

El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México



El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México



DIRECCIÓN GENERAL: Zamir Andrés Fajardo Morales, Brisa Maya Solís Ventura y Francisco Javier Conde González,

COORDINACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN: Domitille Delaplace y Osiris Edith Marín Carrera.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN: Francisco Javier Conde González, Domitille Delaplace, Osiris Edith Marín Carrera, Ingrith Gabriela Carreón Morales, José de Jesús Hernández Vera y Daniela Sánchez Monroy.

APOYO A LA INVESTIGACIÓN: Juan José García Ochoa, Lucía Herrera Arteaga, Manuel de Jesús Alegría Toledo, Rocío Angélica Quintana Rivera, Cecilia Santiago Loreda, María Ximena Navarro Villaseñor, Cecilia Orozco López, Federico Vera Pérez, Miguel Ángel Alanís Hernández, Carlos Alejandro Martiarena Leonar, Roberto Antonio Reyes Mondragón, Sandra Gisela Gómez Jaimes, Israel Domínguez Vicente, Patricia Ariadna Olvera Islas, María Cristina Gómez Ríos y Karen Dennis Hernández Vázquez.

APOYOS VARIOS: Alberta Domínguez Vargas, Yanina Araceli Pastor Vega, Nuriney Mendoza Aguilar e Iván García Gárate.

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO: Haidé Méndez Barbosa.

DISEÑO DE PORTADA E ILUSTRACIONES: Gladys López Rojas.

FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez.

FOTOGRAFÍAS: Alejandro Cuevas Romo, Ricardo Aldayturriaga Porras, Marco Antonio Martínez García y desInformémonos.

DISTRIBUCIÓN: Sonia Ruth Pérez Vega, Eduardo Gutiérrez Pimentel y José Zamora Alvarado.

La elaboración del presente informe especial no hubiera sido posible sin la participación de todas las áreas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de manera particular el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, la Tercera Visitaduría General, la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas, la Dirección General de Quejas y Orientación, la Secretaría Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación, la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos y la Dirección General de Administración.

Primera edición, 2018

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

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,

del. Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México.

www.cd hdf.org.mx

ISBN: 978-607-8470-18-1

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

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Contenido

Presentación	5
Introducción	9
1. Contexto general	11
2. Obligaciones del Estado y derechos de las personas damnificadas	12
I. El sismo del 19 de septiembre de 2017 y la respuesta gubernamental	15
1. Los sismos de septiembre de 2017	17
2. Respuestas de las autoridades públicas	17
3. Normatividad para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México	25
4. Estado de cosas inconstitucional	28
II. Análisis de problemáticas y falta de garantía de los derechos humanos en la Ciudad de México. Radiografía a un año del desastre	31
1. Respeto del derecho a la vida y los derechos de las víctimas: verdad, justicia y reparación integral	33
2. Respeto del derecho a un espacio público seguro	37
3. Respeto del derecho a la protección de las personas desplazadas por desastres provocados por fenómenos naturales	44
4. Respeto del derecho a la vivienda	50
5. Respeto del derecho a la protección especial de grupos de atención prioritaria	59

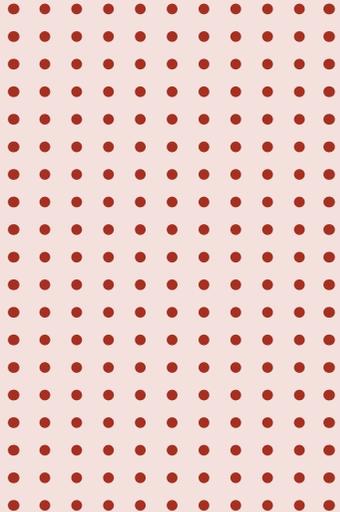


6. Respeto del derecho a la autodeterminación personal y a un nivel de vida adecuado	67
7. Respeto de los derechos colectivos y la reconstrucción social de las comunidades afectadas	72
8. Respeto del derecho a la seguridad y a la cultura de prevención	75
9. Respeto de la transparencia y el máximo uso de los recursos disponibles	79

III. Posicionamiento y propuestas a un año del sismo 85

1. Derecho a la vida y derechos de las víctimas: verdad, justicia y reparación integral	88
2. Derecho al espacio público seguro	89
3. Derecho a la protección de las personas desplazadas por desastres provocados por fenómenos naturales	89
4. Derecho a la vivienda	90
5. Derecho a la protección específica de grupos de atención prioritaria	91
6. Derecho a la autodeterminación personal y a un nivel de vida adecuado	92
7. Derechos colectivos y reconstrucción social de las comunidades afectadas	92
8. Derecho a la seguridad e integridad personal y cultura de prevención	93
9. Derecho a la información, transparencia y rendición de cuentas.	94





Presentación



Perdí a mi hermana y mi mamá en el inmueble ubicado en Chimalpopoca y Bolívar, he tenido diversos inconvenientes en la investigación y recolección de evidencias.

de lucha
DE LA UNIDAD
CH Tlalpan Unidos

*Te dolió una parte del cuerpo
que no sabías que existía:
La piel de la memoria,
que no traía escenas
de tu vida, sino del
animal que oye crujir
a la materia.
También el agua recordó
lo que fue cuando
era dueña de este sitio.
Tembló en los ríos.
Tembló en las casas
que inventamos en los ríos.*

JUAN VILORRO, FRAGMENTO DEL POEMA *EL PUÑO EN ALTO*.

A un año del sismo del 19 de septiembre de 2017 y en apego a sus atribuciones legales, particularmente el artículo 63 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y el artículo 146 *bis* de su Reglamento Interno, la CDHDF presenta su informe especial *El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017. Radiografía a un año del desastre*, que pone en el centro del análisis los testimonios de las personas damnificadas y víctimas del desastre, quienes en sus relatos expusieron necesidades y denunciaron las acciones y omisiones de los actores estatales que obstaculizaron el ejercicio de sus derechos humanos, pese a los esfuerzos de las autoridades ante el desastre.

Este informe es resultado de diversas acciones que la CDHDF ha desplegado en estos 12 meses que han transcurrido desde la emergencia. Entre estas acciones destacan el análisis cualitativo de las quejas en investigación; una audiencia pública con personas damnificadas, celebrada en marzo; una reunión con madres y padres de familia representantes de escuelas afectadas, celebrada en mayo; el trabajo de intervención territorial realizado en diversas zonas de la ciudad; reuniones de trabajo con la sociedad civil, academia y autoridades; así como posicionamientos públicos, entre otras acciones.

Adicional a ello, para el análisis la CDHDF tomó en cuenta diversas publicaciones de informes y reflexiones surgidas en foros y otros espacios de diálogo impulsados por la sociedad civil, la academia y las propias autoridades. También realizó un seguimiento hemerográfico de las principales problemáticas surgidas a raíz de la emergencia y que han sido discutidas en el escenario público.

Este reporte retoma las demandas y preocupaciones de víctimas organizadas en Damnificados Unidos de México; el trabajo de acompañamiento de organizaciones civiles como el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., A. C.; CIUDADanía19s; Colectivo Nosotrxs; Fundación Tagle, I. A. P.; y Fundación Ayuda a la Ancianidad, I. A. P.; así como de las organizaciones sociales Movimiento Urbano Popular; Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata; Unidad Habitacional Cananea; Alternativas Comunitarias para el Desarrollo, A. C.;



San Gregorio Comunidad Organizada, A. C.; Asamblea de Barrios de la Miguel Hidalgo; Voz de la Narvarte; Casa de Cultura de Portales; Tiempo Democrático, A. P. L.; Réplica Oriente; Colectivo Tlayólotl; y los grupos de prácticas de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otros.

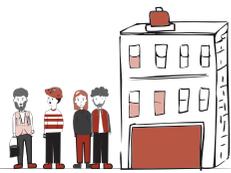
El informe especial está integrado por la introducción y tres capítulos. En el primer apartado se presentan de manera sintética las afectaciones generales a raíz del sismo del 19 de septiembre y se profundiza en las acciones realizadas por las autoridades de la Ciudad de México en las etapas de prevención, atención inmediata, rehabilitación y reconstrucción. En la segunda parte se identifican nueve problemáticas a partir de información testimonial y documental, ante las cuales se visibilizan las obligaciones de las autoridades en contextos de desastres a la luz de las leyes vigentes, la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) y estándares internacionales. Finalmente, en el tercer apartado se presenta un conjunto de propuestas de política pública de Estado para dar respuesta a las problemáticas identificadas y avanzar en la garantía de los derechos humanos tanto de las personas damnificadas como de todas las personas que habitan y transitan en la ciudad ante futuros desastres provocados por fenómenos naturales.

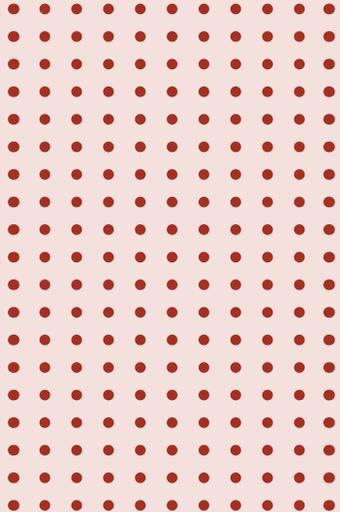
Con la emisión de este informe la CDHDF refrenda su compromiso de acompañamiento permanente y cercano a las víctimas y personas damnificadas. Al mismo tiempo, contribuye a la causa de la reconstrucción al retomar los estándares que mandata la CPCM con su entrada en vigor, así como aquellos que establecen otros instrumentos internacionales; todo ello para asegurar que el proceso de reconstrucción se lleve a cabo en condiciones de dignidad y atendiendo el enfoque de derechos humanos, y permita la consolidación de una ciudad que garantice a todas las personas que habitan y transitan en ella su seguridad en contextos de desastres.

La CDHDF expresa su reconocimiento a la amplia respuesta de la ciudadanía frente a la emergencia y la etapa de reconstrucción, destacando que han sido las personas damnificadas quienes han emprendido acciones por la lucha y defensa de sus derechos humanos, junto con diversas organizaciones de la sociedad civil.

La integración de este documento se dio en un contexto de proceso electoral y cambio de administración local y federal, el cual ha influido en la toma de decisiones de las autoridades en el ejercicio de sus obligaciones y facultades. Por lo tanto, esta Comisión llama a redoblar esfuerzos para la atención prioritaria de las problemáticas que han afectado los derechos humanos de las personas damnificadas y para seguir avanzando en la cultura de resiliencia, prevención y mitigación de riesgos en la Ciudad de México.

Nashieli Ramírez Hernández
Presidenta de la CDHDF





Introducción



Mi madre murió, he estado en el hospital, la situación es trágica para todos. Creo que no se toma en consideración la situación de cada una de las personas.

1. Contexto general

En septiembre de 2017 ocurrieron en México dos sismos que dejaron graves afectaciones en las entidades federativas de Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Morelos, Puebla, Oaxaca y Tlaxcala. De manera particular, el sismo del 19 de septiembre dejó a su paso tragedia y emergencia al registrarse pérdidas humanas y patrimoniales, daños en infraestructura y servicios públicos, así como impactos sociales con efectos negativos en distintas zonas de la Ciudad de México, donde se dio el deceso de 228 personas y 69 fueron rescatadas con vida.¹ Se calculó que eran más de 30 000 las personas que resultaron damnificadas y más de 4 000 inmuebles dañados. La situación para la Ciudad de México fue declarada por las autoridades como desastre.

Frente a la emergencia que este fenómeno causó en la Ciudad de México, las personas damnificadas junto con la sociedad civil se movilaron, demostrando un gran sentido de solidaridad y participación en la búsqueda y rescate de personas de entre los escombros, estableciendo canales de comunicación y verificando información para la atención inmediata, y colaborando en diversas acciones para apoyar a las personas en situación de riesgo. Posteriormente, durante la etapa de reconstrucción, diversos actores sociales, especialmente organizaciones de personas damnificadas y organizaciones civiles, han buscado incidir en el proceso de reconstrucción con el fin de garantizar que éste fuera efectivo, participativo e incluyente. Asimismo, desde el sector privado y la cooperación internacional² se anunciaron importantes donativos para apoyar los esfuerzos durante la emergencia y la reconstrucción.

Desde el 19 de septiembre, el Gobierno de la Ciudad de México y las jefaturas delegacionales, en conjunto con diversas autoridades federales, desplegaron acciones para atender la emergencia y después planear e impulsar el proceso de rehabilitación y reconstrucción.

Es importante destacar que la respuesta estatal se enmarca en el contexto de competencia electoral federal y local. En la Ciudad de México se eligieron la Jefatura de Gobierno, 16 alcaldías y 66 diputaciones del Congreso local. En este sentido, hubo señalamientos respecto del uso político-electoral de los apoyos para la reconstrucción.

La actuación de las dependencias que intervinieron tanto en la fase de atención inmediata como en el proceso postsísmico ha recibido críticas por parte de las personas damnificadas y organizaciones de la sociedad civil, quienes han cuestionado el actuar lento y con falta de coordinación de las autoridades; la falta de medidas de reconstrucción adecuadas y adaptadas a las necesidades de las personas y los grupos de atención prioritaria; la poca claridad en los procedimientos y mecanismos de atención y la falta de medidas eficientes para garantizar la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas.

A raíz de los sismos y a través de las acciones de acompañamiento y seguimiento realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), este organismo ha recibi-

¹ Comunicación Social del Gobierno de la Ciudad de México, Boletín La CDMX está de pie; a un mes del sismo a nadie vamos a dejar sin el apoyo, asegura jefe de Gobierno, 19 de octubre de 2017, disponible en <<http://www.comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/la-cdmx-esta-de-pie-un-mes-del-sismo-nadie-vamos-dejar-sin-el-apoyo-asegura-jefe-de-gobierno>>, página consultada el 28 de agosto de 2018.

² Véase Jaime Arturo del Río Monges, *Aportaciones del sector privado y la sociedad civil de México y donaciones internacionales en apoyo a las fases de emergencia y reconstrucción tras los sismos de 2017*, México, Senado de la República (Notas estratégicas, núm. 20), diciembre de 2017, disponible en <<http://bibliodigitalibid.senado.gob.mx/handle/123456789/3778>>, página consultada el 6 de septiembre de 2018; y Edgar Rosas, "Donativos internacionales, sólo para vivienda: Mancera", en *Centro Urbano*, 21 de noviembre de 2017, disponible en <<https://centrourbano.com/2017/11/21/donativos-internacionales-solo-reconstruir-vivienda-mancera/>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.



do un conjunto de quejas y exigencias respecto de la intervención estatal, las cuales han sido presentadas por personas damnificadas, grupos de la sociedad civil y personas especialistas.

En dicho contexto, la CDHDF determinó integrar este informe especial con el fin de profundizar el análisis de la situación y el proceso que está llevando a cabo la autoridad para atenderla y prevenirla. Para ello se dio un lugar primordial a la voz de las víctimas y personas damnificadas, examinando la situación que guardan sus derechos humanos a un año de que ocurrió el sismo.

2. Obligaciones del Estado y derechos de las personas damnificadas

La presencia de fenómenos naturales de distintos tipos se da de forma constante tanto en México como en cualquier país, lo cual no implica que necesariamente deban provocar o se transformen en desastres; es debido a la falta de prevención, planificación y acciones adecuadas y efectivas que fenómenos naturales como los sismos pueden derivar en eventos perjudiciales o sucesos dañinos, e incluso llegar al extremo de ser catastróficos.

A nivel internacional se ha enfatizado la responsabilidad que tienen los Estados de prevenir y reducir los riesgos de desastres, y se ha identificado un conjunto de principios para guiar la actuación pública en contextos de fenómenos naturales. En particular, se establece que la gestión de los riesgos naturales debe orientarse a la protección de las personas y sus bienes, al tiempo que se promueven y se protegen todos los derechos humanos.³ La perspectiva de derechos humanos proporciona un marco jurídico importante e integral al actuar estatal frente a los desastres, con el objetivo de que los derechos de las personas y las comunidades no se vean vulnerados.

De conformidad con el derecho internacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), las autoridades locales y federales tienen las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos de la población en las diferentes etapas de la intervención estatal ante los desastres, tanto en la estrategia de prevención y gestión de riesgos como en la atención inmediata y los procesos de rehabilitación y reconstrucción.

Los desastres provocados por fenómenos naturales afectan derechos como la vida, la salud y la propiedad de las personas; amenazan y destruyen los bienes públicos y privados; por ello, en escenarios de desastre las autoridades públicas tienen obligaciones reforzadas de proteger y garantizar los derechos humanos de las personas afectadas.⁴

Frente a la amenaza en la que se encuentra la Ciudad de México en materia sísmica, las autoridades están obligadas a adoptar todas las medidas a su alcance, ya sea de carácter legislativo, institucional, jurídico, presupuestal o de otra índole, para prevenir los riesgos y revertir las vulnerabilidades que enfrentan la población en general y los grupos de atención prioritaria de manera particular.

³ Naciones Unidas, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, Ginebra, UNISDR, 2015, p. 13, párr. 19, inciso c; y p. 37, disponible en <https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf>, página consultada el 6 de septiembre de 2018.

⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. El derecho a la educación en situaciones de emergencia. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz, A/HRC/8/10*, 20 de mayo de 2008, párrs. 5 y 10.



En su artículo 4º la CPCM establece un modelo de protección a los derechos humanos a partir de cinco elementos fundamentales:

1. El goce para todas las personas de los derechos humanos que la Constitución reconoce.⁵
2. El ejercicio individual o colectivo de los derechos humanos.⁶
3. El principio de garantía colectiva de los derechos humanos.⁷
4. Las obligaciones de las autoridades.⁸
5. El modelo de control de constitucionalidad local.⁹

Así, la CPCM establece un conjunto de obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos en el que se pueden identificar tres categorías interdependientes de éstas:

- a) Obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.¹⁰
- b) Obligaciones específicas de garantía para asegurar el ejercicio de los derechos y elevar los niveles de bienestar.¹¹
- c) Obligaciones específicas de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.¹²

Estas obligaciones son coincidentes con aquellas plasmadas en el tercer párrafo del artículo 1º de la CPEUM, el cual establece que

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

Por su parte, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹³ como la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴ establecen las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos humanos. Además, en el caso *Velásquez Rodríguez us. Honduras* la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) estableció:

⁵ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 4º, apartado A, numeral 1.

⁶ *Ibidem*, artículo 4º, apartado A, numeral 2.

⁷ *Ibidem*, artículo 4º, apartado A, numeral 2, *in fine*; y artículo 5º, apartado B.

⁸ *Ibidem*, artículo 4º, apartado A, numerales 3, 4 y 5.

⁹ *Ibidem*, artículo 4º, apartado A, numeral 6.

¹⁰ *Ibidem*, artículo 4º, apartado A, numeral 3.

¹¹ *Ibidem*, artículo 4º, apartado A, numeral 4.

¹² *Ibidem*, artículo 4º, apartado A, numeral 5.

¹³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, artículo 2.1.

¹⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, artículo 1.1.



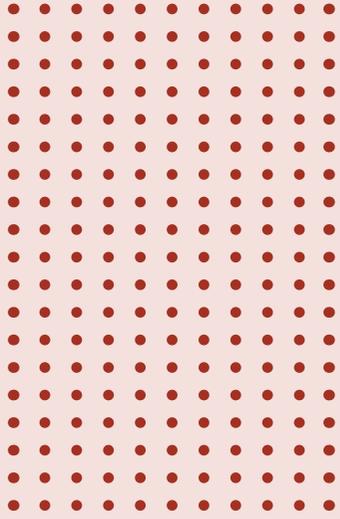
166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas 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.¹⁵

En este sentido, la obligación de garantizar los derechos humanos implica el deber del Gobierno de la Ciudad de México 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 tal forma que sean capaces de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos reconocidos actualmente en la CPCM.

De esta manera, en el contexto de los desastres provocados por fenómenos naturales ocurridos en la Ciudad de México, las autoridades tienen la obligación general de garantizar los derechos humanos. En razón de ello, el presente informe analizará el *estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México*.

¹⁵ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 166.





I. El sismo del 19 de septiembre de 2017 y la respuesta gubernamental



Estoy preocupada por la respuesta del gobierno, ya que nos han pedido que no entremos a nuestros hogares porque hay hundimientos de tierra y escaleras a punto de colapsar. Y nosotros entendemos, pero los políticos no nos están ayudando, nos están aislando.

VALTINA

1. Los sismos de septiembre de 2017

El 7 de septiembre de 2017 el Servicio Sismológico Nacional (SSN) reportó un sismo de magnitud 8.2 grados Richter y con epicentro en las cercanías de Pijijiapan, Chiapas, el cual ocurrió a las 23:49 horas; 12 días después, el 19 de septiembre a las 13:14 horas se registró un sismo de magnitud 7.1, el cual tuvo su epicentro en el sureste de Axochiapan, Morelos, en los límites con Puebla, a 120 km de distancia de la Ciudad de México.¹⁶

Para el caso de la Ciudad de México, los reportes indicaron que si bien el terremoto del 19 de septiembre había tenido menor magnitud que el ocurrido en 1985, la cercanía al epicentro, el sismo de tipo intraplaca, el tipo de movimiento trepidatorio y oscilatorio, la duración y la calidad lacustre del suelo provocaron un alto impacto y graves afectaciones.

Este último sismo dejó a su paso tragedia y emergencia al causar pérdidas humanas y patrimoniales, daños en infraestructura urbana y servicios públicos, así como impactos sociales en distintas zonas de la Ciudad de México, donde se dio el deceso de 228 personas –78 hombres, 122 mujeres, 28 niñas, niños y adolescentes– y 69 personas fueron rescatadas con vida.¹⁷

En esas mismas fechas se informó en medios de comunicación que el Gobierno de la Ciudad de México estimaba que eran más de 30 000 las personas que habían resultado damnificadas por el sismo.¹⁸

La Plataforma CDMX, creada por la Comisión de Reconstrucción, reportó que entre los inmuebles con dictámenes a finales de agosto de 2018 había 1784 con riesgo bajo, 1360 con riesgo medio y 992 con riesgo alto, principalmente en las delegaciones Tláhuac, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Benito Juárez y Xochimilco. Asimismo, se contabilizaron 25 inmuebles con riesgo de derrumbe y la demolición de 412 edificios.¹⁹

2. Respuestas de las autoridades públicas

Con base en informes de diversas instancias públicas y privadas, así como medios de comunicación, se presentan a continuación las principales acciones de las autoridades de la ciudad para atender la emergencia e iniciar el proceso de reconstrucción.

¹⁶ Servicio Sismológico Nacional, "Reporte especial. Sismo de Tehuantepec (2017-09-07 23:49 Mw 8.2)", México, SSN-UNAM, 28 de noviembre de 2017, p. 1, disponible <http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX_rep_esp_2017_0907_Tehuantepec_M82.pdf>; y Servicio Sismológico Nacional, "Reporte especial. Sismo del día 19 de septiembre de 2017, Puebla-Morelos (M 7.1)", México, SSN-UNAM, 25 de septiembre de 2017, pp. 1 y 2, disponible en <http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX_rep_esp_20170919_Puebla-Morelos_M71.pdf>, ambas páginas consultadas el 6 de octubre de 2017.

¹⁷ Comunicación Social del Gobierno de la Ciudad de México, *doc. cit.*

¹⁸ Gabriela Romero Sánchez, "Estima el gobierno que hay más de 30 mil personas damnificadas por el terremoto", en *La Jornada*, México, 20 de agosto de 2018, disponible en <<http://www.jornada.com.mx/2018/08/20/capital/032n1cap>>, página consultada el 10 de septiembre de 2018.

¹⁹ Plataforma CDMX, disponible en <<https://www.plataforma.cdmx.gob.mx>>, página consultada el 10 de septiembre de 2018. Esta página se va actualizando diariamente, por lo que los datos cambian según la fecha y hora de consulta.



Etapa de atención inmediata a la emergencia

La duración de la etapa de atención inmediata abarcó del 19 de septiembre al 4 de octubre de 2017, es decir, del día del sismo a la fecha en que el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob) anunció el término de las acciones de búsqueda y rescate.

Cuadro 1.1 Acciones de las autoridades durante la etapa de atención inmediata

Sismo del 7 de septiembre
<i>Gobierno de la Ciudad de México</i>
<ul style="list-style-type: none">• Jefatura de Gobierno (JG):<ul style="list-style-type: none">- Anunció la activación del protocolo de revisión de inmuebles el 8 de septiembre.
<i>Gobierno federal</i>
<ul style="list-style-type: none">• Secretaría de Educación Pública (SEP):<ul style="list-style-type: none">- Avisó la suspensión de clases el 8 de septiembre para la revisión de inmuebles escolares.• Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS):<ul style="list-style-type: none">- Avisó la suspensión de funciones de las guarderías de la institución el 8 de septiembre.
Sismo del 19 de septiembre
<i>Gobierno de la Ciudad de México</i>
<ul style="list-style-type: none">• JG:<ul style="list-style-type: none">- Emitió la declaratoria de emergencia el 20 de septiembre.- Emitió la declaratoria de desastre el 21 de septiembre.- Anunció el inicio de operaciones de cinco centros de atención integral en la Ciudad de México el 25 de septiembre.- Emitió el decreto que crea la Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más Resiliente el 26 de septiembre.- Anunció que hasta el 23 de septiembre se habían verificado 540 escuelas.• Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi):<ul style="list-style-type: none">- Hasta el 22 de septiembre había ejecutado, en conjunto con el Instituto para la Seguridad de las Construcciones en la Ciudad de México (ISC), el Colegio de Ingenieros y el Colegio de Arquitectos, 5 832 evaluaciones de riesgo estructural en inmuebles.• Secretaría de Seguridad Pública (SSP-CDMX):<ul style="list-style-type: none">- Desplegó más de 25 500 elementos en 38 puntos que presentaron daños estructurales para brindar seguridad, realizar labores de búsqueda y rescate, y combinar los esfuerzos entre la población civil e instancias federales e incluso internacionales.- Hasta octubre había remitido a siete personas ante el Ministerio Público por delitos cometidos en las zonas de desastre o centros de acopio.• Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CJSL):<ul style="list-style-type: none">- Hasta el 4 de octubre había brindado 10 222 asesorías y emitido 3 968 actas de nacimiento; y reportó que una brigada estuvo trabajando en las colonias El Molino, La Planta, Unidad Cananea, La Era, Francisco Villa, Las Peñas e Insurgentes de la delegación Iztapalapa; así como una brigada de Abogado en tu Casa.• Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (Invi):<ul style="list-style-type: none">- Al 4 de octubre había entregado 16 089 cheques de apoyo para renta.



Cuadro 1.1 Acciones de las autoridades durante la etapa de atención inmediata (continuación)

Sismo del 19 de septiembre

Gobierno de la Ciudad de México

- Secretaría de Salud (Sedesa):
 - Al 1 de octubre había dado atención a 25 personas hospitalizadas, así como 3 000 atenciones psicológicas.
 - Aplicó 13 674 vacunas: 2 370 de toxoide tetánico y 11 304 de rotavirus.
- Sistema de Aguas de la Ciudad de México (Sacmex):
 - Del 20 de septiembre al 4 de octubre se repararon 2 698 fugas en tuberías.
- Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco):
 - Al 4 de octubre había censado 1 231 negocios, de los cuales reportó que 70% tenía daños en infraestructura, 15% presentaba daños en maquinaria y equipo, y 15% tenía daños tanto en maquinaria como en equipo y otras adecuaciones.
 - Al 4 de octubre había entregado 114 créditos cuyo monto total era de 18 363 000 pesos.
- Servicio Público de Localización Telefónica (Locatel):
 - Publicó una lista con 45 albergues para personas damnificadas por el sismo el 20 de septiembre.
- Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México (Sobse):
 - Al 4 de octubre había atendido 676 inmuebles con código verde, que sólo requerían reparaciones menores.

