehacer humano con carácter formativo de la identidad individual y social o nacional.¹³⁹

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su artículo 27 que toda persona tiene derecho a formar parte de la vida cultural de la comunidad, a gozar

¹³⁹ DERECHO A LA CULTURA. EL ESTADO MEXICANO DEBE GARANTIZAR Y PROMOVER SU LIBRE EMISIÓN, RECEPCIÓN Y CIRCULACIÓN EN SUS ASPECTOS INDIVIDUAL Y COLECTIVO. Amparo directo 11/2011. Sociedad Mexicana de Directores Realizadores de Obras Audiovisuales, S.G.C. 2 de mayo de 2012. Mayoría de tres votos. Disidentes: Jorge Mario Perdo Reboledo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro. [TA]: 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1; Pág. 500.

de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. Asimismo, el PIDESC menciona en el artículo 15 el reconocimiento de la vida cultural y la conservación, desarrollo y difusión de la misma. Del mismo modo indica que: 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

a) Participar en la vida cultural; (...); c) 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 autora. 2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

(...)

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

Por otro lado, el Comité DESC en su Observación General no. 21, desarrolla el derecho de toda persona a participar en la vida cultural y considera que el contenido de la "vida cultural" comprende las formas de vida, el entorno natural y el producido por el ser humano, la vivienda, artes, costumbres y tradiciones, por las cuales los individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia. Igualmente, señala que el derecho a participar en la vida cultural tiene tres elementos esenciales: i) la participación en la vida cultural; ii) el acceso a la vida cultural; y iii) la contribución a la vida cultural. Con respecto al segundo elemento, se resalta el derecho a "seguir un estilo de vida asociado al uso de bienes culturales y de recursos como la tierra, el agua, la biodiversidad, el lenguaje o instituciones específicas, y a beneficiarse del patrimonio cultural y de las creaciones de otros individuos y comunidades."¹⁴⁰

En dicha Observación General se hace hincapié, como parte de los elementos de participar en la vida cultural, a la disponibilidad de los bienes y servicios culturales para el disfrute y aprovechamiento, entre otros, del folclore y las artes en todas sus manifestaciones, espacios abiertos compartidos esenciales para la interacción cultural como los dones de la naturaleza, mares, lagos, ríos, montañas, bosques y reservas naturales, en particular flora y fauna, que dan a los países su carácter y su biodiversidad, sus bienes culturales intangibles.¹⁴¹

El mismo Comité ha señalado que la "protección a la diversidad cultural es un imperativo ético inseparable respecto de la dignidad humana", es decir, que ante cualquier vulneración a su derecho a la cultura, en específico al patrimonio cultural, directamente nos encontramos con una vulneración a la dignidad humana. Se hace mención la especial a la privatización de bienes y servicios, y la desregulación en el derecho a participar en la vida cultural.¹⁴²

Según dicha Observación General, en cuanto a las leyes que regulan el disfrute de estos derechos culturales, señala que se deben celebrar consultas con las personas y

¹⁴⁰ Comité de DESC. Observación General No. 21. "El Derecho de todas las personas a formar parte de la vida cultural", párrafo. 15.

¹⁴¹ *Idem*. Párrafo 16.

¹⁴² *Idem*. Párrafo 50.

comunidades de que se trate, para que las medidas destinadas a proteger la diversidad cultural le sean aceptables.¹⁴³

Por otro lado, dicho patrimonio "debe ser preservado, desarrollado, enriquecido y transmitido a las generaciones futuras [...] esas obligaciones incluyen el cuidado, la preservación y la restauración de sitios históricos, monumentos, obras de arte y obras literarias, entre otras."¹⁴⁴ Por lo que, el Estado deberá de crear programas destinados a preservar y restablecer el patrimonio cultural.¹⁴⁵