Gobierno federal

- Secretaría de Gobernación (Segob):
 - Emitió la declaratoria de emergencia extraordinaria el 19 de septiembre.
 - Emitió la declaratoria de desastre natural el 23 de septiembre.
 - Modificó los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales (Fonden) el 27 de septiembre.
- Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena):
 - Aplicó el Plan DNIII-E; desplegó ocho helicópteros, 3 428 elementos militares y 15 binomios canófilos el 19 de septiembre.

Etapa de rehabilitación y reconstrucción

A continuación se sistematiza la respuesta que reportan diversas autoridades de la ciudad en las etapas de rehabilitación y reconstrucción, de octubre de 2017 a mayo de 2018. Resaltan los mecanismos y las acciones para restaurar las condiciones de vida de las personas damnificadas y las comunidades afectadas, así como la infraestructura urbana y los servicios públicos.

Cuadro 1.2 Acciones de las autoridades durante las etapas de rehabilitación y reconstrucción

Mes y acciones por autoridad

Octubre de 2017

- JG:
 - Designó al titular de la Comisión de Reconstrucción el 26 de octubre.
- Seduvi:
 - Emitió el acuerdo de obligatoriedad de otorgar apoyo a la población en general por parte de directores responsables de obra (DRO) y corresponsables en seguridad estructural (CSE) para la emisión de los dictámenes de su competencia.



Cuadro 1.2 Acciones de las autoridades durante las etapas de rehabilitación y reconstrucción (continuación)

Mes y acciones por autoridad

Octubre de 2017

- Secretaría de Protección Civil (SPC):
 - Realizó la inspección postsísmica de los edificios ubicados en Escocia núm. 29 y núm. 33.
 - Efectuó la revisión y evaluación estructural de la Unidad Habitacional Multifamiliar Tlalpan y entregó pertenencias a personas del edificio 1-C.
 - Hizo recorridos para la valoración de infraestructura, el suministro de servicios en la ciudad y la revisión de colonias afectadas de Xochimilco y Tláhuac.
- Sobse:
 - Hizo un pronunciamiento técnico respecto de los inmuebles severamente afectados.
 - Emitió información sobre la demolición de los inmuebles ubicados en Escocia núm. 29 y núm. 33, Enrique Rébsamen núm. 249 y Tokio núm. 517.
- Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJCDMX):
 - Hasta octubre había abierto 156 carpetas de investigación por los hechos derivados del movimiento sísmico.

Noviembre de 2017

- ISC:
 - Determinó el desalojo por riesgo de las tres torres ubicadas en Escocia núm. 33.
- SPC:
 - Realizó inspección postsísmica a inmuebles afectados.

Diciembre de 2017

- JG:
 - El 1 de diciembre publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente.
- Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México (CRRT):
 - Publicó las normas de operación y funcionamiento de la Plataforma CDMX el 29 de diciembre.
- Seduvi:
 - Actualizó la Norma Técnica Complementaria para la Revisión de la Seguridad Estructural de las Edificaciones el 15 de diciembre.
- ISC:
 - Determinó el desalojo del inmueble ubicado en Textitlán núm. 40 por riesgo de colapso, además de realizar diversas evaluaciones postsísmicas.
- Comité de Planeación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Coplade):
 - El 19 de diciembre modificó 17 programas sociales y una acción institucional de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX) y la delegación Tlalpan con el fin de ampliar los apoyos a personas afectadas por el sismo del 19 de septiembre.
- Fundación Carlos Slim/Sedeso:
 - Suscribieron un convenio el 29 de diciembre para construir viviendas para familias afectadas por el sismo.



Cuadro 1.2 Acciones de las autoridades durante las etapas de rehabilitación y reconstrucción (continuación)

Mes y acciones por autoridad

Enero de 2018

- JG:
 - El 12 de enero presentó el Programa para la Reconstrucción de la Ciudad de México. Directrices para atender a damnificados.
 - El 23 de enero emitió la Resolución de carácter general mediante la cual se condona totalmente el pago de las contribuciones que se indican, respecto de aquellos inmuebles que resultaron severamente afectados por el fenómeno sísmico del 19 de septiembre de 2017.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF):
 - El 31 de enero designó la responsabilidad de supervisión, autorización y proposición del ejercicio de los recursos para la reconstrucción a tres diputados.
- Seduvi:
 - El 24 de enero publicó los Lineamientos para la aplicación del Procedimiento de Reconstrucción de Vivienda establecido en la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente, y facilidades administrativas.
- Invi:
 - Al 19 de enero había entregado 49 909 cheques por un monto total de 1 497 270 000 pesos para apoyo de rentas para tres meses.
 - Al 19 de enero había entregado 1 187 cheques por un monto acumulado de 1 58 891 600 pesos relacionados con créditos emergentes para la reconstrucción de viviendas.
- DIF-CDMX:
 - Al 19 de enero había atendido a 148 774 personas: 86 090 mujeres y 62 684 hombres.
 - Al 19 de enero había otorgado 129 628 apoyos y servicios, de los cuales 100 489 consistieron en despensas, cobijas, garrafones de agua, medicamentos, electrodomésticos y artículos de primera necesidad, y 18 342 servicios médicos y dentales.
 - Al 19 de enero había atendido a 293 niñas, niños y adolescentes de 184 familias en el marco del Programa Reconstruyendo Familias CDMX.
- Sedesa, en colaboración con la Procuraduría General de la República (PGR) y el Servicio Médico Forense (Semefo) Móvil:
 - Al 19 de enero había emitido 132 certificados de defunción.
- PGJCDMX:
 - El Procurador declaró, el 3 de enero que de las 205 carpetas de investigación iniciadas tras el sismo quedaban en curso 112.

Febrero de 2018

- JG:
 - El 17 de febrero presentó la iniciativa de decreto para reformar la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente de la Ciudad de México y el Presupuesto de Egresos 2018 para, entre otros aspectos, derogar las facultades de la ALDF en el destino, monto y uso de los recursos para la reconstrucción. Dicha reforma entró en vigor el 24 de febrero, un día después de su publicación en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.
 - El 14 de febrero emitió la Declaratoria de utilidad pública por la que se determina como causa de utilidad pública la construcción de un parque memorial y, en su caso, un espacio con servicios gubernamentales.
 - El 16 de febrero emitió el Acuerdo por el cual se expide la Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México.



Cuadro 1.2 Acciones de las autoridades durante las etapas de rehabilitación y reconstrucción (continuación)

Mes y acciones por autoridad

Febrero de 2018

- Seduvi:
 - El 22 de febrero emitió los Lineamientos para la aplicación del procedimiento para la rehabilitación estructural y reconstrucción de vivienda unifamiliar y vivienda plurifamiliar en conjunto horizontal.
- CRRT:
 - Renunciaron diversos integrantes de la Comisión de Reconstrucción.

Marzo de 2018

- JG:
 - El 1 de marzo se expidió el Acuerdo por el que se establece la integración del “Grupo Interinstitucional de Atención Administrativa Inmediata” a las personas afectadas a consecuencia del “fenómeno sísmico”.
 - El 6 de marzo nombró al nuevo titular de la Comisión para la Reconstrucción.
 - El 1 de marzo emitió la Resolución de carácter general por la que se exime del pago de derechos que se indican, para la emisión de diversos trámites a cargo del Archivo General de Notarías de la Ciudad de México, respecto de aquellos inmuebles que resultaron severamente afectados por el fenómeno sísmico del 19 de septiembre de 2017.
- DIF-CDMX:
 - Atendió a aproximadamente 295 niñas, niños y adolescentes en el marco del Programa Reconstruyendo Familias CDMX.
- Seduvi:
 - Entregó seis certificados de Derechos de Reconstrucción para Afectados.
- ISC:
 - Hasta el 19 de marzo había inspeccionado 13 000 inmuebles en diversas delegaciones.
- STyFE:
 - Hasta el 19 de marzo había otorgado el seguro de desempleo a 584 personas.
- Sacmex:
 - Hasta el 19 de marzo había reparado más de 2 698 fugas.
- Sobse:
 - Hasta el 19 de marzo había realizado 28 demoliciones y reparado diversos inmuebles con afectaciones menores.
- Invi:
 - Hasta el 19 de marzo había otorgado financiamiento para la construcción de 11 edificios con un monto total de 500 millones de pesos.

Abril de 2018

- CRRT/JG:
 - El 20 de abril publicó los Lineamientos y tabulador de pagos de proyectos de rehabilitación y reconstrucción, para inmuebles afectados por el “fenómeno sísmico del diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete”.
- SSP-CDMX:
 - Publicó su Protocolo en casos de sismo (acuerdo 15/2018) el 26 de abril.
- Sobse:
 - Continuó con los trabajos de demolición de algunos inmuebles.



Cuadro 1.2 Acciones de las autoridades durante las etapas de rehabilitación y reconstrucción (continuación)

Mes y acciones por autoridad

Mayo de 2018

- STYFE:
 - Al 19 de mayo había brindado apoyos con empleo temporal a 6 630 personas que tuvieron algún daño en sus viviendas catalogadas sin daño estructural, para que pudieran realizar por cuenta propia o con ayuda de un tercero las reparaciones en sus domicilios, con un importe total de 21 365 266 pesos.

Mayo de 2018

- CJSL:
 - Instaló de manera permanente el Módulo de Atención Administrativa Inmediata para brindar asesoría jurídica en el reconocimiento de derechos de las personas que no tienen título de propiedad a su nombre y la obtención de documentación de inmuebles afectados.
- Fundación Carlos Slim, en convenio con la Sedeso:
 - Concluyó la construcción de 10 casas y se encuentran en proceso otras 77 en la localidad de San Gregorio Atlapulco, delegación Xochimilco.
- Sobse:
 - Ha derribado 46 inmuebles, ocho están en proceso y en ocho se están realizando trabajos preliminares, a través del Programa de Demoliciones.
 - Al mes de mayo contaba con un total de 6 997 cédulas postsísmicas de inmuebles con daños menores.
- ISC:
 - Ha clasificado 1 067 inmuebles: 421 con riesgo alto, 357 con riesgo medio y 289 con riesgo bajo.
 - Instaló un módulo para atender a las personas interesadas en obtener ayuda económica para el pago del proyecto de rehabilitación estructural.
- Invi:
 - Al 19 de mayo había otorgado 607 millones de pesos en el programa de apoyo y gestión crediticia, el cual da financiamiento a las familias afectadas para que recuperen las condiciones de seguridad y comodidad
- Secretaría de Educación de la Ciudad de México (Sedu):
 - Inició la campaña Respuesta ante una Emergencia Sísmica con materiales didácticos informativos para las escuelas, con el fin de que las y los estudiantes sepan cómo deben actuar ante un sismo.

En su informe de agosto de 2018²⁰ la Comisión para la Reconstrucción recalca que a 11 meses del sismo había autorizado 41 acciones destinadas a la reconstrucción de la ciudad, las cuales contemplan un monto total de 6 214 220 806.87 pesos y en donde intervienen 11 instancias ejecutoras de la administración pública local; subraya la realización de más de 22 recorridos y la celebración de 100 reuniones y mesas de trabajo con personas damnificadas.

Asimismo, da cuenta de diversas actualizaciones a la Plataforma CDMX y presenta los últimos resultados de los censos:

²⁰ Véase Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, en una CDMX cada vez más Resiliente, "1. Informe al mes de agosto de la Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, en una CDMX cada vez más Resiliente", pp. 2, 8, 9, 10 y 11, disponible en <<https://plataforma.cdmx.gob.mx/pdf/ejecucion-acciones/2018-08-informe.pdf>>, página consultada el 10 de septiembre de 2018.



- 3 393 inmuebles afectados.
- 1 147 dictámenes entregados por el ISC y 5 012 entregados por la Seduvi.
- 2 613 mercados públicos, micro y pequeñas empresas afectados.
- 3 796 unidades de infraestructura afectadas (hospitales, centros de salud, vialidades, mobiliario, fugas, escuelas, bibliotecas, iglesias, centros sociales y edificios de gobierno).
- 337 inmuebles patrimonio cultural urbano e histórico afectados.

En el recuento de las acciones implementadas por diversas instancias del gobierno local se destacan las siguientes:

Cuadro 1.3 Acciones implementadas por autoridades del gobierno local

- Sedeso:
 - En el *Informe del Estudio Diagnóstico Socioeconómico para las personas afectadas por el fenómeno sísmico el 19 de septiembre de 2017 (19S)* reporta la aplicación de 11 495 cuestionarios, la mayor parte se concentró en las delegaciones Tláhuac, Iztapalapa, Cuauhtémoc y Benito Juárez. En nueve de cada 10 hogares vive un integrante menor de 18 años de edad, en 35.7% hay por lo menos una persona mayor y en 30.8% existen ambos.
- Procuraduría Social (Prosoc):
 - Reporta la realización de 171 mesas de trabajo interinstitucional relativas a vivienda multifamiliar.
 - Ha participado en 760 asambleas donde se hace la selección de la persona física o moral que lleva a cabo el proyecto.
- CJSI:
 - Ha hecho 175 notificaciones en los inmuebles que se van a demoler.
 - Ha atendido a 247 personas damnificadas en el Módulo Interinstitucional de Atención Administrativa Inmediata.
 - Ha realizado 269 actividades como asesorías, orientaciones y asistencias legales, y 10 patrocinios jurídicos gratuitos.
- Invi:
 - Como parte del Programa Emergente de Apoyos para Renta ha erogado 181 185 000 pesos a través de la entrega de 58 557 cheques a familias afectadas.
 - En relación con el Programa de Créditos Emergentes para la Reconstrucción de Vivienda, hasta julio reportó el otorgamiento de 10 356 créditos que acumulan 1 439 millones de pesos.
- ISC:
 - En proceso de formalizar con el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) la ejecución de un estudio de geotécnica del agrietamiento del suelo en las delegaciones Iztapalapa, Tláhuac y Xochimilco.
 - Ha atendido a 645 personas y ha abierto 150 expedientes de inmuebles para el otorgamiento de financiamiento.
- Sobse:
 - Continúan los trabajos de reconstrucción de la carretera vieja Xochimilco-Tulyehualco; así como los estudios de mecánica de suelos, de geofísica y de geología en las delegaciones Tláhuac y Xochimilco.
 - Proyecta 74 inmuebles en el Programa de Demoliciones, y cuenta con 7 075 cédulas postsísmicas relativas a inmuebles con daños menores, de los cuales ha atendido a 2 569.
- Agencia de Gestión Urbana (AGU):
 - Presenta un volumen acumulado de 1 13 567 m³ de residuos y materiales recolectados en diversas delegaciones.
 - Reporta un total de 826 777.54 m² de vialidades primarias y secundarias pavimentadas.
 - En coordinación con la Sedu está llevando a cabo trabajos de rehabilitación en 88 planteles educativos.



Cuadro 1.3 Acciones implementadas por autoridades del gobierno local (continuación)

- Sacmex:
 - Continúa los trabajos de reconstrucción de las redes de agua potable y drenaje en 10 delegaciones.
- Secretaría de Gobierno (SGCDMX):
 - La Subsecretaría de Sistema Penitenciario formalizó el 16 de julio los contratos de los proyectos integrales para la realización de los estudios, proyectos y trabajos de rehabilitación y reconstrucción de los inmuebles dañados, por un monto total de 387 321 542.27 pesos.
- Consejo Económico y Social de la Ciudad de México (CES CDMX):
 - Ratificó la autorización para contratar 15 proyectos, por un importe de 42 116 960.22 pesos.
- STyFE:
 - Ha puesto en marcha el Subprograma de Compensación a la Ocupación Temporal (COT) mediante el que se reconstruyeron de forma simultánea tres viviendas con apoyo de personas en condiciones de vulnerabilidad como auxiliares de obra.

3. Normatividad para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México

En este apartado se presentan de manera descriptiva los instrumentos normativos y programáticos que delimitan la actuación gubernamental para la reconstrucción, sin perjuicio de que en el análisis de las diversas problemáticas que se hará en el siguiente capítulo se retomem críticas a dichos instrumentos.

La ley de reconstrucción

El 1 de diciembre de 2017 fue publicada la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente. Los aspectos principales de esta ley se presentan a continuación:

Cuadro 1.4 Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México

- Reconoce la creación de la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México.
- Se crea un Fondo para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México.

Censos

El procedimiento de rehabilitación, reconstrucción y revitalización iniciará con la incorporación al Censo de Afectaciones en la Plataforma CDMX, el cual deberá contener censos de inmuebles afectados; de personas afectadas; de mercados públicos, micro y pequeñas empresas afectados; de infraestructura; de daños ocasionados a las actividades agrícolas y de patrimonio cultural urbano e histórico afectado.

De la titularidad de la propiedad

Las personas que no cuenten con el respectivo título de propiedad a su nombre podrán solicitar ante la Comisión la evaluación correspondiente para que se emita una opinión de que cuenta con elementos para acreditar su interés jurídico y así pueda participar en el procedimiento de reconstrucción.



Cuadro 1.4 Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México (continuación)

Para la reconstrucción de las viviendas en la Ciudad de México (título segundo) la ley contempla diversos esquemas

- Rehabilitación y reconstrucción de vivienda en zonas rurales de propiedad social.
- Atención a personas de escasos recursos y en estado vulnerable que habitan en conjuntos habitacionales y viviendas precarias.
- Reconstrucción de vecindades con alto riesgo estructural.
- Reconstrucción de edificios de uso habitacional afectados por el sismo.
- Demoliciones en caso de riesgo inminente.
- Exenciones y facilidades administrativas.
- Procedimientos para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México mediante la incorporación al Censo de Afectaciones.

Establece disposiciones para las personas arrendatarias de los inmuebles con daños estructurales que implican demolición total, quienes podrán obtener el beneficio de los estímulos y las facilidades administrativas y fiscales contemplados en esta ley.

En el caso de los *centros educativos* afectados, previo dictamen de un DRO o un CSE, la Sedu se coordinará con la SEP para su atención a través de fondos federales y recursos.

Actividades económicas

- Las medianas empresas y los micro y pequeños negocios que sufrieron afectaciones en sus edificaciones serán canalizados a la Sedeco.
- Las actividades agrícolas que fueron afectadas por el sismo serán apoyadas por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades para su reactivación.

Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente

La ley mandata la revisión y modificación del Reglamento de Construcciones; la actualización de las Normas Técnicas Complementarias; la actualización y publicación del Atlas de Riesgo; la elaboración y publicación de un Programa Integral de Protección Civil y Recuperación ante Fenómenos Socionaturales; la elaboración del Programa para la Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más Resiliente; y la elaboración de un Programa de Autoconstrucción Asistida; entre otros instrumentos.

Fuente: Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 1 de diciembre de 2017, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-05ef73e68fe4de6ce1dfff11c3588fde.pdf>>, página consultada el 11 de septiembre de 2018.

El Programa de Reconstrucción

El 12 de enero de 2018 la Jefatura de Gobierno presentó el Programa para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, en una CDMX cada vez más Resiliente, el cual se sintetiza en el esquema siguiente:



Esquema 1.1 Programa para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, en una CDMX cada vez más Resiliente

Programa para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México		
1. Cambios a la Plataforma CDMX	2. Paquete inicial de respuesta a urgencias sociales	3. Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente
Sistema de seguimiento, coordinación y control para la atención a emergencias, recuperación y transformación con certeza jurídica.	Gestión de la vulnerabilidad en materia de apoyos específicos para las personas damnificadas.	Órgano que implementa y coordina las acciones de reconstrucción, recuperación y transformación.

Directrices que seguirá el proceso de reconstrucción

- Se centrará en los derechos de las personas.
- Partirá de los principios de la CPCM.
- Acciones extraordinarias ante situaciones extraordinarias.
- Reconstrucción con conciliación hídrica.
- No generar desplazamientos humanos.
- Sustentabilidad.
- Perspectiva de género y atención a grupos prioritarios.
- Hacer valer las leyes y normas constructivas.
- Participación, rendición de cuentas y acceso a la justicia.
- Igualar las condiciones sociales y económicas.
- Modernización radical de los servicios vitales de la ciudad.

Establece el Procedimiento para personas damnificadas por los sismos de septiembre de 2017. Atención inmediata

- Revisión de inmuebles.
- Programas para personas damnificadas.
- Atención para cada tipo de daños en el inmueble.

Fundamentos programáticos de la Comisión para la Reconstrucción

- Las nuevas reglas constructivas.
- El fondo único para la reconstrucción.
- Reconstrucción incluyente.
- La reconciliación con el ciclo hídrico de la ciudad.
- Plan para incrementar la resiliencia sísmica de la ciudad.
- Hacia una política de Estado en materia de reconstrucción postdesastres.
- Nuevo conocimiento, nuevas normas y nuevas prácticas respecto a las zonas de grietas.

Los programas de la reconstrucción

Se enuncian 45 programas que describen la acción masiva y cooperativa del gobierno y la sociedad de cara a la reconstrucción y se organizan en seis ejes temáticos:

- Instrumentos básicos para el ejercicio de los derechos a la legalidad, la participación, el diálogo y la certeza jurídica.
- Programas para salir de la emergencia.
- Programas de preparación para la reconstrucción.
- Programas para la fase intensa de definición de prioridades y cumplimiento de la ley.
- Programas para la reconstrucción y el establecimiento de un fondo único en función de las prioridades.
- Programas orientados a la generación de una ciudad más segura y resiliente.

Fuente: Comisión para la Reconstrucción y Transformación de la Ciudad de México. "Programa para la Reconstrucción de la Ciudad de México. Directrices generales", México, 12 de enero de 2018, disponible en <<http://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a5/951/9f3/5a59519f3f047556008364.pdf>>, página consultada el 11 de septiembre de 2018.



4. Estado de cosas inconstitucional

En este capítulo se ha presentado de manera general la respuesta de diversas autoridades de la Ciudad de México frente al sismo del 19 de septiembre de 2017, considerando las etapas de atención inmediata, rehabilitación y reconstrucción. Para la CDHDF tal respuesta institucional muestra la voluntad y el esfuerzo institucional que se concretó en acciones legislativas, normativas, administrativas y programáticas.

No obstante, como se plasma en el capítulo siguiente, principalmente a partir de los testimonios de personas víctimas y damnificadas, dicha respuesta estatal ha sido insuficiente, descoordinada, lenta y confusa; ello ha provocado una preocupante falta de efectividad en la garantía de múltiples derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México, y de manera particular de las personas damnificadas.²¹ Así, el presente informe documenta una brecha entre lo que señalan los principios normativos y la vivencia cotidiana de las personas damnificadas, quienes no han contado con las condiciones adecuadas y efectivas para ejercer plenamente sus derechos humanos a un año del sismo.

El artículo 7º de la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal define el *desastre* como la

situación en la que la población de una o más delegaciones, sufre daños no resarcibles o controlables por una sola delegación, derivado del impacto de un fenómeno perturbador que provoca el menoscabo de vidas, bienes o entorno, causando afectaciones en el ambiente, en la estructura productiva, en infraestructura de los servicios vitales o los sistemas estratégicos de la ciudad que impiden el funcionamiento de los sistemas de subsistencia de manera tal que se alteran las condiciones ordinarias de vida y se pone en riesgo la estructura social, la paz pública y el orden social.²²

En efecto, tal como fue declarado por la Segob, a solicitud del Gobierno de la Ciudad de México, el movimiento sísmico del 19 de septiembre fue un evento perturbador que dejó a nuestra ciudad en una situación de desastre cuya superación es una tarea pendiente.

Así, “el menoscabo de vidas, bienes o entorno, causando afectaciones en el ambiente, en la estructura productiva, en infraestructura de los servicios vitales o los sistemas estratégicos de la ciudad”, que es parte de la definición legal del desastre, visto desde un enfoque de derechos humanos representa la declaratoria de una situación, de un estado de cosas, que afecta diversos derechos humanos como a la vida, a la integridad y seguridad personales, a un nivel de vida adecuado, y a la ciudad, entre otros.

Además de que, por definición, la existencia de un desastre representa la falta de garantía efectiva de múltiples derechos humanos, la declaratoria de desastre del 21 de septiembre de

²¹ En el presente informe se entiende por personas damnificadas a aquellas que vieron afectado el ejercicio de sus derechos a la vida; al acceso a la justicia; al espacio público seguro; a la protección contra el desplazamiento interno por desastres provocados por fenómenos naturales; a la vivienda adecuada; a la protección especial de grupos de atención prioritaria; a la autodeterminación personal y a un nivel de vida adecuado; a la seguridad y a la cultura de prevención; a la transparencia y el máximo uso de los recursos disponibles; y los derechos colectivos y de reconstrucción social de las comunidades afectadas; tal y como se desarrolla en este documento.

²² Asimismo, la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal en el artículo 7º, fracción XXI, define a la declaratoria de desastre como el acto mediante el cual el Gobierno del Distrito Federal (*sic*) reconoce que uno o varios fenómenos perturbadores han causado daños que rebasan la capacidad de recuperación de las delegaciones. Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de noviembre de 2014; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 22 de marzo de 2018.



2017 respecto de la Ciudad de México en el contexto actual de la ciudad implica un enorme desafío para dotar de eficacia real a diversas normas de la CPCM que acaba de entrar en vigor.

Así, por ejemplo, la CPCM establece la obligación de las autoridades de la ciudad de adoptar las medidas necesarias para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de los grupos de atención prioritaria;²³ así como la obligación de garantizar la seguridad de las personas, estableciendo medidas de prevención, mitigación y gestión integral de los riesgos que reduzcan la vulnerabilidad ante eventos originados por fenómenos naturales,²⁴ informando y previniendo a la población en formatos accesibles respecto de los riesgos que amenacen su existencia mediante la elaboración de diagnósticos y atlas de riesgos, instrumentos de monitoreo, pronósticos y alertas tempranas.²⁵ Además, en situaciones de emergencia o desastre garantizará la seguridad ciudadana²⁶ y desarrollará la cultura de la seguridad y la resiliencia.²⁷

En este contexto, la CDHDF ha documentado que el desastre sigue afectando a las personas damnificadas por el sismo del 19 de septiembre. Hoy se mantiene un estado de cosas que se caracteriza por un déficit en la efectiva garantía de los derechos humanos reconocidos en la CPCM. Tal situación va más allá de acciones u omisiones concretas de las autoridades y muestra fallas estructurales que implican diversos impactos en las personas damnificadas y en la sociedad en su conjunto.

A partir de la situación que se documenta en este informe se pone en evidencia la persistencia del desastre, por lo que con la entrada en vigor de la CPCM se considera impostergable reconocer la existencia de un *estado de cosas inconstitucional* que representa un gran reto para nuestra ciudad, ante la necesidad de reducir la separación entre la normatividad constitucional y la realidad social de una ciudad decididamente garantista en sus normas, pero marcadamente desigual y vulnerable en su cotidianidad.

El estado de cosas inconstitucional que se ha podido registrar en este informe parte del análisis de diversas problemáticas que emergieron o se agravaron con el sismo del 19 de septiembre, como se verá en el siguiente capítulo.

²³ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11, apartado B, numeral 1.

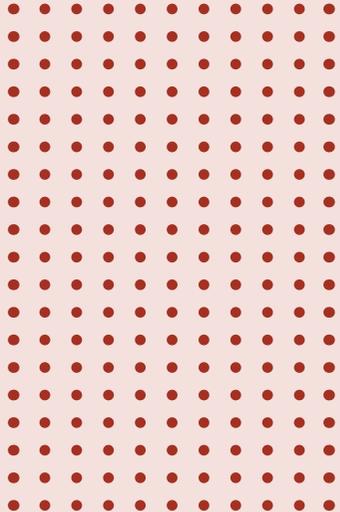
²⁴ *Ibidem*, artículo 16, apartado I, numeral 1.

²⁵ *Ibidem*, artículo 16, apartado I, numeral 1, inciso a.

²⁶ *Ibidem*, artículo 16, apartado I, numeral 1, inciso e.

²⁷ *Ibidem*, artículo 16, apartado I, numeral 1, inciso f.





II. Análisis de problemáticas y falta de garantía de los derechos humanos en la Ciudad de México. Radiografía a un año del desastre

¿DÓNDE ESTÁ EL
DINERO QUE EL MUNDO DONÓ?

Montreñas enterrados
bajo los escombros
de su maldita
corrupción

DEUDA NO

CORRUPCIÓN
INMOBILIARIA
POTENCIA EN

NO-OPACIDAD

CORR

*Mi vivienda y la zona donde
habito presentaron daños
considerables ocasionados por
una grieta que recorre parte
de la calle y la mitad de mi
domicilio.*

DE RIESGO. DENITO ILLÁREZ

A un año del sismo del 19 de septiembre de 2017, la situación en la que se encuentra la Ciudad de México y las condiciones de vida de las personas damnificadas es contraria a los principios rectores y a diversas disposiciones contenidas en la Constitución Política de la Ciudad de México, vigente a partir del 17 de septiembre de 2018. En el contexto de la entrada en vigor de la constitución, la CDHDF la utiliza como parámetro para analizar la garantía efectiva de los derechos humanos en la ciudad.

Además de los esfuerzos institucionales reportados por las autoridades en las etapas de atención inmediata, rehabilitación y reconstrucción, esta Comisión ha documentado problemáticas a través de información testimonial y documental, obtenida en los expedientes de queja, reuniones de trabajo con diversas organizaciones de personas damnificadas, organizaciones civiles y autoridades, audiencia pública con personas damnificadas,²⁸ recorridos territoriales, fuentes hemerográficas e informes de la sociedad civil.

Así, poniendo en el centro las afectaciones, necesidades y preocupaciones de las personas damnificadas, a un año de haber ocurrido el sismo se evidencian las problemáticas que a continuación se exponen.

1. Respeto del derecho a la vida y los derechos de las víctimas: verdad, justicia y reparación integral

Hechos, casos y problemáticas

INVESTIGACIÓN DE LAS CAUSAS DE LOS FALLECIMIENTOS

En un comunicado emitido el 19 de octubre de 2017 las autoridades capitalinas reportaron el colapso de 38 inmuebles a raíz de los movimientos sísmicos, el deceso de 228 personas –78 hombres, 122 mujeres y 28 niñas, niños y adolescentes– y 69 personas que fueron rescatadas con vida.²⁹

En este mismo sentido, la CDHDF ha dado seguimiento a casos en los que se evidencia la negativa de las autoridades para iniciar carpetas de investigación, así como para dar copias e informar del avance de éstas; dichas problemáticas también fueron expuestas en la audiencia pública. El caso del colapso del inmueble ubicado en la esquina de Bolívar y Chimalpopoca, donde fallecieron trabajadoras textiles, es un ejemplo de esta situación.³⁰

²⁸ Del 19 de septiembre de 2017 al 16 de septiembre de 2018 la CDHDF ha registrado 250 quejas en sus distintas visitadurías. El 16 de marzo de 2018 la CDHDF convocó en sus instalaciones a una audiencia pública para identificar problemáticas y documentar presuntas violaciones a los derechos humanos que enfrentan las personas damnificadas en la Ciudad de México. El 18 de mayo se sostuvo una reunión con mesas directivas de madres y padres de familia de 31 escuelas: cuatro de preescolar, 17 primarias, nueve secundarias y una de educación especial de seis delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Tlalpan y Xochimilco. Del 28 de mayo al 7 de junio de 2018 se realizaron 15 recorridos territoriales en 17 colonias de ocho delegaciones: Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Tlalpan y Xochimilco. Al mismo tiempo se elaboró un documento de análisis interno sobre las afectaciones a personas mayores derivado de visitas a 10 colonias en seis delegaciones. Como parte de las actividades de la Comisión se dio acompañamiento a reuniones y manifestaciones de Damnificados Unidos de México.

²⁹ Comunicación Social del Gobierno de la Ciudad de México, *doc. cit.*

³⁰ Un informe de la sociedad civil señala que las autoridades informaron a las familias que no existían delitos que investigar, a pesar de que el edificio presentaba fallas estructurales desde el sismo de 1985 y contaba con estructuras metálicas en el techo que colocaban mayor peso en el inmueble respecto del que podía soportar. Véanse CIUDADanía19s, *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de las personas afectadas a siete meses del sismo del 19 de septiembre: hacia una Comisión de la Verdad*, México, CIUDADanía19s, 2018, p. 10, disponible en <<http://ciudadania19s.org.mx/wp/wp-content/uploads/2018/04/RC-Queja-19s-20180430.pdf>>; y Marcela Turati, “La fábrica caída en Chimalpopoca, vieja conocida del gobierno”, en *Proceso*, México, 26



Perdí dos familiares en el inmueble ubicado en Chimalpopoca y Bolívar, a mi hermana y mi mamá, en este edificio que data de 1942, he tenido diversos inconvenientes en la investigación y recolección de evidencias. Se está imputando a la dueña del edificio, quien es una persona poderosa; me he acercado a medios de comunicación, pues hay múltiples irregularidades en la investigación, anteriormente en el inmueble se ubicaba la Secretaría de la Reforma Agraria, pero lo dejó por los daños que presenta. Por cuanto hace al Ministerio Público se ha tenido dificultades para la investigación por la negación de información como planos y peritajes para deslindar responsabilidades.

(TESTIMONIO DE UN FAMILIAR DE PERSONA FALLECIDA, AUDIENCIA PÚBLICA)

Fuentes hemerográficas³¹ señalaron las omisiones de las autoridades denunciadas por familiares de dos jóvenes fallecidos en el plantel del Tecnológico de Monterrey ubicado en Xochimilco,³² y respecto de las acciones legales interpuestas por familias del caso Rébsamen.³³ Al respecto, el representante del padre de una de las niñas que perdió la vida en ese colegio resaltó que el inmueble “excedía los niveles permitidos, violaba el uso de suelo, operaba sin programa de protección interno y una fusión ilegal en 10 predios, lo que llevó a suspender las operaciones del plantel”.

Por su parte, medios de comunicación refieren declaraciones del Procurador General de Justicia de la Ciudad de México, en enero de 2018, en las que informaba la apertura de 205 carpetas de investigación, bajo tipos penales como homicidio, responsabilidad de Directores Responsables de Obras (DRO), fraude específico y cambio de uso de suelo.³⁴ No obstante, a un año del movimiento telúrico no se han concretado las líneas de investigación de una manera eficiente y exhaustiva que permita llegar a la verdad: fincar responsabilidades de orden penal, civil y administrativo a constructoras y personas servidoras públicas; y garantizar la reparación integral a las víctimas. De acuerdo con información de sociedad civil, al 12 de septiembre de 2018, se abrieron 204 carpetas de investigación; 135 por oficio, 65 por denuncia y obtuvieron 65 órdenes de aprehensión, según los datos del Programa de Reconstrucción que presentó el Gobierno de la Ciudad de México. No se ha sancionado a ninguna autoridad que haya firmado manifestaciones de construcción o autorizaciones de uso de suelo.³⁵

de septiembre de 2017, disponible en <<https://www.proceso.com.mx/504893/fabrica-caida-en-chimalpopoca-vieja-conocida-del-gobierno>>, ambas páginas consultadas el 4 de mayo de 2018.

³¹ Aun cuando respecto de los casos del plantel del Tecnológico de Monterrey y el Colegio Rébsamen se abrieron quejas en esta Comisión, actualmente éstos se encuentran en investigación en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

³² “Acusan omisiones familiares de dos jóvenes fallecidos en el Tec durante 19S”, en *24 horas*, México, 7 de marzo de 2018.

³³ Laura Arana, “Las familias del caso Rébsamen amplían denuncia ante la CNDH”, en *La Razón*, México, 8 de mayo de 2018; y “Padres del Rébsamen interponen amparo para ser indemnizados; juez lo admite”, en *La Crónica de Hoy*, México, 5 de mayo de 2018.

³⁴ Cinthya Stettin, “Por sismo, vigentes 112 carpetas de investigación: PGJ”, en *Milenio*, México, 3 de enero de 2018, disponible en <<http://www.milenio.com/estados/sismo-vigentes-112-carpetas-investigacion-pgj>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

³⁵ Véase Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, “¿Por qué se cayó mi edificio?”, disponible en <<https://miedificio.contralacorrupcion.mx/>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.



PRESENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO, PROTECCIÓN DE LAS PRUEBAS, RECUPERACIÓN DE CUERPOS E INFORMACIÓN A FAMILIARES

En diversas zonas de derrumbes se identificó la insuficiencia de autoridades para atender la situación de forma oportuna, por ejemplo para acordonar las zonas, resguardar los inmuebles afectados y proteger las pruebas, ello en detrimento de las investigaciones y el acceso a la verdad.

Una problemática enfrentada por las y los familiares de las víctimas fue la falta de protocolos de rescate de personas con vida y de recuperación de los cuerpos de quienes perecieron en los escombros debido al colapso de inmuebles.³⁶ Familiares de las víctimas y organizaciones de sociedad civil expusieron la ausencia de coordinación y de materiales adecuados para el desarrollo de estas acciones, así como la escasa, nula o poco confiable información que recibían respecto del avance de las acciones llevadas a cabo por los grupos y brigadas de rescate, y sobre los cuerpos recuperados; este hecho los dejó en incertidumbre por no saber el paradero o situación de su familiar.³⁷ Incluso, se difundió que las autoridades a cargo de las tareas de rescate habían informado que al paso de 72 horas de las tareas de búsqueda y rescate se iniciaría el levantamiento de escombros con maquinaria pesada, lo que no garantizaba el hallazgo de sobrevivientes y de cuerpos.³⁸ Ante estos hechos, más de 200 organizaciones de sociedad civil solicitaron a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) medidas cautelares para vigilar que continuaran los operativos de búsqueda y rescate en los inmuebles colapsados.³⁹

En el edificio colapsado en Álvaro Obregón 286, familiares de las personas que perecieron, interpusieron un amparo administrativo para que las autoridades de Protección Civil continuaran con las labores de búsqueda y rescate, y para que determinaran si era factible o no usar maquinaria para retirar escombros en las zonas afectadas.⁴⁰

Por su parte, un familiar de una persona atrapada en los escombros del edificio Saratoga, relató los siguientes hechos:

Colapsó el edificio ubicado en la calle Saratoga núm. 714, colonia Portales Sur, delegación Benito Juárez, sitio en el cual quedó atrapada su madre, quien laboraba como empleada doméstica, acudió al lugar en la noche de ese día y las personas que ahí se encontraban confirmaron que su madre continuaba atrapada. Llegaron militares y elementos de la Marina Armada de México quienes, con ayuda de perros de rescate y máquinas detectoras de calor, confirmaron que se encontraba su madre atrapada bajo los escombros, además de que se escuchaban sus gritos; sin embargo, minutos después regresaron con el peticionario y le indicaron que “mejor se resignara, ya que habían sido

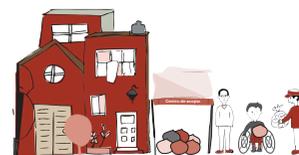
³⁶ Transparencia Mexicana, “Formato de solicitud de medidas cautelares a CNDH”, pp. 2, 6 y 7, disponible en <<https://www.tm.org.mx/epicentro/>>, página consultada el 18 de mayo de 2018.

³⁷ *Idem*; y CIUDADanía19s et al., *Informe conjunto sobre acceso a la información y desastres naturales*, México, CIUDADanía19s/Horizonta/Verificado19s/Episentro/Nosotrxs, 2018, p. 6, disponible en <<http://ciudadania19s.org.mx/wp/wp-content/uploads/2018/02/4-Relatoria-Libertad-Expresion-Informe-Conjunto-180215.pdf>>, página consultada el 4 de mayo de 2018.

³⁸ Transparencia Mexicana, *doc. cit.*, p. 2.

³⁹ “Sismos: OSC piden a CNDH y CIDH medidas cautelares y que vigilen rescates y reconstrucción”, en *SomosMass99*, México, 25 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.somosmass99.com.mx/sismos-osc-piden-a-cndh-y-cidh-medidas-cautelares-y-que-vigilen-rescates-y-reconstruccion/>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

⁴⁰ Cesar Arellano García, “Con amparos, impiden uso de maquinaria” en *La Jornada*, México, 25 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/09/25/politica/021n2pol>>, página consultada el 24 de junio de 2018.



informados de que demolerían el edificio". A la mañana siguiente se presentó en ese lugar personal de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, señalando que demolerían el edificio debido a que "tenía órdenes de muy arriba", hecho por el cual se opuso rotundamente a la demolición exigiendo que se rescatara a su madre, misma que continuaba atrapada aún con vida en el interior de ese edificio. No obstante, durante el transcurso de ese día y el día siguiente se impidió injustificadamente que personal de rescate ingresara al inmueble. Fue hasta aproximadamente el medio día del 21 de septiembre cuando los rescatistas de la agrupación Topos Azteca ingresaron sin permiso al edificio colapsado y comenzaron a realizar su labor, la cual culminó horas después con el rescate del cuerpo sin vida de su madre.

(TESTIMONIO DE UNA PERSONA PETICIONARIA, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Al respecto, la CDHDF también recibió quejas que denunciaban la falta de protocolos de recuperación de cuerpos, como se muestra en la siguiente narración de hechos:

Mi hijo perdió la vida a consecuencia del colapso de un inmueble. En ningún momento observé algún tipo de acción encaminada al rescate de cuerpos, y tampoco se le permitió el acceso al inmueble colapsado a los grupos de rescatistas. La Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México inició una carpeta de investigación con motivo del colapso; sin embargo, desconozco el número de carpeta de investigación que se inició, así como el avance en la investigación y sus resultados. Existían irregularidades en los permisos del inmueble aludido.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Obligaciones de las autoridades

El derecho a la vida es un derecho humano fundamental cuyo goce pleno es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás; no puede ser derogado ni siquiera en tiempos de guerra o en estados de emergencia.⁴¹ La protección a este derecho requiere en particular de la adopción de medidas apropiadas para proteger y preservar la vida de las personas.

La CPCM reconoce el derecho de toda persona a acceder a la justicia, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso; así como a la defensa y asistencia jurídica gratuitas y de calidad en todo proceso jurisdiccional.⁴² En cuanto a violaciones a los derechos individuales y colectivos reconocidos por esta Constitución, toda persona, grupo o comunidad podrá denunciar mediante las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad.⁴³ También

⁴¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6°; y Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión. Derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Principios Rectores de los desplazamientos internos. Nota de presentación de los Principios Rectores, E/CN.4/1998/53/Add.2*, 11 de febrero de 1998, principio 10, numerales 1 y 2, inciso a.

⁴² Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 6°, apartado H.

⁴³ *Ibidem*, artículo 5°, apartado B.



tendrá derecho a la reparación integral,⁴⁴ que incluirá las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica; a la verdad y a la justicia por hechos del pasado;⁴⁵ así como a que se adopten medidas para la atención integral de las víctimas en los términos de la legislación aplicable, dándose prioridad a las víctimas de todo delito que ponga en peligro su vida e integridad física y emocional.⁴⁶

En tal sentido, por medio del principio de acceso a la justicia las autoridades públicas tienen la obligación de investigar de manera inmediata, exhaustiva e imparcial las causas de los derrumbes en donde personas perdieron la vida o resultaron lesionadas, buscando efectivamente la verdad y en su caso estableciendo las sanciones correspondientes de forma proporcional a los actos violatorios de derechos; así como de reparar a las víctimas de manera integral, lo que incluye tanto al daño material como al inmaterial, y en particular el daño moral.⁴⁷

Problemática 1. Irregularidades en procesos de construcción que vulneran el derecho a la vida y obstáculos en el acceso a la justicia para las víctimas

A partir de los relatos, las evidencias y los estándares que se han sistematizado en este apartado se advierte la falta de condiciones normativas e institucionales para asegurar el cumplimiento irrestricto de la normatividad en materia de construcción, así como la adecuada garantía de los derechos a la verdad y al acceso a la justicia de los familiares de las personas fallecidas y de las personas lesionadas o que han sufrido un detrimento patrimonial en el desastre que se vive en la Ciudad de México a raíz del sismo del 19 de septiembre de 2017.

2. Respeto del derecho a un espacio público seguro

Hechos, casos y problemáticas

ZONAS DE RIESGO, HUNDIMIENTO Y GRIETAS

La CDHDF ha recibido un conjunto de quejas que dan cuenta de una mayor probabilidad de que haya consecuencias futuras dañinas por la presencia grietas o hundimientos, que coloca en un alto nivel de peligro a las y los habitantes de ciertas zonas de la ciudad. Así, se identificaron en la Tercera Visitaduría General, 19 expedientes de quejas con esta condición. Destacan las afectaciones presentadas en las colonias Del Mar, Villa Centroamericana y del Caribe, en Tláhuac; La Planta, Paraje Zacatepec, Lomas Estrella, Santa Martha Acatitla Norte y Santa Cruz Meyehualco, en Iztapalapa; además San Gregorio, Santa Cruz Acapixca y Santa María Nativitas, en Xochimilco. Entre las problemáticas identificadas por las personas peticionarias, están la falta de apoyo para realizar estudios de mecánica de suelo, estudios geológicos y geofísicos.⁴⁸

Un caso paradigmático es el de la colonia Del Mar de la delegación Tláhuac, ya que aparecieron grietas que llegan hasta la delegación Iztapalapa⁴⁹ sin que exista certeza documental ni

⁴⁴ *Ibidem*, artículo 5º, apartado C.

⁴⁵ *Ibidem*, artículo 5º, apartado C, numerales 1 y 2.

⁴⁶ *Ibidem*, artículo 11, apartado J.

⁴⁷ Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013; última reforma publicada el 3 de enero de 2017, artículos 1º y 27.

⁴⁸ Véase por ejemplo "Informe del diagnóstico social de los fenómenos naturales ocurridos el 7 y 19 de septiembre de 2017 en Santa Cruz Acapixca y Santa María Nativitas en Xochimilco", trabajo realizado por estudiantes de séptimo semestre, periodo 2018-I; y sexto semestre 2018-II, de la práctica regional de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, junio de 2018, p. 2.

⁴⁹ José Martínez González *et al.*, "Efectos del hundimiento regional en los cambios de periodo dominante del suelo de la Cuenca de México: propuesta de nuevos mapas para las normas técnicas complementarias para diseño por sismo (NTCDS)", ponencia presentada



información sobre el nivel de afectación y la evaluación de su peligrosidad. Algunos testimonios de personas damnificadas relatan que desde hace 40 años cuentan con un dictamen que señala que la zona no es habitable.

Personas damnificadas de la colonia Villa Centroamericana, ubicada en Tláhuac, también mencionaron que desde antes de los eventos sísmicos su unidad habitacional ya presentaba grietas, las cuales fueron rellenadas con arcilla y sin que se revisara de manera específica la situación; sin embargo, con el sismo del 19 de septiembre dichas grietas se hundieron más.⁵⁰

Un estudio geotécnico realizado por especialistas de la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en ocho colonias de la delegación Tláhuac concluyó que 98% de los daños en viviendas, instalaciones subterráneas y mobiliario público causados por el sismo se debieron a hundimientos, grietas y colapsos identificados desde antes del temblor.⁵¹

Mi vivienda y la zona donde habito presentaron daños considerables ocasionados por una grieta que recorre parte de la calle y la mitad de mi domicilio.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Entre las quejas documentadas se encuentra el caso de la Unidad Habitacional La Concordia, ubicada en la colonia Santa Martha Acatitla Norte de la delegación Iztapalapa, cuyo terreno ya presentaba grietas años antes del sismo del 19 de septiembre y ha quedado inhabitable luego de éste.

Asimismo, destaca el testimonio de una persona de la Unidad Cananea, ubicada en Iztapalapa, quien vive a la orilla de una de las grietas y señaló que no se quiere reconocer que “aquí la bronca es el suelo y que necesitamos urgentemente un estudio de suelo para saber qué viviendas pueden repararse y cuáles se tienen que reubicar. No podemos tomar decisiones sin tener los elementos de conocimiento”.⁵² Además, alertó que se están demoliendo inmuebles sin un estudio técnico-científico bajo el ofrecimiento de que les van a construir viviendas encima de las grietas.

Otros testimonios de personas de esa unidad, que colinda con la colonia Del Mar, expresaron que existen daños en la vialidad, situación que se incrementa cuando circula el transporte pesado y provoca un mayor movimiento y afectación a la falla geológica.

Se han realizado diversos dictámenes del suelo donde se contradicen las autoridades que elaboran los mismos, toda vez que se ha señalado que la Unidad Cananea está asentada en una zona de alto riesgo, pero habitable. Sin embargo, existe una falla geológica en dicha zona, circunstancia que no ha sido considerada por parte de las autoridades.

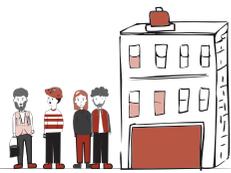
(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

en el XVIII Congreso Nacional de Ingeniería Sísmica, Aguascalientes, 2011, p. 4.

⁵⁰ Sergio Rincón, “A 10 meses del 19S, vecinos de Tláhuac siguen sin saber si es seguro reparar sus hogares”, en *Mexico.com*, 19 de julio de 2018, disponible en <<https://www.mexico.com/nuestras-causas/a-10-meses-del-19s-vecinos-de-tlahuac-siguen-sin-saber-si-es-seguro-reparar-sus-hogares/>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

⁵¹ Francisco Sandoval Alarcón, “Estudio de la UNAM y la UAM advierte del problema de grietas y hundimientos en Tláhuac”, en *Animal Político*, México, 20 de octubre de 2017, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2017/10/estudio-unam-uam-grietas-hundimiento-tlahuac/>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

⁵² Reunión realizada el 31 de mayo de 2018 en la colonia Cananea de la delegación Iztapalapa.



El hundimiento y el agrietamiento del subsuelo, principalmente en colonias de las delegaciones Tláhuac, Xochimilco e Iztapalapa, causados por distintos factores vinculados a fallas geológicas y al desequilibrio hidrológico son problemáticas que se han evidenciado y agravado a raíz de los movimientos sísmicos, las cuales afectan a las personas que habitan en dichas zonas para vivir en un espacio seguro y confiable.

La extracción del agua del subsuelo, cada vez en mayor proporción⁵³ genera hundimientos que dañan seriamente las edificaciones y la infraestructura urbana de la ciudad (calles, drenaje, tuberías de abastecimiento de agua potable, redes de distribución eléctrica). En este contexto, se incrementa el nivel de riesgo para la estabilidad de las construcciones y la infraestructura urbana, y por ende para la integridad de las personas que viven y transitan en dichas zonas de la ciudad.⁵⁴

El Centro Nacional de Prevención de Desastres y la UNAM impulsaron un proyecto desde 2016, con la finalidad de identificar la vulnerabilidad física del suelo de la Ciudad de México susceptible a fracturarse y estimar la fragilidad social en zonas de fracturamiento; se trabajó con las jefaturas delegacionales en turno para contribuir a disminuir el riesgo para la población mediante una zonificación adecuada y el diseño de distintas medidas de mitigación. Posteriormente se sumó el Centro de Geociencias, que al ampliar la búsqueda y cartografía de dichas fracturas encontró que afectan a 15 delegaciones, las más afectadas son: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Tláhuac y Xochimilco. En este reporte se explica que las fracturas no son aleatorias, se pueden cartografiar y predecir.⁵⁵

ATLAS DE RIESGOS

La Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal y la Ley de Reconstrucción ordenan la integración de atlas de riesgos de la ciudad y las demarcaciones territoriales; y establecen que dichas herramientas deben ser actualizadas semestralmente. No obstante, un reportaje ha evidenciado que hasta el 28 de septiembre de 2017 sólo tres delegaciones tenían sus atlas de riesgo actualizado.⁵⁶

Algunas personas han denunciado que los Atlas de Riesgos de la Ciudad de México es incompleto, carece de información útil y relevante para la toma de decisiones públicas, para que las y los habitantes puedan visualizar toda la clase de peligros con los que conviven⁵⁷ y el riesgo que implica vivir o transitar en ciertas colonias y espacios públicos. En particular, el Atlas de Riesgos deberían estar vinculados a los cambios de uso de suelo.

⁵³ *Repensar la Cuenca: la gestión de ciclos del agua en el Valle de México*, México, CENTHUAM, s. f., p. 14.

⁵⁴ Centro Nacional de Prevención de Desastres, *Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México. Atlas Nacional de Riesgos de la República Mexicana*, México, Cenapred/Segob/Coordinación Nacional de Protección Civil, 2001, pp. 98 y 99, disponible en <<http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/36-DIAGNOSTICOCODEPELIGROSEIDENTIFICACIONDERIESGOSDEDESASTRESENMXICO.PDF>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

⁵⁵ Dirección General de Comunicación Social de la UNAM, Boletín UNAM-DGCS-677, *Mapea UNAM fracturas en el suelo de la Ciudad de México*, México, 12 de octubre de 2017, disponible en <http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2017_677.html>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

⁵⁶ Daniel Melchor, "Atlas de Riesgo en la CDMX: la herramienta que hace falta para salvar vidas", en *VICE*, 28 de septiembre de 2017, disponible en <https://www.vice.com/es_mx/article/mb79e4/atlas-de-riesgo-en-la-cdmx-la-herramienta-que-hace-falta-para-salvar-vidas>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

⁵⁷ Entrevistas con Rafael Huizar, geólogo de la UNAM; Mayela Delgadillo, integrante del Frente Ciudadano Salvemos a la Ciudad; Candelaria Huarte, especialista en sociología urbana de la UAM; y Josefina Mac Gregor, de Suma Urbana, citados en *idem*.



AFECTACIONES EN INFRAESTRUCTURA URBANA, SERVICIOS PÚBLICOS Y PATRIMONIO CULTURAL

El sismo afectó la infraestructura, los servicios públicos y el patrimonio cultural de la Ciudad de México. Como se relata en los testimonios y denuncias que se presentan a continuación, a un año de ocurrido este fenómeno sísmico quedan pendientes obras de rehabilitación y reconstrucción. Asimismo, se ha evidenciado la falta de mantenimiento periódico de la infraestructura urbana y los espacios públicos.

Las autoridades de la delegación Iztapalapa no han dado respuesta a la solicitud de servicios básicos para las personas del pueblo de Santa Cruz Meyehualco, como son el alumbrado público, repavimentación, agua potable y seguridad.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

El Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro) reportó afectaciones de importancia en varias estaciones de las líneas A y 12. En esta última se registraron daños en una de las columnas, lo que debilitó su funcionamiento integral. Por ello se tuvo que reparar y un mes después se restableció el servicio de la línea en su totalidad.⁵⁸

Un censo de daños en edificios e instalaciones públicos estimó un total de 83 inmuebles afectados, de los cuales 37 eran del Gobierno de la Ciudad de México y 46 del gobierno federal.⁵⁹

En las quejas investigadas también se dieron a conocer daños en vialidades y en la infraestructura urbana que la autoridad no reparó con la debida celeridad, por ejemplo puentes peatonales.

Por el sismo del 19 de septiembre de 2017 se desplomó un puente peatonal ubicado en Periférico Sur a la altura del Pabellón Cuemanco. Éste constituía su única vía de comunicación para utilizar los medios de transporte hacia su trabajo o hacia las escuelas donde llevan a sus hijos. Actualmente, las personas cruzan a pie la vialidad, exponiendo su vida; y ya han ocurrido accidentes.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

También se reportó una serie de afectaciones a servicios públicos, como recortes de energía eléctrica. De manera oficial, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) informó que 1.82 millones de hogares se quedaron sin electricidad en la ciudad, luego del sismo del 19 de septiembre.⁶⁰

⁵⁸ Eduardo Hernández, "Metro, construido para resistir los temblores", en *El Universal*, México, 12 de noviembre de 2017, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/metro-construido-para-resistir-los-temblores>>; y "El Metro reabre estaciones de la Línea 12 afectadas por el sismo", en *Obrasweb*, México, 30 de octubre de 2017, disponible en <<http://obrasweb.mx/construccion/2017/10/30/el-metro-reabre-estaciones-de-la-linea-12-afectadas-por-el-sismo>>, ambas páginas consultadas el 6 de julio de 2018.