Ahora bien, en el Distrito Federal, la Ley de Fomento a la Cultura establece que la cultura es patrimonio de la sociedad que su preservación, promoción y difusión corresponde a las autoridades, a las instituciones públicas y privadas, a las organizaciones de la sociedad civil y en general, a todos los habitantes de la entidad.¹⁴⁶ Además, define el patrimonio cultural como "[l]os productos culturales, materiales o inmateriales, tangibles o intangibles que poseen un significado y un valor especial o excepcional para un grupo social determinado o para la sociedad en su conjunto, y por lo tanto forman parte fundamental de su identidad cultural."¹⁴⁷

En dicha Ley se reconocen como principios rectores¹⁴⁸ del fomento y desarrollo cultural, entre otros:

- El reconocimiento y respeto a la diversidad e identidad culturales, garantizando el derecho al desarrollo de la propia cultura y la conservación de las tradiciones.
- Preservar y difundir el patrimonio cultural.
- El predominio del interés general sobre el interés particular

Finalmente, el ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" es considerado por la UNESCO Patrimonio Cultural de la Humanidad de conformidad con la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.¹⁴⁹ Esta Convención indica "que el patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no sólo por las causas tradicionales de deterioro sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más terribles"¹⁵⁰ y que "el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo."¹⁵¹

En este marco el Estado Mexicano, propuso inscribir al Centro Histórico de la Ciudad de México y a Xochimilco en la Lista del Patrimonio Mundial por considerar que tiene "valor

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ *Idem.* Párrafo 54.

¹⁴⁶ Ley de Fomento cultural del Distrito Federal. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de octubre de 2003. Artículo 3.

¹⁴⁷ *Ibidem.* Artículo 4.

¹⁴⁸ Ley de Fomento cultural del Distrito Federal. Artículo 2, fracciones II, VI y VIII.

¹⁴⁹ Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en París, Francia, en su 17ª reunión, el 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1984 y el 23 de enero de 1984.

¹⁵⁰ *Idem.*, Preámbulo segundo párrafo.

¹⁵¹ *Idem.*, Preámbulo tercer párrafo.

universal excepcional" y satisfacer al menos uno de los 10 criterios de selección¹⁵². En ese sentido, Xochimilco fue inscrito como Patrimonio de la Humanidad, bajo el criterio de:

"Ser un ejemplo excepcional de asentamiento humano tradicional, uso de la tierra, o marítimo, representativo de una cultura (o culturas), o la interacción humana con el medio ambiente especialmente cuando se ha vuelto vulnerable por efectos de cambios irreversible.¹⁵³

En la evaluación elaborada para solicitar la inscripción en 1987, el Consejo Internacional de Monumentos y sitios (International Council on Monuments and Sites [en adelante "ICOMOS"]), reconoció al Centro Histórico de la Ciudad de México y Xochimilco como Patrimonio Mundial de la Humanidad.¹⁵⁴

Es relevante indicar que la inscripción en la Lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad de la zona de Xochimilco fue diseñada junto con un Plan de Manejo y Sistema de Gestión Participativa.¹⁵⁵ Dicho documento aglutina la investigación, planeación y acciones necesarias para reconocer administrar y gestionar el valor excepcional universal del polígono que comprende el Patrimonio: el ambiental, social, cultural, tecnológico y económico. De acuerdo con el plan de manejo, si no se toman en cuenta todos éstos factores la inscripción no tendría sentido.

Como se ha planteado y descrito a lo largo de este documento, la zona Chinampera de Xochimilco forma parte de la Lista de Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

Por otro lado, las características fisiográficas¹⁵⁶ de la zona lacustre de Xochimilco (lagos, canales, apantles y las chinampas), son valores culturales intrínsecos del Patrimonio protegido por la UNESCO. Una chinampa en un primer momento fue diseñada para la producción agrícola, el hecho de que las autoridades permitan que se modifique el fin de la zona para uso habitación ha implicado la desaparición paulatina de su uso y por lo tanto, de la vocación de las chinampas, relegando la tradición histórica y principal uso de las mismas, la que era la producción de alimentos, flores y plantas de ornato, y en la actualidad, el turístico, derivado del cambio de uso de suelo del ANP a suelo de uso habitacional, lo que resulta en un cambio tan radical que implica la desaparición del bien tutelado.

¹⁵² Para ser incluido en la Lista del Patrimonio Mundial, los sitios deben tener un valor universal excepcional y satisfacer al menos uno de cada diez criterios de selección. Estos criterios se explican en las Directrices Operativas para la Implementación de la Convención del Patrimonio Mundial que, además del texto de la Convención, es la principal herramienta de trabajo sobre el Patrimonio Mundial. Los criterios se revisan periódicamente por el Comité para reflejar la evolución del concepto mismo de Patrimonio Mundial. Hasta finales de 2004, Patrimonio de la Humanidad fueron seleccionados sobre la base de seis criterios culturales y cuatro naturales. Con la adopción de las Directrices revisadas de Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, sólo un conjunto de diez criterios. <http://whc.unesco.org/en/criteria/>

¹⁵³ Idem Criterial selection

¹⁵⁴ UNESCO. Resumen del plan integral y estructura de gestión del polígono de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, inscrito en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO. México D.F. 2006. Página 8.

¹⁵⁵ ICOMOS es un organismo de la UNESCO que reúne actualmente a más de 200 países a través de Comités Nacionales, agrupando personas e instituciones que trabajan en la conservación de monumentos, conjuntos y sitios, de interés arqueológico, histórico o artístico. México es miembro del mismo desde su inicio en 1965 y fue uno de los países que firmaron la "CARTA DE VENECIA", documento elaborado para la protección del patrimonio.

¹⁵⁶ Por fisiográficas se entiende a la descripción de los rasgos físicos de la superficie terrestre y de los fenómenos que en ella se producen.

Además, los asentamientos humanos irregulares han provocado un hundimiento fraccionado de la zona chinampera, en donde existen canales con alta cantidad de azolve generado por el cascajo y los residuos, así como por los vertimientos de materia orgánica; y por lo tanto, ha generado que algunos canales no sean navegables, incluso algunos se han secado. Lo que implica una afectación al Patrimonio Natural de la Humanidad.

Lo anterior, dado a la omisión de la SMA sobre la conservación de los recursos y dones de la naturaleza que forman parte del Patrimonio Natural y Cultura de la Humanidad, ya que debido a que la calidad del agua presente en los canales de los humedales de Xochimilco ha sido alterada, algunas especies de anfibios, peces y flora se han visto disminuidas a niveles innavigables; por ejemplo, animales como el ajolote y algunos tipos de rana endémicos del lugar, han mermado su número.

Derivado de lo anterior, esta CDHDF concluye que la SMA y la Delegación Xochimilco violaron el derecho a disfrutar de los beneficios de la cultura en perjuicio de los poseedores de las chinampas, de los habitantes de la Ciudad de México, y en general de la humanidad en virtud de que permitieron la modificación para uso habitacional de la zona, lo cual ha resultado en la desaparición paulatina del uso de la chinampa, la que tiene una tradición histórica.

La SMA y la Delegación Xochimilco violaron el derecho a disfrutar de los beneficios de la cultura ya que la continua pérdida de canales navegables en la zona chinampera ha contribuido a la merma del Patrimonio Natural de la Humanidad.

La SMA y la Delegación Xochimilco violaron el derecho a disfrutar de los beneficios de la cultura en cuanto a la conservación de los recursos naturales que forman parte del Patrimonio Natural y Cultural de la Humanidad.

La SMA y la Delegación Xochimilco violaron el derecho a disfrutar de los beneficios de la cultura de los poseedores de las chinampas, de los habitantes de la Ciudad de México, y en general de la humanidad.

V.4 Incumplimiento de las obligaciones de proteger y garantizar los derechos humanos a cargo de las autoridades involucradas.

El párrafo tercero del artículo 1 constitucional establece lo siguiente:

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

Sobre el contenido de estas obligaciones mucho ha sido desarrollado en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos. Así, desde el primer caso contencioso ante la Corte IDH ésta definió dichas obligaciones de la forma siguiente:

"El artículo 1.1...pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención.

La primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de "respetar los derechos y libertades" reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado. Como ya lo ha dicho la Corte en otra ocasión,

... la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal (**La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21).