⁵⁹ Plataforma CDMX, "Censo de infraestructura de los daños sufridos en los edificios o instalaciones del Gobierno de la Ciudad de México (ISC CDMX, Sobse CDMX)", disponible en <<https://www.plataforma.cdmx.gob.mx/censos/sobse>>, página consultada el 28 de agosto de 2018.

⁶⁰ Comisión Federal de Electricidad, Boletín de prensa, Sismo afecta suministro eléctrico a más de 4.88 millones de hogares y comercios en el Valle de México, Morelos, Puebla, Oaxaca, Guerrero y Tlaxcala, 20 de septiembre de 2017, disponible en <<https://www.cfe.com.mx>>



La Sedesa y los Servicios de Salud Pública de la Ciudad de México informaron sobre afectaciones parciales, graves o totales a un conjunto de 41 hospitales, cinco centros de salud y un edificio administrativo.⁶¹

Gracias al trabajo realizado en territorio por parte de la CDHDF se tuvo conocimiento de que la infraestructura hídrica había resultado dañada, lo que generó un desabasto de agua en distintas delegaciones, entre ellas Iztapalapa, Tláhuac y Xochimilco, las cuales no contaban con este servicio. A finales de octubre de 2017 Oxfam México refería diferencias en las cifras de afectaciones por la falta de agua que se presentaban en la ciudad: mientras que los periódicos cuantificaron 3.3 millones de personas afectadas después del sismo, de las cuales casi la mitad estaba en Iztapalapa; el Sacmex indicaba que sólo 2.3 millones se quedaron sin el servicio entre el 19 y el 20 de septiembre.⁶²

Después del sismo la CDHDF recibió diversas quejas relacionadas con afectaciones y fugas en la red hídrica y de drenaje, restricciones en el suministro de agua potable o su cobro injustificado en pueblos y colonias de las delegaciones Benito Juárez, Iztacalco, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Venustiano Carranza y Xochimilco. En algunas de ellas se menciona que las personas han solicitado apoyo a la delegación para acceder a pipas de aguas, sin haberlas recibido, o que han tenido que pagar para obtenerlas; que las autoridades han tardado para la reparación del sistema de drenaje que quedó afectado; o que se les han pedido cuotas para la realización de los trabajos y reconexiones del drenaje y de la red hidráulica a sus casas.

Como consecuencia del sismo su colonia no cuenta con el suministro de agua. Ni el Sistema de Aguas de la Ciudad de México ni la delegación Iztapalapa le dan solución a dicha problemática. Aclaró que los vecinos de la zona y ella han pagado por ese suministro en pipas, lo que les genera un gasto adicional en su economía.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Las personas no cuentan con el servicio de suministro de agua potable en su domicilio a través de la red hidráulica, tienen que acudir a avenida de las Torres, colonia Renovación, delegación Iztapalapa, para que les brinden agua a través de pipas que envía la Jefatura Delegacional.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

En relación con las escuelas, al 28 de agosto de 2018 el censo de planteles de educación básica afectados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México contabilizó un total de 1 900 planteles afectados, de los cuales 750 tienen daño moderado/severo, 35 mode-

cfe.mx/salaprensa/Paginas/salaprensadetalle.aspx?iid=388&ilib=5>, página consultada el 6 de julio de 2018.

⁶¹ Plataforma CDMX, "Censo de infraestructura de salud (Sedesa CDMX)", disponible en <<https://www.plataforma.cdmx.gob.mx/censos/sedesa>>, página consultada el 28 de agosto de 2018.

⁶² Gabriela Andraca, "La crisis del agua en la Ciudad de México después del sismo", en *Oxfam México*, 30 de octubre de 2017, disponible en <<https://www.oxfamMexico.org/historias/la-crisis-del-agua-en-la-ciudad-de-m%C3%A9xico-despu%C3%A9s-del-sismo>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.



rado y nueve presentan daño grave.⁶³ Los testimonios recibidos por personas representantes de mesas directivas de escuelas en el marco de una reunión señalaron daños estructurales en centros escolares, así como la respuesta lenta por parte de las autoridades.

Sin embargo, el pasado 13 de septiembre autoridades educativas federales y locales, señalaron que, a un año del sismo, se repararon 1 142 escuelas que tuvieron daños menores; de 759 planteles con daño moderado a severo, en 503 ya terminaron los trabajos y 256 están en proceso de reparación, de estos últimos 187 estarán listos en noviembre, 14 en abril y 27 hasta julio de 2019.⁶⁴ Actualmente 23 escuelas, con una matrícula de 13 994 estudiantes trabajan en aulas móviles, y otros 22 planteles con 4 874 estudiantes fueron reubicados.⁶⁵

No hubo problemas estructurales en el inmueble (escuela); sin embargo, hay daños en el sistema de agua y drenaje, por lo que los servicios se prestan de forma deficiente. Respecto a la tubería de agua hicieron adaptaciones, pero fue momentáneo. Hay 900 niñas y niños. Además, están albergando a otra escuela en sus instalaciones.

(TESTIMONIO, REUNIÓN CON MADRES Y PADRES DE FAMILIA)

Como consecuencia del sismo también el patrimonio cultural e histórico de la Ciudad de México sufrió daños. De acuerdo al trabajo territorial realizado por la CDHDF, se identificaron edificaciones y zonas arqueológicas emblemáticas afectadas como son: la Catedral Metropolitana, el Templo Mayor, la zona arqueológica Cerro de la Estrella; también presentan afectaciones: el templo de San Bernardino de Siena, la capilla de San Marcos, la parroquia de San Gregorio en la delegación Xochimilco, los templos de Santa Catarina y Santo Domingo en Coyoacán, la parroquia Nuestra Señora de los Ángeles en la delegación Cuauhtémoc, entre otros.

El Censo de Patrimonio Cultural Urbano e Histórico, realizado por la Seduvi, reporta 5 415 inmuebles con características patrimoniales afectados, de los cuales 243 contienen elementos de valor artístico según información del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) (32 están en situación grave y 37 tienen afectación media), 277 inmuebles con daños fueron señalados por la sociedad civil (26 con afectación media y tres con afectación grave), y 23 con valor artístico fueron reportados por la Segob (20 en riesgo alto).⁶⁶

Respecto de los inmuebles catalogados como patrimonio cultural e histórico por la Seduvi en conjunto con el INBA, destacan 152 reportes recibidos, de los cuales 98 inmuebles están catalogados, 79 se encuentran en zonas históricas, 41 son monumentos históricos y 52 tienen valor artístico.⁶⁷

⁶³ Plataforma CDMX, "Censo de planteles educativos afectados", disponible en <<https://www.plataforma.cdmx.gob.mx/censos/escuelas-afectadas>>, página consultada el 28 de agosto de 2018.

⁶⁴ Lilian Hernández, "Reconstrucción total de escuelas dañadas el 19-S estará lista en 2019", en *Excélsior*, México, 13 de septiembre de 2018, disponible en <<https://www.excelsior.com.mx/comunidad/reconstruccion-total-de-escuelas-danadas-el-19-s-estara-lista-en-2019/1264795>>, página consultada el 14 de septiembre de 2018.

⁶⁵ Brenda Yañez, "A un año del #19S, así va la reconstrucción de escuelas en la CDMX", *ADN Político*, 12 de septiembre de 2018, disponible en <<https://adnpolitico.com/cdmx/2018/09/12/asi-es-el-balance-de-las-escuelas-y-ninos-afectados-tras-el-19s-en-la-cdmx>>, página consultada el 14 de septiembre de 2018.

⁶⁶ Plataforma CDMX, "Censo de Patrimonio Cultural Urbano e Histórico afectado (Seduvi CDMX)", disponible en <<https://www.plataforma.cdmx.gob.mx/censos/seduvi>>, página consultada el 28 de agosto de 2018.

⁶⁷ *Idem*.



En una de las quejas investigadas por la CDHDF se muestra daños severos a un mercado público y una iglesia que no han sido debidamente atendidos por la autoridad. En la narración de hechos la persona peticionaria señaló lo siguiente:

El mercado San Salvador Milpa Alta-Cuauhtenco y la iglesia que está junto fueron dañados severamente y corren el riesgo de colapsar; lo hemos hecho del conocimiento de la delegación, la Secretaría de Gobernación y Protección Civil, pero no hemos recibido respuesta. No existe dictamen alguno que avale las condiciones de los inmuebles.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Obligaciones de las autoridades

Las plazas, parques, jardines y calles entre otros, constituyen los espacios públicos y son un elemento esencial en la vida urbana, ya que configuran lugares de cohesión social de las relaciones urbanas más allá de la esfera privada; y cumplen una función social al brindar servicios ambientales, de recreación, educativos, de interacción y de cohesión social.⁶⁸

La CPCM en su artículo 13 reconoce el derecho al espacio público, considerándolo un *bien común*. De ello se desprende que las autoridades de la Ciudad de México tienen el deber de promover su creación y regeneración en condiciones de seguridad que favorezcan la construcción de la ciudadanía y eviten su privatización; además, tienen la obligación de desarrollar una cultura de la seguridad y la resiliencia.⁶⁹ Este derecho se encuentra estrechamente vinculado al derecho a la ciudad,⁷⁰ el cual contempla la distribución equitativa de los bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

La CPCM también plantea que en situaciones de emergencia o desastre el gobierno garantizará la seguridad ciudadana⁷¹ y en todo momento mantendrá la cobertura universal del servicio de agua: su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable.⁷²

La infraestructura urbana y demás equipamientos, bienes y servicios públicos son parte de lo público, del bien común que permite a las y los habitantes de la ciudad ejercer sus derechos humanos básicos. En casos de emergencia las autoridades deben priorizar, según proceda y de conformidad con las necesidades y solicitudes de las personas afectadas, la reconstrucción o el establecimiento de infraestructura y servicios básicos.⁷³

Asimismo, cuando las autoridades tengan conocimiento de que en el espacio público –incluyendo la infraestructura, instalaciones e inmuebles– existe una situación de riesgo real e inmediato para la vida de una persona o grupo de personas, deberán adoptar medidas razo-

⁶⁸ Patricia Ramírez Kuri, "Los espacios públicos", en Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, México, Seciti/Miguel Ángel Porrúa, 2016, pp. 126 y 127. Véase también Organización Mundial de la Salud, *Principios de higiene de la vivienda*, Ginebra, OMS, 1990, p. 17.

⁶⁹ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 16, apartado I, numeral 1, inciso f.

⁷⁰ *Ibidem*, artículo 12.

⁷¹ *Ibidem*, artículo 16, apartado I, numeral 1, inciso e.

⁷² *Ibidem*, artículo 9º, apartado F, numeral 2.

⁷³ Asamblea General de las Naciones Unidas, *El derecho a una vivienda adecuada. Nota del Secretario General. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, A/66/270, 5 de agosto de 2011, párr. 64, principio operacional 5.



nables y necesarias para evitarlo; de no hacerlo, incumplirían su obligación de prevenir violaciones a los derechos humanos.⁷⁴

Problemática 2. Falta de certeza, claridad y transparencia sobre las condiciones del suelo de la ciudad, e inadecuada atención de la infraestructura urbana y los servicios públicos

A partir de los relatos, las evidencias y los estándares que se han sistematizado en este apartado se advierte que el progresivo agrietamiento y hundimiento en ciertas colonias de la ciudad impacta en la estabilidad y seguridad de los espacios públicos, la infraestructura urbana y las construcciones, lo que pone en una condición de vulnerabilidad a las personas en el ejercicio de su derecho al uso y disfrute del espacio público, y en su integridad física.

Dicha situación se agrava por la falta de acceso a la información sobre los riesgos que caracterizan a cada colonia, en particular por la desactualización y la difusión oportuna de los atlas de riesgos.

3. Respeto del derecho a la protección de las personas desplazadas por desastres provocados por fenómenos naturales

Hechos, casos y problemáticas

PRESENCIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO

La CDHDF constató con preocupación que no existe información oficial sobre el número de personas víctimas de desplazamiento forzado derivado de los sismos de septiembre;⁷⁵ sin embargo, la información periodística ilustra que tan sólo en la colonia Juárez, en Cuauhtémoc, hubo 2 400 personas que se encontraban en esa situación.⁷⁶

Este proceso de desplazamiento fue confirmado en la audiencia pública en la que 41% de las y los participantes manifestó que ya no vivía en los inmuebles afectados y que estaba en casa de amistades o familiares, en un lugar rentado o que vivía en un albergue o campamento. Por lo menos ocho personas mencionaron varios lugares donde han tenido que vivir mientras se resuelve su situación; otras comentaron que dormían en la calle o en su coche, lo que muestra la situación inestable y precaria en que se encontraban.

⁷⁴ Véase Corte IDH, *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 14 de noviembre de 2014, serie C, núm. 287, párr. 523.

⁷⁵ El Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC), que forma parte del Consejo Noruego para Refugiados (NRC), calcula que en 2012, 160 000 personas se encontraban en situación de desplazamiento interno en México. Véase Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, *Global Overview 2014. People internally displaced by conflict and violence*, Ginebra, IDMC-NRC, 2014, p. 43.

⁷⁶ Yanira Franco, "Hay 2 mil desplazados de la colonia Juárez por sismo del 19-S", en *Milenio*, México, 25 de marzo de 2018, disponible en <<http://www.milenio.com/estados/2-mil-desplazados-colonia-juarez-sismo-19-s>>; Marlene Valero, "Los desplazados del sismo", en *La Silla Rota*, México, 5 de octubre de 2017, disponible en <<https://lasillarota.com/metropoli/los-desplazados-del-sismo-miramontes/180908>>; "Mexicanos desplazados por sismo: 'Es un cuento de horror'", en *Hoy Digital*, Santo Domingo, 27 de septiembre de 2017, disponible en <<http://hoy.com.do/mexicanos-desplazados-por-sismo-es-un-cuento-de-horror/>>; y "Desplazados por terremoto viven pesadilla en las calles", en *Telemundo 47*, 27 de septiembre de 2017, disponible en <<https://www.telemundo47.com/noticias/mexico/Desplazados-por-terremoto-viven-pesadilla-en-las-calles-de-la-capital-mexicana-Mexico-victimas-448168723.html>>, todas las páginas consultadas el 13 de septiembre de 2018.



La unidad habitacional se encuentra deshabitada y las personas estamos en diferentes lugares, algunas siguen viviendo en la calle a la expectativa de lo que se va a realizar. Hay diferentes mesas y no encontramos soluciones.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

La documentación realizada por la CDHDF evidencia que entre las causas que provocaron el desplazamiento de personas se encuentran la pérdida total o parcial de sus viviendas y el temor ante la falta de certeza sobre la seguridad de éstas.

Además de que no se cuenta con un registro oficial confiable sobre las víctimas de desplazamiento, tampoco se ha implementado una política pública adecuada; aun cuando el Programa para la Reconstrucción de la Ciudad de México establece como una de sus directrices la no generación de desplazamientos humanos, en la actualidad no se reconoce el fenómeno ni su magnitud y tampoco se han establecido disposiciones para garantizar los derechos de las personas desplazadas.

ATENCIÓN EN ALBERGUES, CAMPAMENTOS Y COMEDORES

Si bien frente a la situación de desastre las autoridades locales hicieron un esfuerzo inicial para dar asistencia humanitaria al habilitar albergues y campamentos desde la tarde del 19 de septiembre, éstos fueron atendidos principalmente por personal administrativo, el cual no contaba con protocolos específicos para su instalación y funcionamiento eficaz ni con capacitación previa para actuar de forma profesional ante una emergencia de tal magnitud y de temporalidad indefinida.

En el diálogo sostenido por la CDHDF en la audiencia pública se subrayó que estos lugares no ofrecían las condiciones mínimas para realizar actividades cotidianas y que no dignificaban la estancia de quienes los utilizaban. En el trabajo de seguimiento realizado por la CDHDF, las y los damnificados reflejaron situaciones de vida precarias en su persona, con acceso limitado al agua así como a baños y servicios de aseo deficientes. Ello repercutió en su salud al presentarse brotes de enfermedades respiratorias y gastrointestinales causadas por las malas condiciones sanitarias en algunos de los lugares; organizaciones civiles y personas damnificadas denunciaron la falta de servicios, inseguridad y conatos de violencia.

La persona vive junto con otras siete familias en el campamento que se ubica en la colonia La Planta, delegación Iztapalapa. Dicho campamento no cuenta con alumbrado y varias de las calles aledañas se encuentran cerradas, provocando un alza en el robo a transeúntes y la dificultad de acceso a vehículos de emergencia.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Otros testimonios resaltan que los cuidados médicos y psicológicos en los albergues fueron limitados e insuficientes, en particular se resalta la escasa oferta de atención psicosocial y de contención.



En estos espacios también se registraron casos de maltrato. Ello se dio a conocer en distintas quejas que ha recibido la CDHDF al respecto, tal como se muestra en el siguiente testimonio:

Acudieron al refugio temporal que se instaló en el deportivo Benito Juárez. Ahí fueron víctimas de acoso y malos tratos por parte de las autoridades de la delegación, ya que eran presionadas para dejar el albergue, les brindaban comida en malas condiciones, eran discriminadas por ser madres solteras y no contar con un empleo.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Además, organizaciones civiles denunciaron que varios albergues incluidos en las listas oficiales de lugares que prestarían servicios no estuvieron disponibles o cerraron a pesar de la necesidad de vivienda de emergencia de alguna población damnificada; otros sólo recibían a personas que fueran habitantes del entorno inmediato afectado en el que encontraban, y en algunos se rechazó a personas integrantes de comunidades y pueblos originarios.⁷⁷

RESGUARDO DE PERTENENCIAS Y BIENES MATERIALES

Personas damnificadas que han tenido que dejar sus viviendas al quedar inhabitables o presentar riesgos aseveran que no han contado con el apoyo de la autoridad para el resguardo de sus pertenencias. Esto ha tenido como consecuencia que algunas de ellas hayan sido víctimas de robo a sus inmuebles.

Las personas entrevistadas en el marco de la audiencia pública que ya no vivían en los inmuebles afectados indicaron que éstos y sus pertenencias eran resguardados principalmente por vecinas, vecinos, familiares, la administración del inmueble, el conserje, el velador o un servicio de vigilancia privado contratado por ellas. Llama la atención que 23.1% de estas personas respondió que nadie cuidaba el lugar, y que únicamente en 6.5% de los casos se refirió haber contado con el apoyo de la autoridad para el resguardo de sus pertenencias.

Lo anterior alerta sobre la falta de protocolos de resguardo de las pertenencias que quedaron dentro de los inmuebles dañados por el sismo. Algunas personas damnificadas se negaron a ir a los refugios y tuvieron que acampar afuera de sus viviendas para vigilar sus pertenencias; otras personas que habitaban en edificios con riesgo de derrumbe regresaron por sus pertenencias, pero sin el apoyo de las autoridades.

⁷⁷ CIUDADanía19s *et al.*, *Informe conjunto sobre acceso a la información...*, *op. cit.*, pp. 7 y 8. La organización Documenta desde abajo señala que a medida que se cerraban los albergues oficiales se mantenían abiertos los campamentos y albergues creados por la sociedad civil para hacer frente a las necesidades de la población que no tenía alternativas; éstos recibían personas damnificadas que originalmente se habían alojado en albergues oficiales. Véase Documenta desde abajo, "Contra el desamparo del Estado: Informe ciudadano sobre las violaciones a los derechos de las personas damnificadas por el sismo del 19S", México, 12 de septiembre de 2018, disponible en <<http://www.documentadesdeabajo.org/informe-B-albergues-03-cierre-injustificado.html>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.



Nuestro edificio ubicado en Tláhuac se encuentra desocupado, por inclinación y hundimiento. Realizamos roles de guardias porque se han robado la tubería, medidores de agua y de gas.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Una parte del edificio en que habitaba se derrumbó y debido a los daños ocasionados a la parte que quedó de pie, la delegación Benito Juárez acordonó la zona, prohibió el ingreso al edificio y les indicaron que se llevaría a cabo la demolición de la otra parte del edificio y que les entregarían sus pertenencias para que pudieran resguardarlas en la misma delegación. Sin embargo, no les entregaron: los paneles solares, las puertas del departamento, las cocinas integrales y otros, por lo que al preguntar sobre ellas se les dijo que con eso se hizo el pago de la demolición, lo cual además se realizó sólo hasta el primer nivel, ya que si la demolición hubiera sido total se les indicó que tendrían que pagar otro tanto. Su vehículo permanece bajo los escombros.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Las y los vecinos hicieron guardias de 24 horas afuera del inmueble; aunque ya no las hacen, cada uno paga 500 pesos mensuales para una empresa de seguridad privada y el mantenimiento. Entre octubre y noviembre de 2017, entre todos los vecinos se pagó la cantidad de 70 000 pesos para construir un túnel que les permitió sacar sus pertenencias del inmueble.

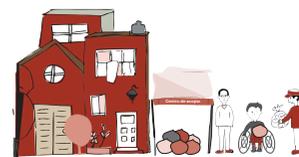
(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

OTORGAMIENTO DE APOYOS ECONÓMICO PARA LA RENTA

El Gobierno de la Ciudad de México implementó un programa de apoyo para rentas de vivienda temporal, el cual fue anunciado el 26 de septiembre; este programa era una de las acciones dirigidas a atender la vulnerabilidad social entre la población damnificada, a través de la entrega de apoyos económicos a las personas que perdieron su hogar por demolición, derrumbe o inhabilitación.⁷⁸ Sin embargo, el programa fue suspendido un mes después al detectarse que algunas personas que no eran damnificadas habían accedido al recurso; finalmente, fue reactivo en mayo de 2018 en el marco del Programa para la Reconstrucción de la CDMX.

Entre las críticas dirigidas a esta medida se encuentra su falta de enfoque para garantizar una vida digna, ya que el recurso brindado era muy limitado, permitía cubrir sólo un porcentaje mínimo del costo de una renta (primero fueron 3000 pesos y luego aumentó a 4000 pesos mensuales); esto llevaba a las personas a buscar lugares baratos para rentar, los cuales podían estar muy lejos de la zona en donde residían antes del sismo. También se señaló que el apoyo era brindado por un corto tiempo (tres meses que después se ampliaron a cinco) y

⁷⁸ Comunicación Social del Gobierno de la Ciudad de México, "Plan para la Reconstrucción de la CDMX", discurso de Miguel Ángel Mancera Espinosa, jefe de Gobierno de la Ciudad de México, 26 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/plan-para-la-reconstruccion-de-la-cdmx>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.



que había un escaso control y falta de lineamientos claros para su entrega, lo que facilitaba la posible utilización discrecional del dinero.⁷⁹

Al respecto, personas damnificadas denunciaron en la audiencia pública que la información puesta a disposición para acceder a estos recursos económicos era limitada y a veces incorrecta. Únicamente 54.5% de las personas entrevistadas que ya no habitaban el inmueble afectado señaló haber recibido apoyo para la renta. Además, el establecimiento de ciertos requisitos impidió que algunas de las personas que necesitaban del apoyo accedieran a él.

Pido apoyo al gobierno, porque el edificio está mal, nuestros edificios están dañados por dentro. Estamos aquí, desde el día del terremoto en la calle, estamos en la vil calle, yo dormí cuatro días en el parque hasta que mi nieto se enfermó de los bronquios, no tenemos ayuda de nadie. Ayer vino una muchacha del multifamiliar a traernos un poco de despensa y apoyo.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Derivado del sismo, autoridades del Gobierno de la Ciudad de México les restringió el ingreso a ese inmueble. A consecuencia de la imposibilidad física de regresar a sus viviendas, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México les proporcionó el pago de tres mil pesos como apoyo de renta, pero este apoyo no fue suficiente.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

En la colonia Del Mar mi casa presentó daño parcial, y ahora me informan que es código rojo desde hace un mes y [que] demolerán la parte de atrás, el inmueble vecino se encuentra recargado en parte de mi construcción, dicen que van a demoler, pero sin un dictamen, no estamos recibiendo apoyo para renta.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Obligaciones de las autoridades

La CPCM establece que el Gobierno de la Ciudad de México generará los mecanismos necesarios para reconocer como víctimas de desplazamiento forzado interno a aquellas personas o grupos de personas forzados u obligados a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia como resultado de, entre otras situaciones, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano; y especifica que las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos humanos.⁸⁰

⁷⁹ Phénélope Aldaz, "Reactivan el apoyo para renta a los damnificados", en *El Universal*, México, 10 de mayo de 2018, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/reactivan-el-apoyo-para-renta-los-damnificados>>, página consultada el 6 de octubre de 2018; Comunicación Social del Gobierno de la Ciudad de México, "Corte informativo 19 de octubre", discurso de Miguel Ángel Mancera Espinosa, jefe de Gobierno de la Ciudad de México, 19 de octubre de 2017, disponible en <<http://www.comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/corte-informativo-19-de-octubre>>, página consultada el 6 de octubre de 2018; y CIUDADanía 19s, *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de las personas afectadas...*, op. cit., p. 14.

⁸⁰ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 20, numeral 6.



En tal sentido, especifica que la ciudad es un espacio abierto a las personas internamente desplazadas.⁸¹ Además, en el artículo relativo al ordenamiento territorial, sobre el tema de la vivienda detalla que en los casos que requieran atención por desplazamiento de personas por razones de interés público, se indemnizará y reubicará inmediatamente a sus residentes en lugares seguros, cercanos y en condiciones iguales o mejores a la vivienda de origen. Si esto no fuera posible, se ofrecerá protección legal y opciones para la reposición de la vivienda afectada.⁸²

Las personas desplazadas por desastres como los generados por sismos tienen derecho a una protección reforzada por parte de las autoridades. Se les debe proporcionar asistencia humanitaria inmediata, alternativas de alojamiento temporal y demás apoyos durante y hasta que se garantice su retorno y la restitución de su derecho a la vivienda.⁸³ Además, el Estado ha de responder rápidamente para prestar asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas, debe abstenerse de bloquear el acceso a quienes la necesitan, y adoptar medidas para asegurar que la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales dispongan de un acceso seguro y sin obstáculos a las personas desplazadas para llevar a cabo su labor humanitaria y de defensa de sus derechos humanos.⁸⁴

En este marco, las autoridades públicas en primer lugar tienen la obligación de iniciar, organizar, coordinar y prestar asistencia humanitaria a todas las personas damnificadas.⁸⁵ Entre las medidas que se deben implementar está la organización de refugios de protección, tales como albergues y campamentos, entre otros, los cuales deben cumplir con los elementos esenciales del derecho a la vivienda⁸⁶ y en los que se tiene que garantizar en todo momento el derecho a un nivel de vida adecuado y asegurar el otorgamiento de condiciones dignas.

Asimismo, el Estado tiene la obligación de brindar protección policial en los campamentos y centros colectivos; y proteger los hogares y las posesiones que las personas desplazadas dejen atrás,⁸⁷ en particular debe adoptar medidas específicas para prevenir el saqueo y establecer procedimientos para levantar un inventario del contenido de las viviendas y de los bienes que deben proteger.⁸⁸

Todo lo anterior se ha de prestar sin perjuicio de la obligación de proveerles una solución de vivienda definitiva,⁸⁹ pues la población desplazada tiene el derecho a regresar a sus hogares o lugares de residencia habitual, a través de la restitución de sus viviendas o tierras, o de ser necesario la reubicación en otro lugar que sea adecuado; además de contar con medidas para

⁸¹ *Ibidem*, artículo 2º, numeral 3.

⁸² *Ibidem*, artículo 16, apartado E, numeral 2, inciso h.

⁸³ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *doc. cit.*, principios 25, 7.2, 18.2, 28 y 29; y Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, aprobados por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos el 11 de agosto de 2005, principios 2 y 13.