La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.¹⁵⁷

Ahora bien, en cuanto las obligaciones de protección y garantía, la Corte IDH ha señalado que:

"[...] la responsabilidad internacional de los Estados, en el marco de la Convención Americana, surge en el momento de la violación de las obligaciones generales, de carácter erga omnes, de respetar y hacer respetar –garantizar– las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona, recogidas en los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado. De estas obligaciones generales derivan deberes especiales, determinables

¹⁵⁷ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C. No. 4, párrafos 164-168.

en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre. En este sentido, el artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte en todo su alcance. En efecto, dicho artículo impone a los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y garantía de los derechos, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho Internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional en los términos previstos por la misma Convención y según el Derecho Internacional general. Es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos y omisiones de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia.

La responsabilidad internacional del Estado se funda en "actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana", y se genera en forma inmediata con el ilícito internacional atribuido al Estado. En estos supuestos, para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por éste.

La Corte también ha reconocido que puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos. En este sentido, este Tribunal ha considerado que dicha responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado. [Las obligaciones erga omnes de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención,] proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones erga omnes contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención."¹⁵⁸

Es así como esta CDHDF resalta que las autoridades competentes en la materia de la presente Recomendación han incumplido su obligación de protección a las personas contra violaciones de sus derechos humanos, al permitir que un grupo de particulares ocuparan ilegalmente tierras ubicadas en las chinampas, zona catalogada como suelo de conservación y Área Natural Protegida¹⁵⁹ denominada "Ejidos de Xochimilco y San

¹⁵⁸ Corte IDH. Caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párrafos 111-113.

¹⁵⁹ En la Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000. Desde su reforma del 2002 indica en su artículo 5 que las Áreas Naturales Protegidas son los "Espacios físicos naturales en donde los ambientes

Gregorio Atlapulco" ANP, Humedal de Importancia Internacional no apta para un uso de suelo destinado a la vivienda por la Convención Ramsar desde el 2 de febrero de 2004 y Patrimonio Cultural de la Humanidad.

Así, la omisión de las autoridades en impedir los asentamientos humanos irregulares en la zona, ha provocado que se modifique el uso de suelo de la zona de un uso agrícola hacia un uso habitación lo que ha traído como consecuencia la desaparición paulatina del uso original de las chinampas relegando la tradición y manifestación cultural que representan para este país y que finalmente las coloca en peligro de extinción.

En cuanto a la obligación de garantía a cargo de las autoridades a quienes va dirigida la presente Recomendación, esta CDHDF concluye que éstas han incumplido con su deber de prevención de violaciones de los derechos al medio ambiente sano, a la vivienda, al beneficio de la cultura en perjuicio de las personas agraviadas y por lo que hace al último, en perjuicio de la humanidad entera, al permitir la existencia y el crecimiento de asentamientos humanos irregulares en la zona.

Asimismo, es conveniente señalar que una de las peticionarias y su familia -se omite precisar su nombre como garantía de seguridad-, derivado de su actividad en defensa de la ecología en el ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco", ha recibido constantes agresiones en sus bienes e integridad personal, hechos que ha denunciado, no obstante ello, las agresiones no cesan, lo que conlleva a realizar la observación que las medidas implementadas por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, han resultado insuficientes para proteger sus bienes, e integridad personal.¹⁶⁰

Finalmente, esta CDHDF considera que la falta de investigación y sanción a los responsables de la ocupación ilegal de la zona chinampera, genera impunidad perpetuando y agravando cada día más las violaciones de los derechos humanos en perjuicio de las personas agraviadas.

VI. Posicionamiento de la CDHDF sobre la violación a derechos humanos

El Centro Histórico de la Ciudad de México y Xochimilco son emblemas de la vida histórica novohispana y precolombina de este país, su inclusión como patrimonio de la humanidad ante la UNESCO no es casual; ambas zonas tienen características históricas, arquitectónicas, culturales, sociales, naturales y ambientales que fueron y son trascendentes y estratégicas en la vida cultural, y de viabilidad demográfica y ambiental de la Ciudad de México.

De acuerdo con innumerables investigaciones científicas, históricas y antropológicas, la zona lacustre de Xochimilco era la proveedora de alimentos del Valle de México; no sólo fue la central de abasto de la época de esplendor de los aztecas y todas las culturas que rodeaban

originales no han sido significativamente alterados por actividades antropogénicas, o que requieren ser preservadas y restauradas, por su estructura y función para la recarga del acuífero y la preservación de la biodiversidad. Son áreas que por sus características ecológicas, contenido de especies, bienes y servicios ambientales y culturales que proporcionan a la población, hacen imprescindible su preservación."

¹⁶⁰ Véase Anexo de Evidencia número 84

los grandes lagos, sino también, era la zona productora de alimentos más grande de la entonces Mesoamérica. Las Chinampas son la unidad primigenia de toda la estructura cultural y de producción de la zona lacustre de Xochimilco, fue el diseño agro-tecnológico más exitoso de su tiempo.

Con la llegada de los españoles a tierras aztecas, cambió radicalmente el paisaje de la Gran Tenochtitlán. Fue relativamente rápido cómo los nuevos colonizadores transformaron urbana y culturalmente la ciudad azteca para convertirla en la capital de la Nueva España; sobre de ella se erigió una nueva arquitectura de grandes avenidas casas de roca, palacios y edificios públicos, por lo que en su tiempo, se le dio el sobrenombre de Ciudad de los Palacios. Hoy en día podemos observar esta obra en el Centro Histórico de la Ciudad de México.¹⁶¹

En la actualidad, existe una diferencia radical entre estas dos zonas que forman parte del Patrimonio Cultural de la Humanidad; mientras el Centro Histórico es un referente de la mirada internacional, política, social, cultural, arquitectónica y turística; la zona Chinampera está en un proceso de degradación ambiental, social y cultural que tiene su origen en la mirada utilitaria de la zona que han tendido algunas autoridades y las omisiones de otras de no proteger el Patrimonio.

En el Centro Histórico el "simple" cambio de una fachada en algún inmueble de la zona, implica la cesión de un grupo interdisciplinario para observar el impacto que tendría la obra para la unidad paisajística y arquitectónica de la cuadra donde se encuentra el inmueble. En la zona lacustre de Xochimilco, apenas en agosto de 2011, se acaba de celebrar la primera reunión Interdependencial para Xochimilco, la cual observaría y plantearía políticas para la problemática ambiental de la zona Chinampera; al mismo tiempo las Chinampas se pierden por la construcción de inmuebles dedicados a la vivienda, las cuales violentan no solo la normatividad del uso de suelo en la zona, si no también generan, como en todo lugar que no existe infraestructura urbana, contaminación por aguas residuales y residuos sólidos.

Lo anterior, da un ejemplo del poco interés que se tiene por la zona, demuestra que la utilidad del sitio es y se maneja sin pensar en las consecuencias ambientales, sociales y culturales que genera la omisión de vigilar y administrar en este caso, el ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco".

Esta Comisión ha constatado la falta de eficacia en la instauración de procedimientos administrativos incoados por la invasión del ANP, los cuales, no han sido ejecutados por falta de gestión de los mismos. El problema principal de la zona Chinampera es la falta de aplicación de la ley. Los asentamientos humanos irregulares que se encuentran en el ANP son el resultado de las omisiones que la autoridad ha tenido en el sitio.

Las personas que se posicionan en el último decil económico y por ende que no tienen una vivienda asegurada, toman decisiones en función de sus necesidades básicas. Por lo que, no se piensa ni en el impacto negativo en el medio ambiente ni tampoco en los efectos del cambio climático o el peligro que conlleva establecerse en un sitio donde hay probabilidades

¹⁶¹ Véase <http://www.cultura.df.gob.mx/index.php/recintos/ahdf> Archivo Histórico del Distrito Federal "Carlos de Sigüenza y Góngora".

altas de inundación. Se piensa en resolver una necesidad imperante, en un lugar donde vivir, establecerse y crear comunidad; eso es lo que ha ocurrido en la zona Chinampera a la que nos referimos en esta Recomendación.