⁸⁴ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *doc. cit.*, principios 2 y 25.1; y Asamblea General de las Naciones Unidas, *Protección y asistencia a los desplazados internos. Nota del Secretario General. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, A/60/338, 7 de septiembre de 2005, párr. 49.

⁸⁵ Fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas, Resolución 57/150 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 27 de febrero de 2003, pp. 1 y 2.

⁸⁶ Comité Permanente entre Organismos, *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, Washington, D. C., Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, mayo de 2011, pp. 15 y 43, disponible en <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 5 y 16.

⁸⁸ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, párr. 20.4.

⁸⁹ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, aprobada por el Foro Social de las Américas, Quito, 2004; el Foro Mundial Urbano, Barcelona, 2004 y el Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2005, artículo XIV, numeral 6.



alcanzar su integración local.⁹⁰ Para ello, una vez pasada la etapa de emergencia, las autoridades públicas deben garantizar que dicha población pueda elegir libremente si quiere regresar a su lugar de origen, permanecer en la zona a donde ha sido desplazada, o reasentarse en otra parte.⁹¹

La participación de las personas desplazadas en la identificación y ejecución de soluciones permanentes resulta fundamental. Al respecto, se hace énfasis en que todos los grupos y personas afectados deben tener acceso a la información y recibir la oportunidad de participar significativamente en la elección de programas de alojamientos provisionales y viviendas permanentes, su planeación y puesta en práctica; así como de soluciones duraderas (regreso, integración local o reasentamiento) y las decisiones sobre la planificación y las restricciones del uso de la tierra.⁹²

Problemática 3. Desplazamiento forzado a causa del desastre

A partir de los relatos, las evidencias y los estándares que se han sistematizado en este apartado se advierte la existencia de un preocupante escenario de desplazamiento forzado de personas a raíz del desastre.

Dicha situación se ve agravada por la falta de información oficial al respecto, la falta de atención explícita en el Programa para la Reconstrucción de la Ciudad de México y la inadecuada prestación de los servicios existentes y los apoyos mientras se garantiza la restitución de viviendas.

4. Respeto del derecho a la vivienda

Hechos, casos y problemáticas

CENSO SOBRE DAÑOS

El censo realizado por el ISC, publicado en la Plataforma CDMX de la Comisión para la Reconstrucción a finales de agosto de 2018, contabilizó 1037 inmuebles afectados por el sismo, entre éstos identificaba edificios habitacionales, escuelas, iglesias, museos, oficinas y reclusorios.⁹³

La misma Plataforma CDMX presentaba en sus gráficos, un total de 1784 inmuebles en riesgo bajo, 1360 inmuebles con riesgo medio (que debían ser rehabilitados de acuerdo con un proyecto de mantenimiento integral y reforzamiento) y 992 con riesgo alto que no podían ser ocupados y debían ser sometidos a un proyecto de reconstrucción y reforzamiento estructural. Asimismo, se reportaban 25 en riesgo de derrumbe, así como la demolición de 412 edificios.⁹⁴ Por su parte, medios de comunicación referían 3393 inmuebles afectados, de los

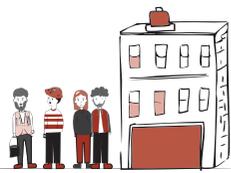
⁹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *El derecho a una vivienda adecuada...*, doc. cit., párr. 7.

⁹¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Sra. Raquel Rolnik, A/HRC/16/42, 20 de diciembre de 2010, párr. 18.

⁹² Las Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales y los Principios Rectores de los desplazados internos reconocen el derecho de las personas desplazadas por desastres a soluciones duraderas, en particular el regreso a sus hogares o lugares de residencia habitual y, como condición fundamental para un regreso duradero, la restitución de sus viviendas o tierras, la reubicación a otro lugar o la integración local. Asamblea General de las Naciones Unidas, *El derecho a una vivienda adecuada...*, doc. cit., párr. 64, apartado A, numeral 3. Véase también Comité Permanente entre Organismos, op. cit., p. 43, párr. C.2.3.

⁹³ Plataforma CDMX, "Censo de inmuebles afectados (ISC CDMX)", disponible en <<https://www.plataforma.cdmx.gob.mx/censos/isc>>, página consultada el 28 de agosto de 2018.

⁹⁴ Plataforma CDMX, loc. cit.



cuales 2 006 eran habitables y 60 no podían ser rehabilitados;⁹⁵ otros diarios señalaban cifras de hasta 11 495 inmuebles afectados.⁹⁶

Lo anterior deja ver la falta de claridad en la información oficial respecto de las afectaciones a inmuebles, por lo que organizaciones de sociedad civil han indicado que la Plataforma CDMX, como herramienta de registro, seguimiento y requisito de acceso al apoyo para la reconstrucción de viviendas afectadas, no está completa, actualizada ni es de fácil acceso.⁹⁷ En tal sentido, diversas personas damnificadas que participaron en la audiencia pública expresaron a la CDHDF que la Plataforma CDMX estaba rebasada, desactualizada y no funcionaba adecuadamente.

Derivado de los sismos resultaron dañados dos inmuebles que no están incorporados en la Plataforma CDMX, a pesar de que realizamos los trámites correspondientes. Igualmente, no tenemos dictamen de DRO, a pesar de que pagamos por ello.
(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Hay 120 personas afectadas con casas demolidas. Personal del gobierno central hizo censos, pero ningún vecino se encuentra en la Plataforma.
(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

SEGURIDAD ESTRUCTURAL E IRREGULARIDADES

La información recabada por la CDHDF evidencia diversas hipótesis en relación con las causas de las afectaciones estructurales. En particular, se destaca que algunos de los inmuebles dañados contaban con dictámenes previos de daños estructurales, los cuales no fueron atendidos debidamente por las autoridades.

Si bien, posterior al sismo de 1985 se realizaron cambios en la normatividad urbana, específicamente con la publicación del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal en julio de 1987, el cual introdujo disposiciones más estrictas, no se resolvieron algunos aspectos relacionados con la supervisión de su aplicación. Expertos en el tema han enfatizado que el marco regulatorio de la construcción en la Ciudad de México se encuentra fragmentado, disperso y descoordinado. Adicionalmente, aunque existen mecanismos para supervisar y sancionar a los DRO y los CSE, no se han explorado otras formas de sanción como la inhabilitación temporal de algunas empresas que sistemáticamente han violado las normas de construcción.⁹⁸

A través de sus informes y recomendaciones en materia urbana, la CDHDF ha documentado la falta de vigilancia sobre el cumplimiento de la ley en materia de construcciones; la irre-

⁹⁵ Gabriela Romero Sánchez, *op. cit.*

⁹⁶ Phenélope Aldaz, "Sismo del 19-S afectó 11 mil 495 inmuebles", en *El Universal*, México, 20 de agosto de 2018, disponible en <<http://www.especialistas.com.mx/saiweb/viewer.aspx?file=SA6CN4vCWFEHE12iNRaokceBlI9abNXLQf8FsrzmsxKFLP6pRq@DN4Kw4si7Gs7&opcion=0&encrip=1>>, página consultada el 28 de agosto de 2018.

⁹⁷ CIUDADanía19s, *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de las personas afectadas...*, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

⁹⁸ Rodrigo Meneses, "Sismos y reglamentos. Ciudad de México, septiembre 2017. II/II", en *Derecho en Acción*, CIDE, 2 de octubre de 2017, disponible en <<http://derechoenaccion.cide.edu/autor/rodrigo-meneses/>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.



gularidad, discrecionalidad e impunidad en los proyectos constructivos, principalmente privados; violaciones sistemáticas a los usos de suelo y la falta de sanción a personas servidoras públicas y a los actores privados que las realizan,⁹⁹ las cuales se relatan en los testimonios y denuncias recibidos por la Comisión.

El sismo del 19 de septiembre de 2017 dejó al descubierto la mala planeación urbana por parte de la delegación Benito Juárez. En un solo cuadrante de la colonia Portales Sur formado entre las avenidas Popocatepetl, Lázaro Cárdenas y Río Churubusco existen 107 nuevas construcciones, de las cuales 49.5% presenta una o algunas irregularidades, no cuentan con permisos de demolición o de obra y la gran mayoría tiene más pisos de los permitidos.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

En este sentido, especialistas señalan que los edificios caídos o con daños estructurales severos posteriores al sismo de 2017 pudieron ser fruto de la corrupción,¹⁰⁰ ya sea porque no se buscó resolver los daños ocasionados en sismos previos, por la calidad de los materiales de construcción o por la supervisión de la obra.¹⁰¹

Datos de los institutos de Ingeniería y Geofísica de la UNAM muestran que al menos 10% de los edificios colapsados o con daños estructurales fue edificado con las nuevas normas de construcción, identificando que probablemente el mal diseño y los errores en la construcción y supervisión técnica de las obras, sin apearse al Reglamento, serían la causa de los derrumbes.¹⁰² Otras personas expertas concluyen que la corrupción en la emisión de las licencias y los permisos de construcción fue determinante como causa de los daños ocasionados.¹⁰³ Un estudio realizado por el Instituto de Ingeniería de la UNAM demostró que “150 edificios construidos después de 2004 [...] no cumplían con los estándares oficiales. En varios casos no contaban con planos y papeles”.¹⁰⁴

Un caso relevante es el inmueble ubicado en Zapata núm. 56, sobre el cual diversas fuentes periodísticas han mencionado que fue construido un año antes del sismo, pero colapsó debido a la omisión de las autoridades delegacionales de hacer cumplir las normas y al otorgamiento del permiso de construcción a pesar de presentar irregularidades.¹⁰⁵

⁹⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial. Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, México, CDHDF/Seciti, 2018, p. 283.

¹⁰⁰ Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, *loc. cit.*

¹⁰¹ “Al menos 47 edificios colapsaron por la corrupción, por ‘ahorrar’ dinero, denuncian especialistas”, en *SinEmbargo*, México, 21 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/21-09-2017/3311728>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹⁰² José Antonio Román, “Edificados con norma anterior a 1985, casi 90% de inmuebles caídos el 19: expertos”, en *La Jornada*, México, 27 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/09/27/politica/022n1pol>>, página consultada el 6 de octubre de 2017.

¹⁰³ Participación de Oscar Mauricio Guerra Ford en el foro Retos de la reconstrucción en México, transparencia y rendición de cuentas, México, Info-DF, 25 de octubre de 2018, pp. 1 y 2, disponible en <http://www.infodf.org.mx/foro_reconstruccion/presentaciones/Mesa_1_FIN.pdf>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹⁰⁴ Manuel Hernández Borbolla, “Mancera suspendió leyes que sancionaban irregularidades en edificios, previo al terremoto”, en *Huffpost*, 5 de octubre de 2017, disponible en <https://www.huffingtonpost.com.mx/2017/10/04/mancera-suspendio-leyes-que-sancionaban-irregularidades-en-edificios-previo-al-terremoto_a_23231779/?utm_hp_ref=mx-homepage>, página consultada el 28 de agosto de 2018.

¹⁰⁵ Georgina Olson, “La autoridad falló a los damnificados: expertos”, en *Excelsior*, México, 1 de marzo de 2018, disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2018/03/01/1223541>>, página consultada el 28 de agosto de 2018; Ivette Lira,



Organizaciones de sociedad civil también han señalado que el Reglamento de Construcciones de la Ciudad de México, catalogado como uno de los mejores, es ignorado por empresas constructoras y autoridades públicas; la pérdida de independencia de los DRO y los CSE porque son contratados por las inmobiliarias; se ignoran las denuncias vecinales sobre irregularidades en los inmuebles que se construyen en sus zonas, entre otros aspectos.¹⁰⁶

Por otra parte, resalta la situación de personas afectadas que perdieron sus casas en el terremoto de 1985, a quienes recientemente se les habían entregado viviendas y que resultaron dañadas con el sismo de 2017; ejemplo de ello son los casos de Santa Cruz Acalpixca, en Xochimilco.¹⁰⁷

Después del sismo de 1985, la delegación Álvaro Obregón de la Ciudad de México realizó las reparaciones pertinentes, colocando polines y lonas de cartón. Sin embargo, con el paso del tiempo el inmueble se fue deteriorando. Debido al sismo del 19 de septiembre de 2017, Protección Civil le entregó otro dictamen reafirmando los daños y riesgos del inmueble. No obstante, no se han realizado las modificaciones pertinentes.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Asimismo, existen diversos ejemplos de la obstaculización del acceso a la justicia que encara la población damnificada frente a las constructoras. Uno de ellos es el proceso llevado por las y los habitantes del conjunto habitacional Portal Tlalpan, quienes demandaron la reparación de sus departamentos y la verificación de materiales, subrayando la responsabilidad de la inmobiliaria involucrada. Reportes periodísticos señalan que esta instancia privada “condicionó las reparaciones siempre y cuando no demandaran”, no obstante, hasta abril de 2018 no se había realizado la rehabilitación.¹⁰⁸

LECTURAS Y RECONSTRUCCIÓN

En relación con el proceso de reconstrucción de las viviendas afectadas, la CDHDF ha recibido testimonios y denuncias por parte de personas damnificadas quienes han alertado sobre la falta de claridad de los procedimientos administrativos que deben realizar, la mala coordinación entre las autoridades encargadas de emitir diagnósticos y dictámenes, así como irregularidades y retraso en el otorgamiento de los apoyos.

“Emiliano Zapata 56: ‘¿Y por qué el edificio de al lado, que está en el mismo suelo, no tiene grietas?’”, en *SinEmbargo*, México, 25 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/25-09-2017/3315423>>, página consultada el 28 de agosto de 2018; y “Detienen al DRO de Zapata 56, edificio donde murieron dos personas el 19S”, en *Animal Político*, México, 11 de diciembre de 2017, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2017/12/detienen-dro-zapata-56-sismo/>>, página consultada el 28 de agosto de 2018.

¹⁰⁶ Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, *loc. cit.*

¹⁰⁷ Beatriz Palacios, “Por el derecho a una vivienda digna: Olivia Domínguez. La lucha del colectivo Damnificados Unidos”, en *Revista de la Universidad Iberoamericana*, año IX, núm. 54, México, febrero-marzo de 2018, p. 17, disponible en <http://revistas.ibero.mx/ibero/sumario.php?id_volumen=40>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹⁰⁸ Esto también fue referido por medios de comunicación. Véase Alejandro Cruz Flores *et al.*, “Damnificados exigen al gobierno acelerar trabajos”, en *La Jornada*, México, 20 de abril de 2018, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2018/04/20/capital/031n2cap>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.



Testimonios de las y los damnificados que asistieron a la audiencia pública enfatizaron que la falta de información acerca de los procedimientos para la reconstrucción ha provocado que no tengan certeza de las responsabilidades de cada una de las dependencias involucradas ni de los plazos y procedimientos referentes a la demolición, reforzamiento o reconstrucción de los inmuebles o para rellenar las grietas del suelo que surgieron por el sismo y que afectan sus viviendas. Esto ha generado la realización de múltiples trámites en diversas dependencias, sin que se logre resolver su situación y que tengan claridad en los procedimientos.

La situación de mi colonia es en verdad grave, la información es un derecho violentado por parte de las autoridades de la Ciudad de México, Sedeso y Sacmex. No sabemos cuándo entregarán un estudio de suelo que el gobierno presume tener y que nosotros como principales afectados desconocemos.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Un vecino de Sinaloa núm. 93, en la colonia Roma Norte, señaló que contrataron a un corresponsable en seguridad estructural, quien determinó la demolición del inmueble. Ha acudido a la Dirección de Protección Civil de la delegación Cuauhtémoc y no ha tenido respuesta; fue a Seduvi, presentó escrito y no ha tenido respuesta. Acudió al ISC y ahí le informaron que deben ponerse de acuerdo los condóminos para determinar la reparación del inmueble o, en su caso, lograr la demolición. El edificio tiene una inclinación de 55 centímetros, consta de siete niveles y les preocupa que haya un colapso.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

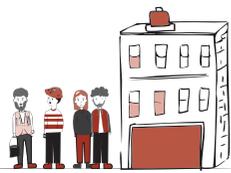
En el pueblo de San Gregorio Atlapulco, Xochimilco, se ocasionaron pérdidas humanas y daños materiales a las viviendas. Personas damnificadas tuvimos acompañamiento de la asociación civil 19 de septiembre, quien reunió nuestra documentación y aceleró las demoliciones, pese a que había daños reparables. Las demoliciones se llevaron a cabo sin procedimientos adecuados y hasta la fecha no nos devuelven nuestros papeles.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

El reclamo social alerta que no hubo valoraciones técnicas y dictámenes de seguridad estructural por parte de las autoridades para el total de inmuebles afectados. Asimismo, algunas de las personas damnificadas aseveran que no hay respuestas oportunas, entendibles y precisas por parte de los peritos en seguridad estructural; y se señala que los criterios y resoluciones de las autoridades no son uniformes, es decir la opinión de las personas expertas en revisión estructural cambia debido a la falta de coordinación y especialización de las autoridades en el tema.¹⁰⁹ Las personas damnificadas enfrentaron diversos obstáculos para recibir información accesible y clara respecto de los dictámenes estructurales¹¹⁰ y demás estudios de zonificación de riesgo geológico, lo cual les impedía tener certeza jurídica y garantizar una reconstrucción segura.

¹⁰⁹ CIUDADanía 19s, Boletín de prensa, 5 iniciativas para una #ReconstrucciónCiudadana 19s, 22 de febrero de 2018.

¹¹⁰ Por ejemplo, Documenta desde abajo señala en un informe que las irregularidades por parte de las autoridades en relación con sus obligaciones de dictaminar, demoler o reconstruir tienen que ver con la falta de información precisa, transparente y pública acerca del



El ISC determinó el reforzamiento y reestructuración del inmueble con base en una valoración preliminar y visual que refleja inconsistencias y sin que se realizara una evaluación estructural profunda. Por su parte, servidores públicos de la delegación Coyoacán ofrecieron solicitar al ISC otra evaluación, situación que no cumplieron.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

El inmueble tiene grietas y a la vista consideran que no es habitable. No cuentan con ningún dictamen, quedaron de ir ingenieros no saben de qué instancia, pero ya no fueron.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Personal del ISC acudió al inmueble y determinó que para realizar las reparaciones correspondientes era necesario un estudio estructural; sin embargo, dicho estudio tenía un valor de 250 000 pesos que tenían que ser cubiertos por las personas que habitan el inmueble, situación que consideran por demás irregular. Ella y las demás vecinas y vecinos acudieron con personal de la Jefatura de Gobierno para solicitar su apoyo para la realización del dictamen, no les han brindado alternativas al respecto.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Personas damnificadas que asistieron a la audiencia pública denunciaron que la información que el Gobierno de la Ciudad de México ha puesto a disposición para otorgar apoyos económicos es limitada y que los mecanismos y requisitos para acceder a ellos no son claros. Incluso algunas personas dijeron haber recibido amenazas, acoso y discriminación por parte de servidores públicos que habrían lucrado con el otorgamiento de los apoyos; además de presentarse una serie de irregularidades como el uso político-electoral de éstos. Sobre esto una persona relata:

Mis vecinos y yo fuimos agredidos por funcionarios y por voluntarios de la delegación Iztapalapa que nos amenazan y discriminan, nos niegan información y tienen control del agua que llega por pipas, no tenemos el servicio normal y llega poca por tubería. No han hecho la dictaminación oficial por un DRO, ni el estudio del suelo, ahí están las grietas y fracturas.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

El proceso de reconstrucción¹¹¹ que establece la ley en la materia, prevé entre las modalidades de financiamiento el otorgamiento de créditos a las personas damnificadas para que autofi-

estado de los inmuebles, según las evaluaciones técnicas. Véase Documenta desde abajo, "Contra el desamparo del Estado: Informe ciudadano sobre las violaciones a los derechos de las personas damnificadas por el sismo del 19S. Resumen ejecutivo", México, 12 de septiembre de 2018, p. 4, disponible en <<http://www.documentadesdeabajo.org/index.html>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹¹¹ La reconstrucción es definida en la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal. Se considera la acción transitoria orientada a alcanzar el entorno de normalidad social y económica que prevalecía entre la población antes de sufrir los efectos producidos por



nancien su vivienda; así como el incremento de densidad, altura o número de viviendas de hasta 35% en edificaciones colapsadas o que se van a demoler.¹¹²

Al respecto, un estudio sobre la norma realizado por el Observatorio Ciudadano en Defensa de la Constitución Política de la Ciudad de México y otros análisis alertan que la ley modifica arbitrariamente el incremento de densidades existentes antes del sismo, quedando subordinada al criterio financiero y abriendo la posibilidad de ir en contra de los planes de desarrollo urbano preexistentes y de generar efectos indeseados como falta de agua o el incremento en el tránsito.¹¹³

Los testimonios recabados en el marco del trabajo territorial de la CDHDF resaltan las preocupaciones de las y los damnificados de que sean sujetos a préstamos inmobiliarios, por lo que se niegan a convertirse en deudores de créditos.¹¹⁴

Somos más de 250 familias damnificadas de la colonia Girasoles III, en la delegación Coyoacán. Nos han sugerido las autoridades de la Ciudad de México que pidamos un préstamo al Invi para pagar otra vez nuestras viviendas, mismas que se construyeron con nuestro dinero y con las normas nefastas de los gobiernos anteriores, que no dudamos siquiera que lo utilizan para enriquecerse con los mismos productos habitacionales y aceptando mordidas.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

RECONSTRUCCIÓN DEFICIENTE

Las personas damnificadas han denunciado procesos de reconstrucción a cargo de diversas autoridades con evidentes fallas técnicas que han provocado situaciones de revictimización. Por ejemplo, en diciembre de 2017 damnificados de la Unidad Habitacional Santa Cruz Meyehualco, de la delegación Iztapalapa, recibieron por parte de las autoridades delegacionales “casas antisísmicas hechas con malla, unicel y revestidas de cemento que se entregaron de manera gratuita”,¹¹⁵ las cuales no soportaron la losa del techo ni las lluvias y las han tenido que demoler. Las personas afectadas exigen que se realice una investigación sobre el proceso constructivo y en su caso se sancione a los responsables.

un agente perturbador en un determinado espacio o jurisdicción. Véase Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, artículo 7º, fracción LXV.

¹¹² Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 1 de diciembre de 2017, artículos 38, 41, 54 y 64, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-05ef73e68fe4de6ce1dfff11c3588fde.pdf>>, página consultada el 11 de septiembre de 2018.

¹¹³ Observatorio Ciudadano en Defensa de la Constitución Política de la Ciudad de México, “Observaciones sobre la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente”, 11 de diciembre de 2017, disponible en <<https://observatorioconstitucioncdmx.files.wordpress.com/2018/02/observaciones-sobre-la-ley-para-la-reconstruccic3b3n-recuperac3b3n-y-transformac3b3n-de-la-ciudad-de-mc3a9xico-en-una-cada-vez-mc3a1s-resiliente.pdf>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹¹⁴ Alejandro Cruz Flores *et al.*, *op. cit.*

¹¹⁵ Rocío González Alvarado, “Casas antisismo no soportaron lluvias ni losa, en Iztapalapa”, en *La Jornada*, México, 27 de agosto de 2018, disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2018/08/27/capital/029n1cap>>, página consultada el 27 de agosto de 2018.



SEGURIDAD EN LA TENENCIA

Los eventos sísmicos han hecho patente la falta de seguridad jurídica de la vivienda, y en particular la falta de certeza en los títulos de propiedad. Sobre la situación legal de los inmuebles afectados, 72.9% de las personas entrevistadas en el marco de la audiencia pública dijeron que su departamento o casa era propio; las demás señalaron que se encontraba intestado, en proceso de herencia o en pleito judicial, entre otras situaciones. De las 258 personas que respondieron que su inmueble era propio, sólo 67.4% afirmó contar con escrituras.

De las 27 personas que afirmaron tener asegurado su inmueble contra daños, la mayoría (81.5%) estaba pagando un crédito hipotecario, lo que comprueba que contar con un seguro está estrechamente vinculado con los créditos hipotecarios debido a que las personas deudoras están obligadas a pagar un seguro contra daños al inmueble. Únicamente tres personas dijeron tener un seguro contra daños a su inmueble que no dependía de un crédito.

Las personas damnificadas que acudieron a la audiencia pública manifestaron omisiones y denunciaron una incertidumbre patrimonial por haber perdido su hogar o no tener apoyos al no poder demostrar la propiedad del inmueble. Al respecto, diversas organizaciones señalaron que las instancias responsables del restablecimiento de la documentación en caso de pérdidas tampoco han brindado la atención adecuada.¹¹⁶

Ante la falta de escrituras de ese departamento, el peticionario solicitó una copia certificada del folio real de ese inmueble ante el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, documento que le fue entregado el 17 de mayo de 2018 y el cual presentó inmediatamente ante el Invi. Sin embargo, personal de este Instituto le indicó que no podía aceptarle ese documento para acreditar la propiedad, pero que podía solicitar copia certificada de sus escrituras, por lo que realizó el trámite ante el Archivo General de Notarías. El 23 de mayo de 2018 personal del citado Archivo General le respondió que no podía expedirle el documento solicitado, en razón de que a causa del sismo ocurrido en el mes de septiembre del año pasado no tenían acceso al acervo B de su archivo.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Obligaciones de las autoridades

El derecho a la vivienda adecuada,¹¹⁷ considerado como el derecho a vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad, es un componente esencial del espacio urbano, el ordenamiento territorial, la vida comunitaria y el bienestar de las personas y las familias.¹¹⁸ Se encuentra reconocido en el artículo 9º de la CPCM en donde se establece en particular que las autoridades tomarán las medidas para que las viviendas reúnan las condiciones de *habitabilidad*, es decir

¹¹⁶ CIUDADanía19s, *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de las personas afectadas...*, op. cit., p. 3.

¹¹⁷ Este derecho ha sido reconocido, entre otros instrumentos, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, artículo 25; y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, artículo 11.1.

¹¹⁸ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 16, apartado E, numeral 1.



que ofrezcan espacios adecuados a sus ocupantes, los proteja de riesgos estructurales y garantice su seguridad física.¹¹⁹ Lo anterior debe ser parte de una política integral de prevención de riesgos que garantice la vida, la integridad física y la salud de las personas que enfrentan peligros inminentes dondequiera que se encuentren.¹²⁰

En tal sentido, el Estado tiene la obligación de vigilar de manera rigurosa el cumplimiento de las normas adecuadas de construcción con el fin de evitar fallas estructurales que representen una amenaza directa para la vida y la salud de las personas. Asimismo, debe verificar permanentemente las condiciones de las zonas e inmuebles urbanos potencialmente riesgosos. El cumplimiento de la normatividad implica particularmente fortalecer la supervisión y la aplicación de sanciones en caso de que las normas no sean respetadas.¹²¹ Frente al incumplimiento de éstas por parte de actores no estatales, por ejemplo las empresas y en especial las inmobiliarias y constructoras, el Estado debe adoptar medidas apropiadas para investigar y sancionar tal incumplimiento,¹²² considerando que la impunidad genera un estímulo permanente para la repetición crónica de dichas infracciones.¹²³

A nivel internacional se establece que las intervenciones estatales en materia de planificación, preparación y ejecución de cualquier respuesta a un desastre¹²⁴ deben asegurar la realización del derecho a una vivienda adecuada para todas las personas, lo que conlleva garantizar los elementos esenciales que componen ese derecho: la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad y proximidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables al alcance de las personas; la habitabilidad; la accesibilidad; un lugar sin riesgos; cercanía de servicios y la adecuación cultural.¹²⁵

En tal sentido, las autoridades deberán evaluar las necesidades específicas de las personas damnificadas e identificar los principales obstáculos para la realización de su derecho a la vivienda, con el objeto de alcanzar soluciones duraderas en el proceso de rehabilitación y recuperación,¹²⁶ y buscar *reconstruir mejor*.¹²⁷

Asimismo, resulta fundamental fundar y motivar en disposiciones legales las acciones de rehabilitación, reconstrucción y reparación para generar certeza en las personas damnificadas y respetar su derecho a la seguridad jurídica. En este sentido, se deberá proporcionar a la población, y de forma prioritaria a la población afectada, la información sobre las acciones y los proyectos que se diseñen e implementen para la reconstrucción o el reforzamiento de

¹¹⁹ Comité DESC, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), E/1992/23, 13 de diciembre de 1991, párr. 8, inciso d.