Asimismo, varios autores han señalado que la sobre-regulación o hiperregulación¹⁶² jurídica, sustentada en el común paternalismo del Estado, acarrea problemáticas como la ineficiencia burocrática, aumento de demandas sociales y sobre todo desorden social que merma derechos fundamentales como lo presentado en el caso que se analiza. Es decir, en el presente caso diversas leyes, se empalman en la búsqueda de la protección de las ANP; sin embargo, el resultado que se obtiene es simplemente la nula aplicación de las mismas. Lo anterior, aunado a la ausencia de cultura del cumplimiento de la ley, ya que la autoridad ha dejado de estar presente en la zona con las lamentables consecuencias medioambientales.

Es de resaltar que las autoridades locales en diversos documentos que forman parte de esta Recomendación, admiten que el problema de la zona Chinampera son los asentamientos humanos irregulares y que la resolución de la problemática está en una disyuntiva entre el cumplimiento de la Constitución y las leyes. Esto es, o se toma la vía de ofrecer opciones reales para el reasentamiento de las personas que viven en condiciones de vida no óptimas y restauran ecosistémicamente el sitio, o permiten la urbanización del mismo, con lo cual se comprometería el medio ambiente y la cultura de la Ciudad de México, ya que todo el polígono es un sitio estratégico, no solo para las personas que son parte de la comunidad Chinampera, si no para la sustentabilidad del Distrito Federal.

Lo anterior, tiene relevancia en el caso del peticionario que pide una vivienda posterior al reasentamiento que tuvo lugar en el año 2008 después del desalojo del 2002 en el ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco". Si bien, esta Comisión no constató que el peticionario tuviera derecho para obtener ese beneficio, de la investigación realizada se obtuvo evidencia de que sí hubo una reubicación por parte de la autoridad, la cual otorgó vivienda digna en una Unidad Habitacional para 80 familias. Este hecho da elementos suficientes para poder solicitar a la autoridad un plan de reubicación para las personas que ahora mismo están arriesgando sus bienes, viviendo en un sitio inadecuado e inseguro.

Con su aquiescencia para permitir los asentamientos humanos irregulares en la zona y las omisiones para resolver el problema que se presenta en la Recomendación, las autoridades han mostrado su indiferencia en resarcir el daño al medio ambiente, a la vivienda y el derecho los beneficios de la cultura.

Es importante recordar, que el 5 de junio de 2011, día mundial del medio ambiente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Marcelo Ebrard, en el marco del *Mayors Adaptation Forum 2011*, recibió en Bonn, Alemania, una distinción como presidente del Consejo Mundial de Alcaldes sobre Cambio Climático por su labor en favor del medio ambiente. Por lo que es necesario que ese compromiso y reconocimiento se traduzca en acciones inmediatas para el rescate del ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco".

A continuación se incluyen cuatro mapas para identificar:

¹⁶² HABERMAS, J., *Teoría de la acción comunicativa*, vol. II, trad. M. Jiménez Redondo, Taurus, Madrid, 1988, pp. 225-227.

1. El Polígono del "Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad Centro Histórico de México y Xochimilco UNESCO" Área Natural Protegida, Zona sujeta a Conservación Ecológica* Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco (Ley Ambiental del D.F. y Plan de Manejo del ANP publicada el 11 de enero de 2006);
2. El ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco";
3. La zona invadida por los asentamientos irregulares (Amalacachico); y
4. El Polígono Ramsar .



Imagen 1. Google Maps (2012).



Imagen 2. Google Maps (2012).



Imagen 3. Google Maps (2012).

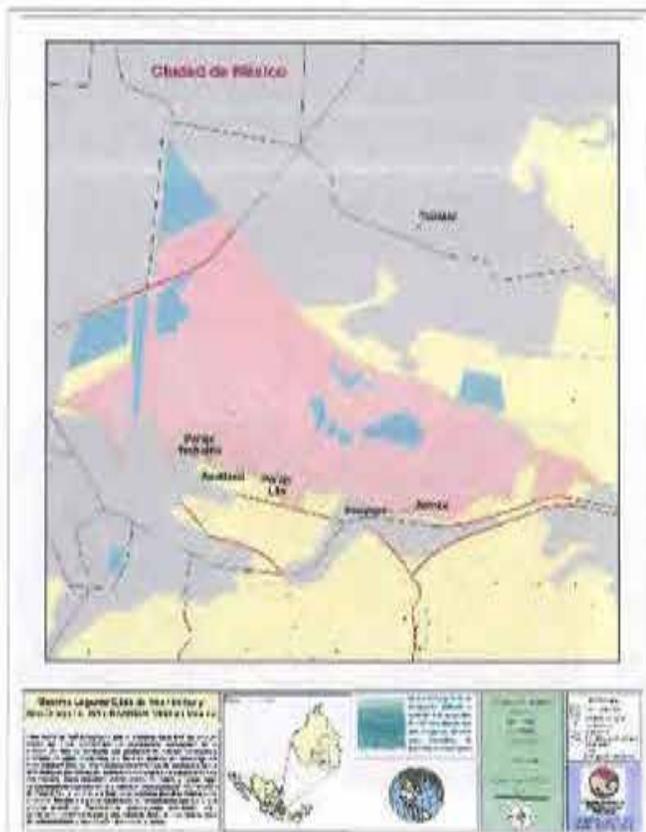


Imagen 4. Comisión Nacional de Áreas naturales Protegidas.

VII. Obligación del Estado de reparar los daños ocasionados por la violación a derechos humanos

El artículo 1 constitucional establece en su párrafo tercero que "[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

En el presente caso ha quedado acreditada la violación a los derechos humanos de las y los agraviados, cometida por las autoridades señaladas como responsables en esta Recomendación. En congruencia con el orden jurídico nacional e internacional, la violación a derechos humanos obliga a la autoridad responsable a reparar a las víctimas el daño causado.

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su artículo 46, establece que:

Concluida la investigación, el Visitador correspondiente formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o Acuerdo de No Responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados [...]

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

En el ámbito internacional, el deber de reparar a cargo del Estado ante violaciones a derechos humanos está previsto en Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Al respecto, de acuerdo con los citados Principios:

Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario [...]¹⁶³

La Corte IDH ha establecido que la obligación de reparar:

Refleja una norma consuetudinaria que constituye un de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación.¹⁶⁴

Además en su jurisprudencia ha establecido lo siguiente respecto al alcance y contenido de las reparaciones:

Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza [...] depende del daño ocasionado [...]¹⁶⁵

Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza [...] depende del daño ocasionado [...]¹⁶⁶

¹⁶³ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparación. Resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. Principio número 15.

¹⁶⁴ Corte IDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, Op. Cit. Cit. Párrafo 208; Caso Acebedo Jaramillo y otros vs. Perú - Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Series C, No 144. Párrafo 295.

¹⁶⁵ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Series C No. 125. Párrafo 193.

¹⁶⁶ Idem. Párrafo 182.

La recuperación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones [...]¹⁶⁷

En el ámbito de los derechos humanos se ha considerado que la reparación por excelencia es la que consiste en el restablecimiento de las cosas al estado en el que encontraban antes de la violación perpetrada¹⁶⁸.

No obstante, en casos como en el presente en que la afectación al proyecto de vida, salud e integridad personal en perjuicio de las víctimas impide, por los daños ocasionados, restablecer la condición que guardaba antes de ocurrida la violación a sus derechos humanos, hace necesaria la discusión de otras formas a través de las cuales puede repararse.

Estas Modalidades son las siguientes:

VII.1.1. Indemnización

La indemnización como forma de reparación del daño debe concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas de derechos humanos, tales como los siguientes: a) el daño físico o mental; b) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) los perjuicios morales; y e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

VII.1.1. Rehabilitación

Esta debe incluir la atención médica y psicológica, y los servicios jurídicos y sociales. Asimismo, se deberá rehabilitar, o en su caso, restaurar todas las áreas perturbadas por la actividad antropogénica que ha tenido lugar en la ANP "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco".