¹²⁰ Comité Permanente entre Organismos, *op. cit.*, p. 15.

¹²¹ Para mayor información sobre la supervisión y la aplicación de sanciones véase Rodrigo Meneses, *doc. cit.*

¹²² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, Nueva York y Ginebra, OACNUDH, 2011, principios 1; 3, incisos a y d; 5 y 27, disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹²³ En la sentencia del caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México, la Corte IDH estipula que la obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y la repetición de los hechos, refiriendo que "la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos". La Corte IDH consideró que como medida para combatir esa impunidad, "el Estado deberá, dentro de un plazo razonable, investigar, por intermedio de las instituciones públicas competentes, a los funcionarios acusados de irregularidades y, luego de un debido proceso, aplicará las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a quienes fueran encontrados responsables". Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205, párrs. 289 y 460.

¹²⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *doc. cit.*, párr. 59.

¹²⁵ Comité DESC, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), párr. 8.

¹²⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *El derecho a una vivienda adecuada...*, *doc. cit.*, párr. 64, principio operacional 4.

¹²⁷ *Ibidem*, párr. 51; y Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 5, párr. 6.



viviendas, de manera oportuna, en formatos comprensibles y culturalmente adecuados, y presentando toda la información del proyecto o medida que se pretenda realizar.¹²⁸

La seguridad de la tenencia es otra dimensión fundamental del derecho a la vivienda que implica obligaciones para las instituciones que intervienen después de los conflictos o desastres.¹²⁹ Se recomienda específicamente que los programas de reconstrucción no establezcan que la documentación de la propiedad y las pruebas legales que demuestren la titularidad de las tierras u otras formas de tenencia sean requisitos previos para establecer la admisibilidad de las personas beneficiarias.¹³⁰

Finalmente, el derecho a la vivienda guarda una estrecha relación con el derecho a la ciudad, reconocido en el artículo 12 de la CPCM. En lo particular se sugiere respetar y asegurar que en el proceso de rehabilitación y reconstrucción se garantice la función social de la ciudad sobre el interés privado y mercantil.¹³¹

Problemática 4. Ineficiencia en la garantía del derecho a la vivienda adecuada, digna y segura

A partir de los relatos, las evidencias y los estándares que se han sistematizado en este apartado se advierte que el proceso de reconstrucción de las viviendas afectadas no está diseñado cabalmente a partir de los elementos que conforman el derecho a la vivienda. Se ha demostrado la falta de supervisión de las condiciones estructurales de los inmuebles y la existencia de obstáculos para acceder a los dictámenes estructurales y estudios sobre riesgos geológicos; así como irregularidades y deficiencias en las acciones realizadas, entre otros aspectos. Además, se advierten afectaciones al derecho a la ciudad al orientar dicho proceso desde criterios privados y mercantiles más que desde la garantía de la función social de la ciudad.

5. Respeto del derecho a la protección especial de grupos de atención prioritaria

Hechos, casos y problemáticas

PERSONAS MAYORES

La CDHDF identificó que con el desastre se incrementó la situación de vulnerabilidad de algunas personas mayores en razón de los daños estructurales que tuvieron sus viviendas, provocando la pérdida del patrimonio que habían acumulado a lo largo de sus vidas; así como por el fallecimiento de familiares y la falta de redes de apoyo. Un testimonio de Damnificados Unidos del Multifamiliar Tlalpan señaló que 15 personas mayores han fallecido en fechas posteriores al sismo; también se percibe en los testimonios que la situación de inestabilidad ha agravado el estado de salud de personas con enfermedades crónicas o degenerativas.

¹²⁸ En idéntico sentido véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, SCJN, 2014, pp. 78-81, disponible en <<https://www.oas.org/en/sedi/dsd/elpg/aboutelpg/protocolo%20megaproyectos%20scjn.pdf>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹²⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *doc. cit.*, párrs. 22 y 23.

¹³⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *El derecho a una vivienda adecuada...*, *doc. cit.*, párrs. 20, 23 y 25.

¹³¹ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, artículo II, numeral 2. Véase también *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, México, Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad/GDF, 2010, párr. 3.6.2.



Ahí vivía con mi hijo y su familia, quienes se fueron a rentar. Me quedé en el predio y me dieron una casa de madera, ahí vivo sola desde finales de octubre; la casa me la dio Techos por México. No se quedó mi hijo porque no cabemos. Soy diabética e hipertensa y ambas [enfermedades] se agudizaron por el sismo. Me dan tratamiento en el centro de salud. Tengo luz, pero no cuento con baño, voy con el vecino y para bañarme voy con mis hijos que viven cerca. Mi hijo me apoya para comprar alimentos y tengo la tarjeta de personas mayores. Quiero saber cuándo van a reconstruir mi casa.

(TESTIMONIO DE UNA PERSONA MAYOR, PUEBLO DE SANTA CRUZ ACALPIXCA)

En mi edificio ya murieron dos personas, una que tuvo dos infartos y otras personas tienen afectaciones en su salud; 70% de los habitantes de mi edificio son personas mayores.

(TESTIMONIO DE UNA PERSONA MAYOR, AUDIENCIA PÚBLICA)

A finales de 2017 diversos medios de comunicación referían declaraciones del comisionado para la Reconstrucción de la Ciudad de México en las que informaba que más de la mitad de las personas damnificadas por el sismo eran personas mayores que tenían como único ingreso una limitada pensión.¹³² Esta situación “cancela la posibilidad de las vías más tradicionales del crédito para una parte importante de los damnificados”, simplemente porque la edad imposibilita que sean sujetos de créditos para la reconstrucción de sus viviendas.¹³³

Mi edificio está completamente dañado y está en proceso de demolición, creo que hay falta de certeza jurídica en el proceso de reconstrucción, 80% de los habitantes del edificio son personas mayores, con entradas mínimas de dinero y sin posibilidades de erogar gastos. Necesitamos acompañamiento jurídico porque la gente no conoce los procesos, no sabe dónde quedarse, no pueden alzar la voz porque se quedan sin apoyo.

(TESTIMONIO DE UNA PERSONA MAYOR, AUDIENCIA PÚBLICA)

Durante la etapa de emergencia y a lo largo de los meses que han pasado se observa la falta de programas y planes que brinden una atención integral y adecuada a las necesidades específicas de las personas mayores. Un ejemplo es la deficiente oferta y calidad de los albergues en donde han tenido que vivir; medios de comunicación han denunciado que las condiciones inadecuadas de estos lugares provocaron que nueve personas mayores murieran de enfermedades respiratorias a causa del frío al que estuvieron expuestas durante la temporada invernal, o por complicaciones que agravaron su situación precedente de salud.¹³⁴

¹³² Ana Grimaldo, “De afectados por el sismo a deudores: Damnificados Unidos presionan a autoridades con censo propio”, en *Huffpost*, 26 de enero de 2018, disponible en <https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/01/25/de-afectados-por-el-sismo-a-deudores-damnificados-unidos-presionan-a-autoridades-con-censo-propio_a_23340580/>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹³³ Israel Ortega, “Afecta reconstrucción a adultos mayores” en *Zócalo*, Saltillo, 14 de abril de 2018, disponible en <<http://www.zocalo.com.mx/reforma/detail/afecta-reconstruccion-a-adultos-mayores>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹³⁴ Georgina Olson, “Multifamiliar Tlalpan; 9 adultos mayores mueren en campamentos”, en *Excelsior*, México, 21 de febrero de 2018, disponible en <<https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2018/02/21/1221480>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.



La CDHDF identificó no sólo la escasa oferta de servicios de salud enfocados a atender los padecimientos particulares de las personas mayores después del sismo, sino también afectaciones por la falta de atención a la salud emocional y proyectos de vida en la etapa de envejecimiento. Testimonios de personas mayores relataron el estado depresivo en que se encontraban al ver dañado su patrimonio y las afectaciones a su familia, y la tristeza al tener que dejar de habitar sus viviendas.

Me siento constantemente angustiada y cada que suena la alarma sísmica es peor. No he recibido atención psicológica. Al perder mi patrimonio estoy deprimida. A mi esposo lo atienden en Nutrición y en el INER. Mi papá no ve y es complicado cuando tienen que trasladarlo. Mi esposo es jubilado y de no ser por eso ya estaríamos en la calle. El pago de la renta me obliga a comprar menos alimento y [tener] muy poco dinero para transporte. Nos ayuda la tarjeta de personas mayores.
(TESTIMONIO DE UNA PERSONA MAYOR, DELEGACIÓN XOCHIMILCO)

MUJERES

Cifras oficiales señalan que una mayor proporción de las personas fallecidas por el sismo fueron mujeres y niñas (138 en total: 122 y 16, respectivamente), quienes representaron 60.5% del total.¹³⁵ Especialistas destacan que esto se debió a que estas mujeres estaban trabajando en sus viviendas. En los centros de trabajo colapsados fue mayor el porcentaje de mujeres fallecidas, como los talleres de manufactura textil y costura ubicados en el edificio de Bolívar y Chimalpopoca (90%), y el Colegio Rébsamen (65 por ciento).¹³⁶

Mi madre murió y forma parte de las estadísticas de las personas fallecidas que no se han tomado en cuenta. Sigo pagando mi departamento ubicado en Zapata, no tengo dinero para seguir pagando. Tengo una hija madre soltera. He estado en el hospital, la situación es trágica para todos. Creo que no se toma en consideración la situación de cada una de las personas.
(TESTIMONIO DE UNA MUJER DAMNIFICADA, AUDIENCIA PÚBLICA)

Durante los desastres aumenta la inseguridad económica entre las mujeres, así como su carga de trabajo por el incremento de las responsabilidades en materia de atención y cuidado de sus familias y la comunidad.

¹³⁵ Comunicación Social del Gobierno de la Ciudad de México, "Corte informativo 4 de octubre", conferencia de Miguel Ángel Mancera Espinosa, jefe de Gobierno de la Ciudad de México, 4 de octubre de 2017, disponible en <<http://www.comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/corte-informativo-4-de-octubre>>, página consultada el 7 de septiembre de 2018.

¹³⁶ Patricio Solís y Alejandra Donají Núñez, "¿Por qué murieron más mujeres el 19S? Un análisis inicial", en Nexos, 5 de octubre de 2017, disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=34076>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.



Habitamos tres personas, yo, mi hija de 20 años y mi hijo de 18. Ellos estudian y soy jefa de familia, mi salud se encuentra afectada. Mi vivienda se encuentra en una vialidad primaria y se mueve mucho cuando pasan los tráileres en la madrugada. Perdí mi trabajo por estar pendiente de realizar trámites para acceder a los programas de gobierno y para acceder a la información.

(TESTIMONIO DE UNA MUJER DAMNIFICADA, AUDIENCIA PÚBLICA)

Vivo en la colonia Del Mar, delegación Tláhuac. Ni el gobierno ni nadie ha acudido para brindar apoyo. Vivo con tres personas en mi inmueble, mi departamento está agrietado, destruido; están tirando la casa vecina. No he tenido ningún tipo de apoyo. Me dicen que soy joven y que no requiero de apoyo. Me quedé sin empleo.

(TESTIMONIO DE MUJER DAMNIFICADA, AUDIENCIA PÚBLICA)

En la audiencia pública las mujeres fueron 71.5% de las personas que contestaron la encuesta y participaron, lo que muestra el papel que juegan en la búsqueda de una solución a los problemas que enfrentan ellas y sus familias.

La organización civil Prodesc señala que las mujeres trabajadoras del hogar fue un grupo de población afectado e invisibilizado; quienes además de no contar con seguridad social, se enfrentaron a despidos injustificados y descuentos salariales.¹³⁷ También se presume que en los edificios habitacionales colapsados fallecieron trabajadoras del hogar que desempeñaban sus actividades remuneradas en domicilios particulares; sin embargo, se alerta que no existen datos sobre este número de víctimas.¹³⁸

PERSONAS DE IDENTIDAD INDÍGENA

La CDHDF detectó que se ha invisibilizado a las personas de identidad indígena damnificadas que se encuentran en las delegaciones Xochimilco y Tláhuac.

En particular, diversas organizaciones de sociedad civil denunciaron que personas damnificadas de este grupo de población fueron víctimas de discriminación y hostigamiento en los campamentos y albergues oficiales; y al ser rechazadas tuvieron que buscar refugio en alojamientos informales y civiles. Esto muestra que los servicios en los albergues y campamentos no atendieron a la diversidad cultural.¹³⁹

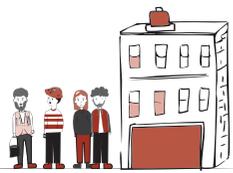
PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Este grupo de población suele verse más expuesto a riesgos durante y después de un sismo, ya que los entornos urbanos son construidos con obstáculos que no permiten su movilidad. Si

¹³⁷ Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *et al.*, *Ecos del sismo. Derechos humanos y el sismo del 19S*, México, Prodesc/PODER/Serapaz, 19 de marzo de 2018, pp. 10 y 18, disponible en <http://ciudadania19s.org.mx/wp/wp-content/uploads/2018/04/Ecos_Sismo_final.pdf>, página consultada el 18 de mayo de 2018.

¹³⁸ Patricio Solís y Alejandra Donají Núñez, *op. cit.*

¹³⁹ CIUDADanía19s *et al.*, *Informe conjunto sobre acceso a la información...*, *op. cit.*, pp. 7 y 8.



bien la Ciudad de México cuenta con una Guía general de prevención y preparación en situaciones de emergencia para las personas con discapacidad,¹⁴⁰ dicha población no ha recibido atención integral durante la emergencia y en las acciones de reconstrucción.

Soy damnificada de la colonia Atlampa. Soy persona con discapacidad motriz, mi esposo comienza con problemas de alzheimer y mi hijo con discapacidad, sin posibilidad de trabajar. No puedo pagar un crédito, tengo 70 años, soy una persona mayor y no soy tomada en cuenta.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Las autoridades solicitan que las personas, así sean mayores o con discapacidad, acudamos personalmente a realizar trámites.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Los relatos recibidos por la CDHDF denotan afectaciones específicas para niñas, niños y adolescentes con discapacidad. En el marco de la audiencia pública sostenida con representantes de mesas directivas de escuelas se proporcionaron los siguientes testimonios:

Si para las y los niños en general es complicado, para los niños con discapacidad es más, hay afectaciones a la infraestructura de la escuela. No tenemos respuesta hasta el momento.

(TESTIMONIO, REUNIÓN CON MADRES Y PADRES DE FAMILIA)

Al respecto, la directiva de la Asociación de Padres de Familia del Centro de Atención Múltiple núm. 10 solicitó la intervención de la CDHDF para que la delegación Iztacalco u otra instancia gubernamental apoye en la ampliación de los espacios educativos de dicho centro que brinda educación para niños, niñas y jóvenes con discapacidad. En mayo de 2017 hicieron un acuerdo con el jefe delegacional en el que se consideró dejar una partida presupuestal para la construcción de dichos espacios; sin embargo, al iniciar las campañas políticas se pararon los trámites.

INFANCIA

De las 228 personas fallecidas a raíz del sismo, 28 eran niñas, niños y adolescentes.¹⁴¹ A finales de 2017 información oficial refería que al menos 53 niñas, niños y adolescentes habían perdido

¹⁴⁰ Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal, *Guía general de prevención y preparación en situaciones de emergencia para las personas con discapacidad. Inclusión de las personas con discapacidad en la protección civil*, México, SPCDF/Indepedi, 2015, 94 pp.

¹⁴¹ Comunicación Social del Gobierno de la Ciudad de México, *Boletín La CDMX está de pie...*, doc. cit.



a su madre o a su padre.¹⁴² Dicha población también fue afectada por el cierre de las escuelas que resultaron dañadas o que fueron utilizadas como albergues, lo que obligó a la interrupción de clases o la reubicación en otras escuelas.

En el marco de la reunión con madres y padres de familia con afectaciones en centros escolares, 40% de las personas entrevistadas afirmó que sus hijos no pudieron asistir a clases entre 30 y 60 días; 28.2% entre 15 y 30 días; y 15.5% tardó entre dos y tres meses.

El 19 de septiembre de 2017 se colapsaron algunas bardas del centro educativo, se quedaron sin agua. Estuvieron un mes sin clases. Se fue el director y el supervisor de zona, decían que no podían atendernos y teníamos que estar intercambiando turno.

(TESTIMONIO, REUNIÓN CON MADRES Y PADRES DE FAMILIA)

En tal sentido, en el marco de la audiencia pública 56 familias manifestaron que sus hijas e hijos tuvieron que ser reubicados. En estos casos, 28.4% de las familias consideró que el nuevo centro escolar no se encuentra cerca de su domicilio.

Me siento indignada y molesta por la situación que se vive desde que ocurrió el temblor del 19 de septiembre, nuestros hijos no han podido regresar a su escuela. El traslado no es fácil, a mí en lo particular me queda bastante retirado; no han podido ir en un horario fijo porque están en un museo. Los pequeños viven en una inconformidad porque no se sienten a gusto, porque saben que no es su escuela.

(TESTIMONIO, REUNIÓN CON MADRES Y PADRES DE FAMILIA)

Respecto de la calidad de los servicios escolares de los centros educativos donde las y los niños fueron reubicados, 34.1% de las familias encuestadas por la CDHDF considera que es regular o mala. Entre las razones mencionadas subrayan la disminución de horarios y el hacinamiento en los salones.

En la colonia Del Mar los niños y las niñas han perdido sus escuelas, fueron reubicados en otras que están rebasadas en capacidad de atención y que no tienen servicios mínimos.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

La escuela no sufrió afectaciones estructurales, pero el edificio tiene muchos años, hay un grave problema de humedad en los salones y así están proporcionando el servicio educativo a las niñas y los niños. Están alojando a dos grupos de otra escuela, por ello no tenemos biblioteca ni salón de usos múltiples. Hay un problema de agua, seguido nos

¹⁴² Comunicación Social del Gobierno de la Ciudad de México, "Corte informativo 19 de diciembre", conferencia de Miguel Ángel Mancera Espinosa, jefe de Gobierno de la Ciudad de México, 19 de diciembre de 2017, disponible en <<http://www.comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/corte-informativo-19-de-diciembre>>, página consultada el 4 de julio de 2018.



quedamos sin servicio. La escuela está saturada de estudiantes y no cuenta con medidas de protección civil. La escuela se encuentra en el abandono.

(TESTIMONIO, REUNIÓN CON MADRES Y PADRES DE FAMILIA)

Respecto del desempeño escolar posterior al sismo, 39.1% de las personas encuestadas señaló que es regular y 10% dijo que es malo o muy malo. Entre las razones exponen que las condiciones no son adecuadas a pesar del esfuerzo de las y los docentes y el apoyo de madres y padres de familia. En cuanto a las afectaciones que sufrieron sus hijas e hijos destacan el miedo, la pérdida de sueño o la depresión; y expresaron que las y los niños fueron afectados no sólo psicológicamente sino también en su proceso de aprendizaje. Además, las reubicaciones han tenido repercusiones en la convivencia entre estudiantes, llegando a presentarse incluso casos de discriminación.

Mis hijos fueron afectados no sólo psicológicamente sino también en su proceso de aprendizaje. Muchos niños tienen inseguridad; hay una falta de atención, estamos jugando con la autoestima de nuestros hijos. No conocen si existe un plan para afrontar los temblores posteriores.

(TESTIMONIO, REUNIÓN CON MADRES Y PADRES DE FAMILIA)

Nuestros hijos han andado de plantel en plantel, ocasionando en los niños un desajuste en sus horarios y temiendo nunca regresar a su escuela.

(TESTIMONIO, REUNIÓN CON MADRES Y PADRES DE FAMILIA)

Han transcurrido 10 meses en que los niños han tenido que vivir con hacinamiento, habiendo dos grupos en cada salón; han sufrido discriminación porque en los simulacros primero dejan bajar a los alumnos de la escuela anfitriona.

(TESTIMONIO, REUNIÓN CON MADRES Y PADRES DE FAMILIA)

Aunado a lo anterior, se identifican casos como el presentado el 6 de septiembre de 2018 cuando un grupo de manifestantes, entre los que había niñas y niños, que exigía la reparación de una escuela que sufrió daños tras el sismo, fue encapsulado por policías de la Ciudad de México.¹⁴³

PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Sobre la situación de los centros penitenciarios de la Ciudad de México, diversos medios electrónicos advirtieron que después de cuatro meses del sismo, familiares de personas privadas

¹⁴³ "Padres de familia bloquean Eje Central; piden reparación de escuela", en *La Otra Opinión*, 6 de septiembre de 2018, disponible en <<https://www.laotraopinion.com.mx/padres-de-familia-bloquean-eje-central-piden-reparacion-de-escuela/>>, página consultada el 7 de septiembre de 2018.



de la libertad no habían recibido información oficial sobre el estado de las instalaciones ni fueron revisadas por personal calificado, y tampoco se habían publicado dictámenes en la página de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario ni en lugares visibles en los reclusorios.¹⁴⁴

La CDHDF recibió ocho quejas por traslados relacionados con las afectaciones que sufrió la Penitenciaría de la Ciudad de México. Por su parte, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario informó a esta Comisión los resultados del dictamen de seguridad estructural de la Penitenciaría de la Ciudad de México (Santa Martha Acatitla), los cuales confirmaban los daños al inmueble y justificaban el traslado de las personas privadas de la libertad por motivos de seguridad estructural.

No obstante, diversas organizaciones de sociedad civil informaban que a seis meses del sismo la SPC local dijo “no contar con dictámenes, ya que no se hicieron visitas de inspección en los centros penitenciarios” a pesar de que cuatro de ellos¹⁴⁵ se encuentran en la zona de mayor riesgo de la ciudad.¹⁴⁶

Fuentes hemerográficas refieren que prácticamente a ocho meses del terremoto el jefe de Gobierno, acompañado por autoridades penitenciarias, realizó un recorrido para atestiguar las afectaciones. Tan sólo 25% del centro penitenciario de Santa Martha Acatitla quedó dañado, por lo cual la Comisión para la Reconstrucción liberó 387 500 000 pesos para su rehabilitación.¹⁴⁷

Obligaciones de las autoridades

La CPCM garantiza la igualdad sustantiva entre todas las personas¹⁴⁸ y prohíbe toda forma de discriminación, formal o *de facto*, que atente contra la dignidad humana.¹⁴⁹ En su artículo 11 sobre ciudad incluyente establece la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos.

El derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del derecho a la igualdad y no discriminación, hace énfasis en la atención específica que merecen los grupos y personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que están en desventaja respecto del resto de las personas; por ello, en situaciones posteriores a los desastres tienen derecho a que se establezcan medidas especiales para garantizar que disfruten plenamente y en condiciones de igualdad sus derechos humanos.¹⁵⁰

¹⁴⁴ “Urge transparencia y seguridad en las prisiones ante el sismo”, en *Bajo la lupa*, 17 de enero de 2018, disponible en <<https://documenta.org.mx/blog-documenta/2018/01/17/urge-transparencia-y-seguridad-en-las-prisiones-ante-el-sismo/>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹⁴⁵ La Penitenciaría de la Ciudad de México, el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, el Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha y el Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha.

¹⁴⁶ Esta información fue obtenida por las organizaciones a través de solicitudes de acceso a la información pública. Véase Documenta, “A 6 meses de los sismos: cárceles siguen en opacidad y sin garantías de seguridad”, disponible en <<http://documenta.org.mx/layout/noticias/2018-03-14-6-meses-sismos-carceles-siguen-opacidad-garantias-seguridad.pdf>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹⁴⁷ Manuel Durán, “Aprueban 387.5 millones para reparar reclusorios tras 19S”, en *El Heraldo de México*, 24 de mayo de 2018, disponible en <<https://heraldodemexico.com.mx/pais/aprueban-387-5-millones-para-reparar-reclusorios-tras-19s/>>; y Manuel Durán, “Cárcel de Santa Martha, dañana 25% por sismo del 19S”, en *El Heraldo de México*, 23 de mayo de 2018, disponible en <<https://heraldodemexico.com.mx/cdmx/carcel-de-santa-martha-danana-25-por-sismo-del-19s/>>, ambas páginas consultadas el 13 de septiembre de 2018.

¹⁴⁸ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 4º, apartado C, numeral 1.

¹⁴⁹ *Ibidem*, artículo 4º, apartado C, numeral 2.

¹⁵⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *El derecho a una vivienda adecuada...*, *doc. cit.*, párr. 13.



En contextos de riesgo y desastre las necesidades, derechos e intereses de los grupos prioritarios afectados deben tener un lugar protagónico y reflejarse en las acciones; no sólo en la respuesta, rehabilitación, recuperación, reconstrucción y reparación ante los desastres sino desde la etapa de prevención.¹⁵¹

En tal sentido, se hace urgente contar con un enfoque interseccional que permita revelar las identidades (por ejemplo ser mujer, indígena y con discapacidad) y exponer los diferentes tipos de discriminación múltiple y desventajas que se generan.¹⁵²

Como parte de la obligación de garantizar los derechos humanos, las autoridades estatales tienen el deber de adoptar políticas, programas y cualquier otro tipo de medida, con especial énfasis en las personas y grupos de atención prioritaria, para así asegurar la no discriminación en toda intervención estatal, proveer de recursos materiales necesarios para que estos grupos (que no pueden obtenerlos por sí mismos) logren disfrutar de sus derechos mediante una intervención directa en sus condiciones de vida.¹⁵³

La protección reforzada del Estado frente a los grupos de atención prioritaria implica su reconocimiento como sujetos plenos de derecho y la implementación de medidas especiales de protección, no únicamente como un tema de asistencia social sino también como parte de sus acciones cotidianas y con el respeto a los principios de autonomía, igualdad y dignidad, considerando la esfera íntegra de sus derechos.¹⁵⁴

Problemática 5. Ausencia de un enfoque diferencial que proteja a los grupos de atención prioritaria

A partir de los relatos, las evidencias y los estándares que se han sistematizado en este apartado se advierte la falta de un enfoque diferencial (por edad, género, discapacidad e identidad, entre otros) e integral que permita identificar las necesidades particulares de la población damnificada integrante de grupos de atención prioritaria, como niñas, niños y adolescentes; mujeres; personas mayores; personas indígenas, y personas con discapacidad, entre otros, para diseñar e implementar medidas especiales, adecuadas y pertinentes que garanticen y protejan sus derechos.

6. Respeto del derecho a la autodeterminación personal y a un nivel de vida adecuado

Hechos, casos y problemáticas

PROYECTO DE VIDA INDIVIDUAL Y FAMILIAR

La CDHDF, a través del diálogo y acompañamiento a personas damnificadas, ha identificado afectaciones en múltiples aspectos de la vida personal, familiar, laboral y de expectativas de vida, entre otros. Entre tales afectaciones se encuentran la pérdida de documentos, objetos

¹⁵¹ Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, *Derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres. Documento de posicionamiento político*, IIN/OEA, 2011, p. 22, disponible en <http://iin.oea.org/pdf-iin/Documento_Posicionamiento_Politico_ESP.pdf>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹⁵² Alison Symington, "Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica", en *Derechos de las mujeres y cambio económico*, núm. 9, AWID, agosto de 2004, p. 2, disponible en <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/Interseccionalidad%20Aula_0.pdf>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹⁵³ Sandra Serrano, "Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot *et al.*, (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e internacional*, t. 1, México, IJ-UNAM, 2013, p. 118.

¹⁵⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2015. Situación de los derechos humanos de las mujeres. Embarazo en adolescentes y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en la Ciudad de México*, México, CDHDF, 2016, pp. 29-30.



y recursos acumulados a lo largo de la vida de las personas y de sus familias, con valor emocional, simbólico y material; así como afectaciones en las formas y redes de apoyo, confianza, vecindad que se tejen alrededor de la vida diaria, lo cual impacta en sus proyectos de vida.