VII.1.4. Garantías de no repetición

Las garantías de no repetición consisten en implementar las medidas positivas para conseguir que los hechos lesivos como los que originaron la reparación no se repitan.¹⁶⁹ Lo anterior, con fundamento en los artículos 1 y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 17 fracción IV y 22 fracción IX y XVI de la Ley de la

¹⁶⁷ Corte IDH. Caso *Bárcena Velásquez vs. Guatemala*. Reparación y costas. Sentencia de 22 de febrero 2002, serie C, No. 91, Párrafo 39; Caso *Vásquez Rodríguez vs. Honduras*. Representaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No 7, Párrafo 27.

¹⁶⁸ Cfr. Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional. Op. Cit. Artículo 20.

¹⁶⁹ Corte IDH. Caso *Bárcena Velásquez vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, Párrafo 40.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal así como 1 y 140 de su Reglamento Interno de la CDHDF.

VIII. Recomendación

Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal
Al Jefe Delegacional en Xochimilco

Primero.- De manera inmediata giren las instrucciones o bien las solicitudes de colaboración que correspondan, a las instituciones competentes para que se adopten las medidas necesarias y suficientes para salvaguardar la integridad física y psicológica de las personas peticionarias, así como para la protección de sus bienes y propiedades, de posibles actos de venganza y/o represalias por parte de cualquier persona por motivo de la emisión de la presente Recomendación.

Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal
A la Secretaria del Medio Ambiente del Distrito Federal
Al Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal
Al Sistema de Aguas de la Ciudad de México
Al Jefe Delegacional en Xochimilco

Segundo.- En un plazo que no exceda de un mes contado a partir de la aceptación de la Recomendación, establezcan una coordinación interinstitucional gubernamental y de los pueblos originarios de Xochimilco en particular de las Chinampas, con el objeto de diseñar acciones encaminadas a la restauración ecológica, cultural y patrimonial del Área Natural Protegida, así como para garantizar que dicha Área no incremente su degradación ambiental. Para lo anterior, en un plazo no mayor a un mes contado a partir de la aceptación de la Recomendación, nombrarán a un funcionario público que represente dicha coordinación. Dicha coordinación deberá contar con la participación de la academia y de la sociedad civil.

Tercero.- En un plazo que no exceda de seis meses a partir de la aceptación de la Recomendación, se tendrán que llevar a cabo los acuerdos y diligencias necesarias y suficientes para crear un entidad responsable de la administración de toda la poligonal que comprende el Decreto del Patrimonio Cultural de la Humanidad en Xochimilco donde también se encuentra el ANP. Dicho entidad deberá contar con independencia para la toma de decisiones en materia de protección, vigilancia y conservación de todos los bienes materiales e inmateriales que forman parte del poligono, Patrimonio Cultural de la Humanidad declarado por la UNESCO.

Cuarto.- En un plazo que no exceda de un año a partir de la aceptación de la Recomendación, restablezcan de manera integral los niveles hídricos de los humedales en las Chinampas que se han visto afectadas por los asentamientos humanos irregulares.

Quinto.- En un plazo que no exceda de un mes contado a partir de la aceptación de la Recomendación, deberán establecer la coordinación interinstitucional, delegacional y

social para llevar a cabo las acciones de planificación del traslado y reasentamiento de la población que vive en el ANP "Ejidos de Xochimilco San Gregorio Atlapulco", respetando en todo momento los derechos humanos de las personas asentadas irregularmente en dicha Área Natural Protegida. Dichos reasentamientos se deberán llevar a cabo conforme a los más altos estándares de derechos humanos, lo que incluye las gestiones tendientes a la elaboración de un programa de vivienda para las personas que deban ser reubicadas.

Así lo determina y firma,



El Presidente de la Comisión de Derechos
Humanos del Distrito Federal
Luis Armando González Placencia