Nos están quitando las viviendas, que no sólo es nuestro patrimonio, sino nuestra historia, arraigo y forma de vida.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Por la falta de proyecto de reforzamiento del edificio mencionado y la ejecución del mismo, no ha podido regresar a su casa (cinco meses), tuvo que separarse de su hogar y de sus hijos, pagar alquiler, desatender su trabajo y realizar diversos gastos (mudanzas, colocación de tapias para protección de su vivienda) sus dos hijos y ella tuvieron que separarse: sus hijos se fueron a vivir con sus tías y ella con sus padres en la Ciudad de México, actualmente siguen sin regresar a casa, se encuentran ahora juntos pero rentando en otro domicilio.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

INTEGRALIDAD, AFECTACIONES EN LA SALUD E IMPACTO PSICOSOCIAL

La sistematización de los testimonios recabados en el marco de la audiencia pública muestra que 52.3% de las personas entrevistadas afirmó haber tenido daños a su integridad física y/o psicológica. Otras personas reportaron problemas de salud como cambios en la presión arterial, niveles de glucosa o alteraciones en las vías respiratorias.

Llora cuando recuerda que ella y su esposo estaban en la iglesia cuando tembló y no pudieron más que gritar y tirarse al piso, la gente pasaba encima de ellos para salir. No han tenido apoyo psicológico y constantemente se sienten nerviosos.

(TESTIMONIO, PUEBLO DE NATIVITAS, XOCHIMILCO)

Siempre se siente nerviosa. Están preparados para salir corriendo, cada día ve que la losa del cuarto se mueve más. Se atiende en la clínica 7 del IMSS porque de los nervios ha estado con la cara adormecida. Su hermana tiene problemas del corazón desde antes del sismo.

(TESTIMONIO, PUEBLO DE NATIVITAS, XOCHIMILCO)

El sismo no sólo dejó pérdidas humanas irreparables, también generó impactos psicosociales en las personas damnificadas, afectando múltiples aspectos de su vida personal, familiar, educativa o profesional que requieren un enfoque integral para su atención. Especialistas en materia psicosocial alertaron sobre el riesgo elevado de desarrollar trastornos mentales derivados



de las situaciones de estrés, tales como la depresión, así como la emergencia de problemáticas psicosociales.¹⁵⁵

De las personas entrevistadas en la audiencia pública 32.8% reportó haber sufrido una afectación a su salud por los eventos sísmicos, principalmente a su salud mental, al haber experimentado estrés postraumático, depresión, y afectaciones nerviosas y emocionales, entre otros. También manifestaron insatisfacción respecto de la atención brindada en los momentos posteriores al sismo y enfrentaron obstáculos para atender sus enfermedades. En este mismo sentido, destaca que sólo 3.4% mencionó haber recibido atención médica y psicológica durante la emergencia. Por otro lado, organizaciones civiles alertaron que no se atendió debidamente la salud psicosocial de las personas damnificadas.

Soy damnificada de Santa Catarina, Tláhuac, y no he recibido ningún tipo de apoyo, así como muchos compañeros de la misma colonia. Mi papá tiene discapacidad y diabetes a causa de ver su casa destruida y demolida. Necesitamos médicos y psicólogos.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Existen problemas de salud, las personas se enferman por estrés y cansancio; tienen problemas de salud, sobre todo tienen problemas emocionales. No ha acudido el personal de la Secretaría de Salud.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Desde el sismo he estado nerviosa, en el centro de salud me dan tratamiento en general, pero he estado muy triste, decaída y deprimida. En el centro de salud me dijeron que tendrán que operarme del pie en julio y eso me tiene más estresada porque soy quien cuida a mi esposo y a mi hijo con discapacidad.

(TESTIMONIO DE MUJER DE 72 AÑOS, PUEBLO DE SANTA CRUZ ACALPIXCA, XOCHIMILCO)

ÁMBITO ECONÓMICO Y LABORAL

El Gobierno de la Ciudad de México identificó ocho zonas económicas relevantes de la ciudad que se vieron sustantivamente afectadas: Lindavista, Zona Rosa, Condesa, Roma Norte, Del Valle-Narvarte, Coapa (Girasoles y Tenorios), Xochimilco (San Gregorio Atlapulco) y Tláhuac (Del Mar).¹⁵⁶ organizaciones de sociedad civil señalan que muchos centros de trabajo, además de sufrir daños en sus estructuras, tuvieron pérdidas económicas por ubicarse dentro de polígonos con derrumbes, lo que potenció afectaciones a las y los trabajadores; al respecto, refieren daños en 930 inmuebles que son centros laborales, con 7 798 personas empleadas.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Dení Álvarez Icaza *et al.*, "Impacto de los sismos de septiembre de 2017 en la salud mental de la población y acciones recomendadas", en *Revista Salud Pública de México*, vol. 60, núm. 1, 2018, pp. 52-58.

¹⁵⁶ Gobierno de la Ciudad de México, *Segundo informe de la afectación de la actividad económica después del sismo del 19 de septiembre de 2017*, México, Sedeco, p. 3, disponible en <<http://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Sismo/REPORTE%20ZONAS%20FINAL%20121017.pdf>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹⁵⁷ Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *et al.*, *op. cit.*, p. 6.



Su hijo quedó muy nervioso, ya que su lugar de trabajo también quedó dañado.
Se dedican al comercio y bajaron sus ventas por el sismo.
(TESTIMONIO, PUEBLO DE NATIVITAS, XOCHIMILCO)

Respecto de su estancia en el albergue señaló que ha sido muy difícil para su familia, porque él es músico y no se preocupaba por contar con ingresos fijos, toda vez que no tenía que pagar renta. Ahora tendrá que dejar su profesión de músico y buscar un empleo que le permita pagar renta y adquirir nuevos muebles, pues le han dicho que no podrá sacar sus pertenencias.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

De manera general se ha evidenciado la insuficiente atención brindada a las afectaciones económicas y laborales. Por ejemplo, en una queja presentada en esta Comisión, se mencionó la falta de respuesta oportuna a comerciantes de un mercado que corre el riesgo de colapsar.

Estas afectaciones también fueron relatadas por personas damnificadas en la audiencia pública, quienes respondieron haber tenido daños en sus negocios derivados del movimiento sísmico, haber sido afectadas en sus ingresos y hasta perder su empleo por tener que dar seguimiento a la respuesta gubernamental frente al sismo.

Organizaciones de sociedad civil denunciaron que en el Programa de Reconstrucción no se les ha dado prioridad a las personas trabajadoras cuya certeza laboral se ha visto afectada; asimismo, enfatizaron que las acciones gubernamentales no fomentan una reparación integral y con dignidad de la esfera productiva y laboral de las personas, pues el enfoque se dirigió al otorgamiento de seguros de desempleo temporal y a esquemas de crédito para impulsar actividades productivas de autoempleo, además de que falta información sobre los requisitos y las instituciones responsables para la atención y acceso a estos programas.¹⁵⁸

Es importante recalcar que en los inmuebles señalados se encontraban dos locales, uno en renta a terceros y otro que utilizaba como consultorio de acupuntura y herbolaria; además, existía un consultorio que utilizaban para brindar terapia psicológica y regularización a estudiantes de nivel primaria, en su caso, su fuente principal de ingresos. Otra habitante perdió sus empleos al solicitar constantemente permisos para ausentarse y continuar con los trámites necesarios para lograr una vivienda para ella y sus hermanas. Han recurrido a familiares, amigos y conocidos, quienes les han brindado apoyo temporal; siendo esta problemática la causante de la fragmentación de su núcleo familiar.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Un problema que se detectó entre las acciones implementadas por las autoridades frente al sismo fue la adopción de programas de autorreconstrucción de negocios que se enfocaron únicamente en la entrega de materiales, sin apoyo económico para la mano de obra ni asisten-

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 15.



cia técnica para la reconstrucción. También se observó el incremento en los costos de materiales de construcción y de la mano de obra.¹⁵⁹

Obligaciones de las autoridades

El artículo 5º de la CPCM establece que aún en contextos de limitaciones graves de recursos se optará por programas específicos y económicos que permitan salvaguardar los niveles esenciales de los derechos.¹⁶⁰ Asimismo, el artículo 6º refiere el derecho a la autodeterminación personal y al libre desarrollo de la personalidad, el cual deberá posibilitar que todas las personas puedan ejercer plenamente sus capacidades para vivir con dignidad.¹⁶¹

La Constitución local también establece en su artículo 9º que todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna y que las autoridades garantizarán progresivamente la vigencia de los derechos hasta el máximo de los recursos públicos disponibles, asegurando la no discriminación, la igualdad sustantiva y la transparencia en el acceso a los programas y servicios sociales de carácter público.¹⁶²

A nivel internacional, se reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado¹⁶³ que asegure a las personas y a sus familias la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y psicosocial, y los servicios sociales necesarios.

Especialistas señalan que los lineamientos internacionales establecen que la atención a la salud mental en situaciones de desastre se debe orientar hacia la prevención de las complicaciones en materia de salud mental y psicosocial, y recomiendan la aplicación de un enfoque con énfasis en el trabajo comunitario.¹⁶⁴

Con base en este marco, las autoridades de la Ciudad de México deben contar con programas que permitan implementar una adecuada y pertinente política de reconstrucción, la cual ha de garantizar a las personas restablecer sus vidas, sus viviendas y sus medios de subsistencia,¹⁶⁵ y acceder a un nivel de vida adecuado y al máximo posible de salud, de manera particular en la esfera de la salud psicosocial.

Problemática 6. Obstáculos para el ejercicio del derecho a la autodeterminación personal y alcanzar un nivel de vida adecuado

A partir de los relatos, las evidencias y los estándares que se han sistematizado en este apartado se advierten los múltiples impactos negativos en la vida de las personas damnificadas y en sus proyectos de vida individual y familiar; así como la insuficiente atención psicosocial por parte de las autoridades que han privilegiado la reconstrucción material sobre la social, vulnerado su derecho a un nivel de vida adecuado.

De manera particular, se evidencian casos de afectaciones económicas y laborales frente a las cuales las acciones públicas para su atención han sido insuficientes e inadecuadas.

¹⁵⁹ CIUDADANÍA 19s *et al.*, "Addendum al Informe conjunto de sociedad civil sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México enviado al Comité DESC en agosto de 2017, actualizando temas relevantes hasta febrero de 2018", México, CIUDADANÍA 19s/Horizontal/Verificado 19s/Epicentro/Nosotros, 2018, pp. 4 y 5, disponible en <http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT_CESCR_CSS_MEX_30285_S.pdf>, página consultada el 4 de mayo de 2018.

¹⁶⁰ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 5º, apartado A, numeral 4.

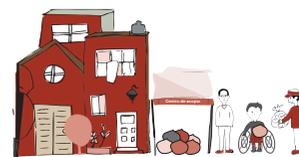
¹⁶¹ *Ibidem*, artículo 6º, apartado A.

¹⁶² *Ibidem*, artículo 9º, apartado A.

¹⁶³ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25; y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.

¹⁶⁴ Dení Álvarez Icaza *et al.*, *op. cit.*, pp. 52-58.

¹⁶⁵ Abhas K. Jha *et al.*, *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*, Washington, D. C., BM/GFDRR, 2010, pp. ix, 1 y 2, citado en Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *doc. cit.*, párr. 17.



7. Respeto de los derechos colectivos y la reconstrucción social de las comunidades afectadas

Hechos, casos y problemáticas

COMUNIDADES AFECTADAS

El sismo impactó con mayor gravedad ciertas zonas de la ciudad, trastocando severamente la vida individual, familiar, social y comunitaria.

A través de recorridos realizados por la CDHDF en la delegación Iztapalapa se identificaron entre las colonias más afectadas a La Planta, Cananea y Molino Tezonco, en donde se presentaba la pérdida de viviendas, el desabasto y fugas de agua, además de las fracturas en el asfalto y el desplazamiento de la tierra, que en algunos casos alcanzaba alrededor de los dos metros.

Varias colonias de la delegación Tláhuac también presentaron daños graves, en particular la colonia Del Mar y la Miguel Hidalgo, así como los pueblos de San Juan Ixtayopan y San Francisco Tlaltenco. En esta zona se detectaron numerosos inmuebles en riesgo o inhabitables, averías graves en los servicios públicos como electricidad, red hidráulica y drenaje, daños a luminarias y transformadores, socavones, comercios afectados, fugas de agua y de gas, bardas dañadas, vialidades deterioradas y la aparición de grietas en las calles.

Asimismo, en la delegación Xochimilco los pueblos más afectados fueron San Gregorio Atlapulco, Santa María Nativitas, San Marcos, Santa Cruz Acalpixca, Santiago Tulyehualco y San Luis Tlaxialtemalco.¹⁶⁶ Un tercio de la demarcación presenta problemas de hundimiento y agrietamiento del terreno; además de casas, unidades habitacionales y bardas colapsadas y vialidades dañadas. También se observaron afectaciones en centros de salud, escuelas, guarderías, edificios públicos, centros culturales, mercados y en servicios de drenaje, electricidad y de suministro de agua.

Estas afectaciones se ven agravadas, considerando los altos índices de pobreza y pobreza extrema, así como las limitaciones en el acceso a los servicios básicos que caracterizan a estas comunidades. Sin embargo, a un año del sismo las respuestas han sido limitadas y no se han dado a conocer planes de acción específicos para la reconstrucción social e integral de dichas comunidades.¹⁶⁷

Las autoridades han reportado acciones que si bien tienen como fin legítimo la reconstrucción de viviendas, están diseñadas sin considerar a las comunidades afectadas como sujetos activos y corresponsables en la reconstrucción.

Por ejemplo, se ha señalado que los recursos para la reconstrucción no favorecen la producción local de materiales y componentes que podrían promover la recuperación de la economía local de comunidades rurales y precarias; por el contrario, se edifican viviendas inadecuadas a la forma de vida y el clima local que alteran la armonía de comunidades y sus tradiciones en materia de construcción. En este sentido, "se resuelve la urgencia inmediata

¹⁶⁶ Efrén Flores, "14 pueblos de Xochimilco viven en crisis tras el sismo; este olvido es el de siempre, acusan habitantes", en *SinEmbargo*, México, 30 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/30-09-2017/3318924>>, página consultada el 21 de febrero de 2018.

¹⁶⁷ En este sentido se puede consultar Enrique Ortiz Flores, "Reconstrucción social del hábitat", en *Revista de la Universidad Iberoamericana*, año IX, núm. 54, México, febrero-marzo de 2018, pp. 20-25.



pero se afecta la habitabilidad en el mediano y largo plazos y se ignora el potencial transformador de la reconstrucción en lo ambiental y lo económico”.¹⁶⁸

RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL Y MEDIACIÓN COMUNITARIA

La Ciudad de México se caracteriza por su diversidad social y cultural; por un lado, la dinámica de la gran urbe permite que existan espacios que fragmentan la convivencia cotidiana entre vecinas y vecinos; pero por otro, la dinámica propia de los pueblos y barrios se caracteriza por una interacción comunitaria que acerca a las personas.

En tal sentido, entre los perjuicios intangibles que la CDHDF detectó a partir de los testimonios, se encuentran los conflictos al interior de las comunidades vecinales, que han debilitado el tejido social y no han sido atendidos adecuadamente para su resolución colectiva. Estos conflictos se derivan de desacuerdos para decidir sobre las acciones que se deben seguir para la atención de los inmuebles y los daños a la infraestructura pública. La falta de respuesta y de información, así como la ausencia de mecanismos de mediación gubernamental, exacerba o crea estos conflictos.¹⁶⁹ En muchos de los testimonios recabados se denunció una atención gubernamental diferenciada hacia las personas damnificadas, lo que genera polarización entre grupos según su filiación política.

En vez de que el gobierno nos ayude psicológicamente, económicamente, nos viene a golpear, a dividir la colonia, y no estamos de acuerdo, y yo creo que no es justo pues estamos muy mal emocionalmente. Y no estamos de acuerdo en que vengan a dividir la colonia, porque los políticos se van y nosotros nos quedamos aquí a la lucha, porque somos gente de lucha.

(TESTIMONIO, COLONIA CANANEA, IZTAPALAPA)

En algunos casos se ofrecieron dos millones pesos para arreglar la estructura de edificios. No obstante, la dificultad es que no existen acuerdos entre los vecinos y se han generado bloques. Debido a lo anterior, se ha solicitado apoyo a la Procuraduría Social para tratar de llegar a acuerdos.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Personal del Instituto para la Seguridad de las Construcciones de la Ciudad de México realizó un dictamen del edificio en el cual determinó que estaba en riesgo de colapso y

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 21.

¹⁶⁹ A finales de enero de 2005 en Indonesia, la situación de emergencia causada por los dos terremotos que provocaron tsunamis exigió una respuesta inmediata del gobierno que, junto con organismos internacionales, presentó una evaluación de daños sobre la estrategia de reconstrucción que se pondría en marcha. El principal objetivo de la estrategia de reconstrucción fue recuperar la forma de vida y fortalecer la vida de las comunidades afectadas. Como parte del diseño institucional se formó un equipo fuerte y experimentado para conseguir el pleno apoyo de otros organismos del gobierno y los donantes, a través del reclutamiento de miembros de una organización secesionista local y de procesos de mediación que lograron restablecer la confianza y la firma de un acuerdo de paz que facilitaron las actividades de recuperación en el territorio. Véase Comunidad PIRC, “Mecanismos de vigilancia, transparencia y rendición de cuentas en el proceso de Reconstrucción y Atención de las Afectaciones generadas por la Emergencia nacional”, 2018, pp. 1-4, disponible en <<http://pirc.cide.edu/proyectos-especiales>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.



requería inmediata demolición. Un vecino se inconformó con dicho dictamen y contrató los servicios de un perito particular, quien determinó que el edificio es reparable, lo cual dividió a los vecinos. Dicha persona ha manifestado en diversas ocasiones a las autoridades que todos los vecinos están en contra de la demolición, lo cual es falso.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Obligaciones de las autoridades

La CPCM señala que los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común.¹⁷⁰ En su artículo 12 establece que el derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad y su gestión democrática: y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía. Además, menciona que toda persona tiene deberes con su familia, su comunidad y su entorno; uno de ellos es ser solidario con la comunidad y ayudar a otras personas en caso de un accidente o desastre natural.¹⁷¹

Derivado de este derecho se tiene que la repuesta gubernamental frente a un desastre debe plantearse desde la dimensión colectiva de los derechos, especialmente en aquellas zonas donde el sismo dejó daños de gran magnitud, no sólo al deteriorar los bienes y patrimonio físicos de las personas y familias sino también al impactar la vida comunitaria, las relaciones, redes y bienes sociales.

La dimensión colectiva de la reconstrucción implica la restitución y el fortalecimiento del tejido social a través de mecanismos de mediación comunitaria que permitan la resolución pacífica y transformación positiva de los conflictos vecinales, comunitarios, y de barrios y pueblos.

La vivienda debe ser abordada tomando en cuenta su valor como activo social, por lo cual se exigen respuestas multifacéticas y de más largo plazo fundadas en una comprensión profunda, por ejemplo, de los sistemas de tenencia y la historia de los asentamientos afectados.¹⁷² Desde esta perspectiva, la intervención estatal significa reconstruir las comunidades y los barrios, y asegurar un nivel de vida adecuado.¹⁷³

Para ser adecuada y pertinente, la política de reconstrucción debe contribuir a reactivar las comunidades y crear lugares en donde la población pueda tener un nivel de vida adecuado;¹⁷⁴ en este sentido, una estrategia de reconstrucción integral debe contemplar el fortalecimiento económico y socioorganizativo de la comunidad y su contribución a la preservación de su patrimonio ambiental y construido.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 4º, apartado A, numeral 2.

¹⁷¹ *Ibidem*, artículo 23, numeral 2, inciso i.

¹⁷² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *doc. cit.*, párrs. 14 y 15.

¹⁷³ Abhas K. Jha *et al.*, *op. cit.*, pp. IX, 1 y 2, citado en *ibidem*, párr. 17.

¹⁷⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *doc. cit.*, párr. 17.

¹⁷⁵ Enrique Ortiz Flores, *op. cit.*, p. 22.



Problemática 7. Necesidad de un enfoque de derechos colectivos y reconstrucción social de las comunidades afectadas

A partir de los relatos, las evidencias y los estándares que se han sistematizado en este apartado se advierte que no han sido considerados de manera clara los impactos en la vida social de las comunidades afectadas ni su participación efectiva en el proceso de reconstrucción social y comunitaria, y falta la implementación de mecanismos de mediación comunitaria que fortalezcan la cohesión social. Asimismo, es necesaria la reactivación económica en las zonas afectadas.

8. Respeto del derecho a la seguridad y a la cultura de prevención

Hechos, casos y problemáticas

PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS

Por su ubicación geográfica y las características de su territorio, México afronta un conjunto de amenazas y peligros naturales de diversos tipos (geológicos e hidrometeorológicos, entre otros) que pueden causar desastres. El país está ubicado en una de las regiones con mayor actividad sísmica del mundo y la Ciudad de México está clasificada en una zona en la cual se presentan los sismos de mayores magnitudes, frecuencia y daños. Lo anterior se debe a que, además de experimentar los efectos sísmicos por estar relativamente cerca de los epicentros, fue construida en una cuenca cerrada sobre el suelo de un lago desecado y de corrientes de agua sobre terrenos blandos en donde el movimiento sísmico se ve amplificado.¹⁷⁶

La Ciudad de México es una zona de múltiples riesgos;¹⁷⁷ si bien los fenómenos naturales son latentes, la acción humana influye de manera determinante en su desarrollo y en las consecuencias de éstos; el riesgo depende en gran medida de la capacidad de respuesta y el grado de preparación de la población y las instituciones públicas, así como de los niveles de vulnerabilidad de las construcciones, la infraestructura, el entorno¹⁷⁸ y las personas y comunidades asentadas en la ciudad.

En este contexto, se ha podido constatar la falta de claridad respecto de las atribuciones y responsabilidades de las dependencias que tienen injerencia en materia de protección civil y prevención de riesgos.¹⁷⁹

La planeación urbana tampoco está sustentada cabalmente en un enfoque de prevención integral de riesgos que contenga estrategias que incluyan a la ciudadanía, la coloquen como centro de atención, y le informen e instruyan sobre acciones de prevención para contrarrestar la vulneración a sus derechos.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Centro Nacional de Prevención de Desastres, *Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México. Atlas Nacional de Riesgos de la República Mexicana*, México, Cenapred, 2014, pp. 2, 47 y 49; y Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *et al.*, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

¹⁷⁷ Arnoldo Matus Kramer, “¿Cuáles son los riesgos de la Ciudad de México?: exposición y vulnerabilidad”, ponencia presentada en el Foro internacional Después del 19S, ¿cómo construir una mejor ciudad?, realizado los días 25 y 26 de enero de 2018, disponible en <<http://mejorciudad.org/2017/12/14/forointernacional19s/>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹⁷⁸ Centro Nacional de Prevención de Desastres, *Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos...* 2014, *op. cit.*, pp. 2, 47 y 210.

¹⁷⁹ “Sismos: OSC piden a CNDH y CIDH medidas cautelares...”, *loc. cit.*

¹⁸⁰ Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *et al.*, *op. cit.*, pp. 11-14.



No hay, por parte del gobierno, un protocolo para la atención a damnificados. La emergencia para los damnificados no ha pasado, por lo tanto urgen apoyos temporales en lo económico, salud, educación y seguridad pública. No hay coordinación de los niveles y órdenes de gobierno.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

La carencia de protocolos adecuados, junto con la ineficiencia de la política de prevención y gestión de riesgos ante fenómenos naturales, han generado afectaciones que se podrían haber evitado si se hubiesen atendido las debilidades de supervisión y educación integral en protección civil, ya que por lo menos una parte de los impactos del fenómeno sísmico dependen de las medidas implementadas para responder adecuadamente y mitigar sus efectos.¹⁸¹

Por el contrario, el sismo mostró que las personas, familias y comunidades no están preparadas frente a desastres, que faltan planes de protección civil en el ámbito familiar, comunitario y laboral, y no cuentan con procesos educativos, informativos y de planificación territorial.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

A raíz del sismo se ha evidenciado un acceso limitado a la información gubernamental para las personas damnificadas, así como para la población en general; no se contó con información oportuna, accesible y suficiente respecto a la naturaleza y nivel del desastre, resaltando omisiones en las que incurrieron algunas instituciones en las acciones de respuesta inmediata, entre ellas las deficiencias en la generación de información sobre las afectaciones del sismo.¹⁸²

La carencia de información oficial y de censos públicos impidió conocer con precisión la distribución y perfil de las personas fallecidas por delegación y desagregadas por sexo y edad; no se pudieron conocer oportunamente las características específicas de los diferentes grupos sociales afectados o de aquéllos en situación de vulnerabilidad, impidiendo avanzar en la identificación de la distribución desigual de los riesgos para focalizar políticas de prevención y protección civil destinadas a reducirlos.¹⁸³

En el marco de la , se denunció la omisión de diversas instancias para resolver las problemáticas como el acceso a la información sobre los procedimientos para recibir los apoyos gubernamentales, así como asesoramiento jurídico. Lo mismo señalaron fuentes periodísticas que aseveran que las delegaciones, como primer contacto y vínculo entre la sociedad civil y el aparato gubernamental de la capital, no tuvieron la capacidad de informar y asesorar a las personas damnificadas que se acercaron a solicitar información.¹⁸⁴ En particular, diversas organizaciones civiles y organizaciones de personas damnificadas señalaron que la falta de

¹⁸¹ María Paula Saffon *et al.*, *Lineamientos para una política pública de reacción, prevención y reconstrucción ante desastres con perspectiva de derechos humanos, participación y transformación de la desigualdad*, México, IJ-UNAM, 2017, pp. 5-6, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4756/2.pdf>>, página consultada el 25 de mayo de 2018.

¹⁸² CIUDADANÍA 19s *et al.*, *Informe conjunto sobre acceso a la información...*, *op. cit.*, pp. 4 y 11.

¹⁸³ Patricio Solís y Alejandra Donají Núñez, *op. cit.*

¹⁸⁴ Fabiola Martínez, "El edificio de Azores 609 se fracturó, pero la delegación no atiende a los residentes", en *La Jornada*, México, 24 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/09/24/politica/016n2pol>>, página consultada el 25 de junio de 2018.



información clara, certera y confiable limitó en gran medida el acceso a los apoyos necesarios.¹⁸⁵

El personal asignado por el Gobierno de la Ciudad de México no está capacitado y desinforma al damnificado. Hemos acudido a muchas instancias y ninguna nos da solución, nos mandan a otros lados.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Organizaciones civiles han exhibido que “no hay una ruta institucional y un marco legal sólido y claro para que las personas afectadas tengan acceso a un debido proceso, reciban una atención digna e integral” en el proceso de reconstrucción.¹⁸⁶ No fue sino hasta inicios del mes de septiembre de 2018 que la Comisión para la Reconstrucción presentó la *Guía de acompañamiento para las personas afectadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017*.¹⁸⁷

Asimismo, se ha criticado la falta de información y la deficiente comunicación respecto de las reglas de operación a las que están sujetos los fondos públicos. En la se denunció que la información que el Gobierno de la Ciudad de México ha puesto a disposición para el acceso y otorgamiento de apoyos económicos ha sido insuficiente, que los mecanismos no son claros y que los requisitos no son accesibles.

Derivado del sismo el inmueble propiedad de su mamá sufrió daños. Peritos del Centro de Atención Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México realizaron revisión al inmueble y señalaron que debía reforzar el muro dañado, pues dicho edificio presentó daños estructurales en los pisos 1 y 2; sin embargo, no le explicaron los trámites y requisitos que tenía que efectuar para que su mamá recibiera apoyo económico para la reparación de esos daños.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

Un arquitecto de la Seduvi acudió a su domicilio y realizó un dictamen estructural postsísmico que determinó su vivienda con riesgo alto, por lo que recomendó la demolición total. Ingresó una solicitud de apoyo de reconstrucción de vivienda a la Jefatura Delegacional en Xochimilco; le entregaron la constancia correspondiente, pero no le informaron el trámite que debía seguir para recibir el apoyo. Se comunicó a Locatel y le informaron que ellos tienen derecho a recibir apoyo para el pago de rentas por tres meses; sin embargo, no le indicaron cuándo le otorgarían esa ayuda.

(NARRACIÓN DE HECHOS, QUEJA INVESTIGADA POR LA 3VG)

¹⁸⁵ CIUDADanía19s et al., “Addendum al Informe conjunto de sociedad civil...”, *doc. cit.*, p. 4.

¹⁸⁶ CIUDADanía19s, “#6meses19s”, 19 de marzo de 2018, disponible en <<https://twitter.com/CIUDADania19s/status/975844611485679618/photo/1>>, página consultada el 4 de mayo de 2018.

¹⁸⁷ Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más Resiliente, *Guía de acompañamiento para las personas afectadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017*, México, 2018, disponible en <<https://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Multimedia%20archivos/2018/guia-de-acompanamiento-para-las-personas-afectadas-por-el-sismo.pdf>> página consultada el 13 de septiembre de 2018.



PARTICIPACIÓN SOCIAL

Las personas y comunidades damnificadas no han podido participar de manera satisfactoria en aquellas decisiones que les conciernen. Particularmente, las decisiones sobre la planeación y las acciones de reconstrucción no han tomado en cuenta la participación social ni la consulta a las personas damnificadas. Al respecto se ha señalado la omisión de las autoridades de garantizar la participación activa, libre y significativa.

En especial, se observa que la Ley de Reconstrucción fue adoptada sin la participación de las personas damnificadas; en ella se limita la participación social a una difusa representación en un órgano colegiado de carácter consultivo.¹⁸⁸ El Programa para la Reconstrucción de la Ciudad de México tampoco garantiza claramente la participación ciudadana como un principio transversal. En este contexto, es la propia ciudadanía quien ha impulsado la participación social en los procesos de atención a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.¹⁸⁹

Pues esperamos que nos tomen en cuenta, somos muchos damnificados en Santa Catarina, Tláhuac, y no nos hacen caso, queremos ser escuchados y tomados en cuenta de verdad, es muy triste nuestra situación.
(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Obligaciones de las autoridades

La CPCM establece que toda persona tiene derecho a vivir en un entorno seguro, a la protección civil y a la atención en caso de que ocurran fenómenos de carácter natural.¹⁹⁰ Asimismo, establece la obligación de garantizar la seguridad de las personas a través de medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos que reduzcan la vulnerabilidad ante eventos originados por fenómenos naturales, informando y previniendo a la población, en formatos accesibles, respecto de los riesgos que amenacen su existencia mediante la elaboración de diagnósticos y atlas de riesgos, instrumentos de monitoreo, pronósticos y alertas tempranas. Además, señala que en situaciones de emergencia o desastre se garantizará la seguridad ciudadana y se desarrollará la cultura de la seguridad y la resiliencia.¹⁹¹

¹⁸⁸ Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, "La ley de reconstrucción carece de sentido social: análisis de observatorio ciudadano", 15 de diciembre de 2017; Samuel Adam, "Pretenden modificar Ley de Reconstrucción", en *Reforma*, México, 14 de noviembre de 2017, disponible en <<https://www.pressreader.com/mexico/reforma/20171114/282333975195034>>, página consultada el 17 de mayo de 2018; y Comunicado de prensa, La ley de Reconstrucción de Mancera representa un jugoso negocio inmobiliario, disponible en <<http://www.vecinosga.org/wp-content/uploads/2017/10/Comunicado-Ley-de-Reconstruccion.pdf>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹⁸⁹ Algunas iniciativas ciudadanas que han surgido han provenido de colectivos, organizaciones comunitarias, sociedad civil y la academia, tales como Nosotr@s; Damnificados Unidos de la Ciudad de México; Ciudadanía 19s; #Epicentro; 06600 Plataforma Vecinal y Observatorio de la Colonia Juárez, Amnistía Internacional; Coordinación de Pueblos y Barrios Originarios y Colonias de Xochimilco; Transparencia Mexicana; Incide Social, A. C.; Democracia deliberada; Habitat International Coalition América Latina; Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C.; La voz de Polanco; Mejor Ciudad; Observatorio Ciudadano en Defensa de la Constitución Política de la Ciudad de México; Prodesc; Plataforma Mexicana por el Derecho a la Ciudad y en Defensa del Territorio; Programa Interdisciplinario en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, y Mexicanos contra la Corrupción. También véase Gerardo Velarde, "Reconstrucción después de la tragedia, las lecciones del sismo de Chile", en *Nexos*, 17 de octubre de 2017, disponible en <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1514>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

¹⁹⁰ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 14, apartado A.

¹⁹¹ *Ibidem*, artículo 16, apartado I.



La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad señala que en el contexto de las ciudades, más aún en ciudades asentadas en zonas de riesgo sísmico con altos porcentajes de autoconstrucción como lo es la Ciudad de México, “toda persona o grupo organizado, y muy especialmente quienes autoproducen su vivienda y otros componentes del hábitat, tiene derecho a obtener información sobre la disponibilidad y ubicación de suelo adecuado, los programas habitacionales que se desarrollan en la ciudad y los instrumentos de apoyo disponibles”.¹⁹²

En materia de participación social, la CPCM establece que las y los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en la resolución de problemas y temas de interés general, a través de los mecanismos de democracia directa y participativa reconocidos por la Constitución.¹⁹³ También reconoce la participación de las personas que habitan en la Ciudad de México en sus más variadas formas, ámbitos y mecanismos que adopte la población de manera autónoma y solidaria, y en los distintos planos de la democracia participativa: territorial, sectorial, temática, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.¹⁹⁴

La pertinencia de las respuestas frente a un desastre depende de la comprensión del contexto local, que se consulte a las personas afectadas y se fomente su participación en las etapas de emergencia y reconstrucción. Las personas supervivientes de una catástrofe son esenciales para elaborar la estrategia de recuperación adecuada a sus necesidades.¹⁹⁵

Problemática 8. Débil cultura de prevención de riesgos y acceso a la información para garantizar la seguridad

A partir de los relatos, las evidencias y los estándares que se han sistematizado en este apartado se advierte que la ciudad no cuenta con una política de prevención y gestión integral pertinente y adecuada del riesgo, situación que se agrava por la falta de acceso a información oportuna, accesible y suficiente, lo que implica que se vea limitada la participación de la población damnificada en el diseño y la toma de decisiones.

Además, al no contar con una política de prevención y gestión integral pertinente y adecuada, se coloca a las personas en una situación de riesgo.

9. Respeto de la transparencia y el máximo uso de los recursos disponibles

Hechos, casos y problemáticas

TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y USO DE RECURSOS

Tanto la población damnificada como diversas organizaciones de sociedad civil y de personas damnificadas han denunciado la falta de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia respecto de los recursos recibidos, su asignación y ejercicio. Se alerta en particular la falta de claridad y transparencia sobre la disponibilidad y ejecución de los recursos para la atención a la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción.¹⁹⁶ Según una auditoría ciudadana, los

¹⁹² Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, artículo VI, numeral 4.

¹⁹³ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 25, apartado A, numeral 1.

¹⁹⁴ *Ibidem*, artículo 26, apartado A, numeral 1.

¹⁹⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *doc. cit.*, párrs. 36 y 40.

¹⁹⁶ Transparencia Mexicana *et al.*, *Informe sobre transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos y privados para la reconstrucción a seis meses del sismo*, Transparencia Mexicana/Fundar, Centro de Análisis e Investigación/Alternativas y Capacidades/Mexico, A. C./Mexfam, 15 de marzo de 2018, p. 27, disponible en <<http://fundar.org.mx/necesario-tener-mecanismos-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-en-la-informacion-sobre-recursos-publicos-y-privados-para-la-reconstruccion-a-seis-meses-de-los-sismos/>>.



contratos de demolición de inmuebles dañados han sido opacos, de los 318 millones de pesos que reportó la Sobse para demoliciones y su supervisión, al mes de marzo sólo se publicaron contratos por 153 750 000 pesos.¹⁹⁷

No queremos simulaciones, queremos que se transparente el uso de los recursos en la delegación Tláhuac, porque el jefe de Gobierno anuncia mucho dinero destinado a trabajos de reparación, pero necesitamos saber cuánto, por qué, quién y dónde ejercerán ese recurso.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Fuentes periodísticas han sostenido que la Comisión de la ALDF para realizar la reconstrucción ocultó los recursos asignados y que la información sobre la aprobación de los recursos por parte de dicha comisión se reservó por dos años, pese a que la información debería estar disponible.¹⁹⁸

En este sentido, diversos relatos señalaron que algunas personas funcionarias de las dependencias encargadas de la atención por el fenómeno sísmico lucraron con el otorgamiento de los apoyos, además de presentarse una serie de irregularidades como su uso político-electoral. La mayoría de los delegados de las demarcaciones que solicitaron dinero destinado a la reconstrucción para comprar tabletas, uniformes escolares, llantas, papelería o dar mantenimiento a áreas verdes, pidieron licencia y hoy van por una diputación local o se unieron a una campaña presidencial.¹⁹⁹

La falta de claridad respecto de la ejecución y supervisión de los recursos privados es otro tema entre las denuncias. Se ha evidenciado que la conformación de fondos privados con las donaciones internacionales, empresariales y de particulares que se recibieron para atender la emergencia, ha obstaculizado su seguimiento, vigilancia y destino;²⁰⁰ es decir, se observó una deficiente administración para recibir las donaciones provenientes de otros países.

Testimonios manifiestan la inconformidad de las personas en relación con la tardanza en la recepción de recursos e insuficiencias en la cobertura y alcance de los apoyos.

página consultada el 16 de mayo de 2018; CIUDADanía19s, “#6meses19s”, *loc. cit.*; y CIUDADanía19s, *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de las personas afectadas...*, *op. cit.*, pp. 7 y 11.

¹⁹⁷ Selene Velasco, “Denuncian opacidad de CDMX al demoler”, en *Reforma*, México, 23 de marzo de 2018.

¹⁹⁸ “Ocultó ALDF el gasto por daños del sismo”, en *Reforma*, México, 21 de marzo de 2018; y Samuel Adam, “Exigen abrir datos de ‘secuestro’ de 19S”, en *Reforma*, México, 22 de marzo de 2018.

¹⁹⁹ Shaila Rosagel, “El movimiento Nosotrxos cree que el dinero de los damnificados del sismo se usa para las campañas”, en *SinEmbargo*, México, 14 de mayo de 2018.

²⁰⁰ Centro de Investigación y Docencia Económicas, Programa Interdisciplinario en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, “III.4. Fondos Privados para la reconstrucción”, Comunidad PIRC, p. 26, disponible en <<http://pirc.cide.edu/images/Reconstruccion/Fondos%20privados.pdf>>, página consultada el 18 de mayo de 2018. Este documento forma parte del trabajo realizado en el CIDE en el marco del proyecto especial “Mecanismos de vigilancia, transparencia y rendición de cuentas en el proceso de Reconstrucción y Atención de las Afectaciones generadas por la Emergencia nacional”. El documento se ubica en el micrositio del programa, en el tema titulado “Fondos de reconstrucción en México”; forma parte del capítulo titulado “Diagnóstico sobre los fondos de reconstrucción en México”, disponible en <<http://pirc.cide.edu/vertientes/item/111-fondos-de-reconstruccion-en-mexico>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018. Para mayor información del proyecto especial se sugiere visitar el enlace <<http://pirc.cide.edu/proyectos-especiales>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.



Hay retraso en todos los procedimientos del gobierno (ISC, Seduvi e Invi). No han liberado los recursos financieros por la Secretaría de Finanzas a los afectados por falta de nuevo titular de la Comisión para la Reconstrucción y la nueva designación del equipo de trabajo. Existe abandono para atender a los damnificados como la cancelación del programa de apoyo al pago de rentas.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Se anuncia en los medios de comunicación que se está trabajando en la reconstrucción, pero para los afectados esta información no es veraz. No hay transparencia respecto del uso de los recursos públicos y donaciones.

(TESTIMONIO, AUDIENCIA PÚBLICA)

Las demoliciones no han concluido por falta de pago a las constructoras encargadas. Existe un mal manejo de la información de los trámites para dar solución a la demolición y reconstrucción de las viviendas; y un mal manejo de los recursos económicos administrativos para la reconstrucción. Somos personas mayores y no contamos ni con los recursos ni la fortaleza para reconstruir nuestra vivienda.

(TESTIMONIO, COLONIA NATIVITAS, XOCHIMILCO)

En relación con las problemáticas ya señaladas, en marzo de 2018 el Consejo de la CDHDF urgió a las autoridades capitalinas a transparentar los recursos donados a las personas damnificadas, de manera que la ciudadanía tuviera certeza jurídica sobre los montos recibidos y la manera en que son canalizados, en cumplimiento de sus obligaciones de transparencia.²⁰¹

En respuesta a este pronunciamiento, el 13 de marzo de 2018, el secretario de Gobierno acudió a la CDHDF y en conferencia de prensa refirió que la ALDF aprobó 6 800 millones de pesos como bolsa financiera para la reconstrucción en su totalidad. En cuanto a la parte local dijo que no existe absolutamente ningún bien que se haya recibido en los sitios de colecta y almacenamiento del gobierno que haya sido vendido o desviado, y en el caso de una persona que se aprovechó de la buena voluntad del administrador, para llevarse víveres del Centro de Colecta de la Magdalena Mixhuca en un camión, se inició una averiguación previa.²⁰² La Comisión para la Reconstrucción publicó en su página web informes mensuales de ejecución de acciones.²⁰³

²⁰¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Pronunciamiento 3/2018, Urge transparentar los recursos donados a los damnificados de los sismos del 7 al 19 de septiembre, como parte del proceso de Reconstrucción de la Ciudad de México, 11 de marzo de 2018, disponible en <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/Pronuncia-3_2018-1.pdf>, página consultada el 13 de septiembre de 2018. En seguimiento a este pronunciamiento, autoridades de la Ciudad de México acudieron a la CDHDF a dar una conferencia de prensa.

²⁰² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Transcripción sesión de preguntas y respuestas de la rueda de prensa ofrecida por integrantes del Consejo de este organismo, el secretario de Gobierno de la CDMX y el secretario de Finanzas de la Ciudad", 13 de marzo de 2018, disponible en <<https://cdhdf.org.mx/2018/03/transcripcion-sesion-de-preguntas-y-respuestas-de-la-rueda-de-prensa-ofrecida-por-integrantes-del-consejo-de-este-organismo-el-secretario-de-gobierno-de-la-cdmx-y-el-secretario-de-finanzas-de-la-ciudad/>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

²⁰³ Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más Resiliente, <<https://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/informes>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.



Obligaciones de las autoridades

La transparencia entendida como “el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública”, es un “mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas” que implica la difusión de la información al público para que pueda ser revisada, analizada y usada. En una democracia, la transparencia implica que “todas las decisiones gubernamentales y administrativas deberán estar al alcance del público en forma clara, accesible y veraz”, sin obviar la importancia que tiene la información pública para evaluar un proceso, acción o política pública, ya que si un recurso no puede ser medido, difícilmente podrá ser evaluado.²⁰⁴ “la transparencia en el ejercicio de los recursos no sólo está asociada a obligaciones legales sino [también] a buenas prácticas internacionales”.²⁰⁵

Para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, la transparencia se constituye como una garantía normativa e institucional no jurisdiccional reconocida en el artículo 3º de la CPCM que establece que la Ciudad de México asume como principio la rectoría del ejercicio de la función pública apegada a la ética, transparencia, apertura, responsabilidad, participación ciudadana y rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación.²⁰⁶

La CPCM señala que las autoridades adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de recursos públicos de que dispongan, con el fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución.²⁰⁷ El logro progresivo requiere de una utilización eficaz de los recursos y que las autoridades aseguren la no discriminación, la igualdad sustantiva y la transparencia en el acceso a los programas y servicios sociales de carácter público.²⁰⁸

La rendición de cuentas está vinculada a la obligación de los gobernantes de dar cuenta sobre sus decisiones y de justificarlas, así como a las sanciones que deben aplicarse para garantizar que realmente hagan lo que informan a la ciudadanía.²⁰⁹ Si bien el tiempo dedicado a la planeación puede retrasar el proceso de reconstrucción, es fundamental tomar ese periodo para lograr el consenso entre las personas afectadas, por lo que las metas y objetivos de plantear una estrategia de reconstrucción deben diseñarse en función de las exigencias de la ciudadanía.²¹⁰

En situaciones de emergencia y desastre la rendición de cuentas suele concentrarse *hacia arriba* (a los donantes privados e institucionales); sin embargo, las exigencias de rendición de cuentas *hacia abajo* (a las personas damnificadas) son de fundamental importancia y no se les debe ubicar en un segundo orden de prioridad, pues la labor de reconstrucción debe estar al servicio de las familias y las comunidades;²¹¹ “el argumento de la celeridad y urgencia para resolver la problemática no puede justificar el manejo irresponsable y poco transparente [...]

²⁰⁴ Betzaida García Silva, “Instituciones y servidores públicos responsables: transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública”, pp. 167 y 174, disponible en <https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/sexta/BetzaidaGarcia.pdf>, página consultada el 13 de septiembre de 2018

²⁰⁵ Comunidad PIRC, *loc. cit.*, p. 10.

²⁰⁶ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 3º, numeral 2, apartado B.

²⁰⁷ *Ibidem*, artículo 5º, apartado A, numeral 1.

²⁰⁸ *Ibidem*, artículo 9º, apartado A, numeral 3.

²⁰⁹ Salvador Vega Casillas, “El combate a la corrupción en la administración pública federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas”, en *Revista de Administración Pública*, nueva época, número especial, vol. XLIII, INAP, septiembre-diciembre de 2008, p. 25.

²¹⁰ Comunidad PIRC, *loc. cit.*, p. 8.

²¹¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *doc. cit.*, párr. 40.



de los recursos (materiales y monetarios) por parte de los actores y organizaciones involucradas en la planeación, gestión y entrega de los diversos fondos públicos y privados”.²¹²

De acuerdo con la información producida por el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas,²¹³ el manejo de los fondos debe regirse bajo los principios de eficacia, eficiencia, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.²¹⁴ El escrutinio de los recursos que se usan para atender afectaciones por situaciones de emergencia es fundamental para fortalecer la confianza de las personas afectadas, al margen del origen de esos recursos y de las normas de cada lugar; es indispensable reconocer que los fondos públicos están sujetos al esquema de reglas que determina la forma en que se ejercen y que los recursos privados tienen la intención de afectar el espacio público, por lo cual también deben sujetarse a la regulación local para edificaciones e intervenciones de cualquier tipo.²¹⁵

Aunado a la transparencia, es importante considerar el criterio de máximo uso de recursos disponibles, debiendo atender también las necesidades concretas del lugar y de la población e incluyendo los recursos tecnológicos, institucionales y humanos, para la rendición de cuentas de los recursos económicos, tanto los del Estado como los provenientes del apoyo internacional o del sector privado.²¹⁶

La CPCM señala que el derecho a la buena administración se garantiza a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción.²¹⁷

Problemática 9. Deficiencias en la garantía del derecho de acceso a la información y transparencia

A partir de los relatos, las evidencias y los estándares que se han sistematizado en este apartado se advierte la falta de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos y privados en el marco del sismo y la reconstrucción, lo cual genera incertidumbre, desconfianza e inconformidad de las personas damnificadas hacia las autoridades.

²¹² Comunidad PIRC, *loc. cit.*, p. 34.

²¹³ El Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas del Centro de Investigación y Docencia Económicas es un espacio de investigación que convoca a diferentes personas interesadas de los ámbitos estudiantil, de gobierno y de sociedad civil, y crea la red más grande de investigación en temas de rendición de cuentas y combate a la corrupción en torno a un modelo de investigación conjunto que la define como un conjunto de buenas prácticas en varias vertientes de la gestión pública. Véase <<http://pirc.cide.edu/acerca/acerca-del-pirc>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

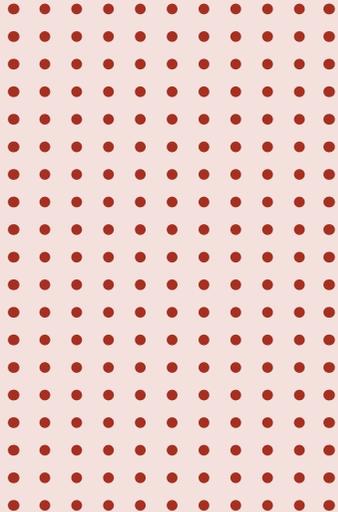
²¹⁴ Comunidad PIRC, *loc. cit.*, pp. 5 y 6.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 10.

²¹⁶ Daniel Vázquez y Sandra Serrano, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF (col. reformaDH, módulo 5), 2013, p. 36, disponible en <<https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/5-Principios-obligaciones.pdf>>, página consultada el 13 de septiembre de 2018.

²¹⁷ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 60, numeral 1.





III. Posicionamiento y propuestas a un año del sismo

A hand is shown with white and red paint applied to it, positioned over a wooden surface. The wooden surface is covered with various handprints in white, red, and black. The handprints are of different sizes and colors, suggesting a group of children. The background is a light-colored wooden panel with visible grain and some screws. The overall scene suggests a creative or educational activity involving painting handprints.

Si para las y los niños en general es complicado, para los niños con discapacidad es más, hay afectaciones a la infraestructura de la escuela. No tenemos respuesta hasta el momento.

Las problemáticas identificadas por la CDHDF a partir de los hechos, casos, relatos y estándares que se han sistematizado en el capítulo anterior evidencian afectaciones a los derechos humanos con un impacto diferenciado en grupos que merecen una atención prioritaria, en particular niñas, niños y adolescentes; mujeres; personas mayores, con discapacidad, con identidad indígena o privadas de la libertad.

En este informe se presentan algunos de los esfuerzos institucionales implementados para la atención del desastre causado por el sismo del 19 de septiembre, así como medidas adoptadas en materia de rehabilitación y reconstrucción. Sin embargo, la evidencia demuestra que han sido insuficientes para la atención adecuada de las necesidades particulares de las personas damnificadas.

Esta situación se caracteriza por un déficit en la efectiva garantía de un conjunto amplio de derechos humanos, cuyas causas van más allá de acciones u omisiones concretas de las autoridades, alcanzando a factores y fallas estructurales que impactan en las personas damnificadas y en la sociedad en su conjunto, con lo que se contravienen diversas normas establecidas en la CPCM y en otros ordenamientos normativos nacionales e internacionales.

La situación antes descrita muestra un problema público que requiere para su debida atención la adopción de una política pública de Estado dirigida a garantizar los derechos humanos, a partir de la identificación e implementación en conjunto con la sociedad civil de medidas de índole jurídica, institucional, programática y presupuestal, entre otros.

Frente al estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo del 19 de septiembre en la Ciudad de México, a un año del desastre la CDHDF hace un llamado para que:

- La Ciudad de México se constituya como una urbe garantista y segura frente a fenómenos naturales que genere las condiciones que permitan a las personas que habitan y transitan en este territorio estar protegidas ante la ocurrencia de desastres.
- Las personas damnificadas tengan acceso a una reparación integral de los daños causados a su integridad y seguridad personales, vivienda, patrimonio, trabajo, salud, educación, proyecto de vida, y de manera general a su nivel de vida adecuado; y que las comunidades afectadas y los grupos en situación de vulnerabilidad reciban una atención prioritaria.
- La CPCM, en especial la Carta de Derechos, sea el referente permanente para la actuación de las autoridades capitalinas con el fin de prevenir y gestionar de manera integral situaciones de desastres, en un marco democrático que garantice el acceso a la información, la participación social, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la justicia.

Cada una de las problemáticas públicas identificadas en el capítulo anterior deberá ser atendida de manera efectiva por las autoridades mediante la determinación de una política pública construida a partir de las necesidades de las personas damnificadas y de la sociedad en su conjunto, para lo cual en el diseño, implementación y evaluación de la política deberá garantizarse la coordinación interinstitucional, los presupuestos suficientes y la participación ciudadana.

En lo particular, se recomiendan las siguientes propuestas enfocadas a asegurar una mayor protección a los siguientes derechos humanos afectados.



1. Derecho a la vida y derechos de las víctimas: verdad, justicia y reparación integral

Esta Comisión ha podido constatar la existencia de problemáticas estructurales en la política y gestión urbanas. Encuentra preocupante los señalamientos frecuentes sobre corrupción en el marco de proyectos inmobiliarios y obras públicas, que es un factor detonante de la pérdida de vidas humanas. La procuración y administración de justicia en la ciudad debe contar con mecanismos adecuados y efectivos que permitan determinar si los fallecimientos, lesiones y pérdidas de bienes que ocurren en contextos de desastres provocados por fenómenos naturales pueden ser atribuibles a acciones u omisiones de autoridades o de particulares que puedan derivar en responsabilidades administrativas, civiles, patrimoniales o penales, por medio de los cuales se garanticen los derechos de las víctimas a la reparación integral, a la verdad y la justicia. Tales mecanismos deberán asegurar el adecuado tratamiento de los cuerpos de víctimas fatales, la valoración pericial de las personas lesionadas, el resguardo de las zonas e inmuebles siniestrados y la realización de peritajes de arquitectura forense; así como el apropiado resguardo de otras posibles evidencias de los daños sufridos por las víctimas.

Autoridad	Propuestas específicas
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Instituto de Verificación Administrativa, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Instituto para la Seguridad de las Construcciones en la Ciudad de México, Secretaría de Obras y Servicios, y alcaldías.	Garantizar la aplicación irrestricta de la normatividad en materia de construcción mediante la supervisión de la construcción de inmuebles e infraestructura urbana y la sanción de irregularidades y posibles actos de corrupción, cumpliendo con los más altos estándares de seguridad estructural que aseguren la vida e integridad de las personas frente a desastres provocados por fenómenos naturales.
Órganos de control interno, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Instituto de Verificación Administrativa y alcaldías.	Presentar de manera inmediata un informe exhaustivo de los resultados de los procedimientos administrativos en curso y concluidos, por las acciones u omisiones de personas servidoras públicas vinculadas con fallecimientos, lesiones de víctimas y daños patrimoniales en el contexto del sismo relacionados con irregularidades en la aplicación de la normatividad respectiva a los inmuebles afectados y presuntos actos de corrupción.
Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.	Presentar de manera inmediata un informe exhaustivo de los resultados de las carpetas de investigación en curso y de las concluidas relacionadas con fallecimientos, lesiones de personas y daños patrimoniales en el contexto del sismo, de tal manera que se esclarezcan las conductas u omisiones de las personas involucradas, empresas inmobiliarias o constructoras, particulares y personas servidoras públicas hasta fincar responsabilidades por acciones u omisiones en los procesos de construcción irregular de los inmuebles afectados. Para los casos de los expedientes concluidos se deberá informar sobre los motivos de cierre de las carpetas de investigación, así como garantizar el acceso a las personas afectadas, familiares o representantes legales.
Jefatura de Gobierno, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Protección Civil, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Finanzas, Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, Secretaría de Movilidad, Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y alcaldías.	En coordinación con el gobierno federal revisar y fortalecer, en un plazo no mayor a tres meses los mecanismos existentes para la aplicación de los protocolos de actuación conjunta entre instancias en casos de desastres provocados por fenómenos naturales, en particular para el resguardo de las zonas, el rescate de personas con vida, la recuperación de cuerpos, la preservación de las pruebas y la investigación diligente de los hechos.



2. Derecho al espacio público seguro

Las autoridades gubernamentales, en el ámbito de sus competencias, deberán asegurar los recursos necesarios para implementar de manera prioritaria y urgente los programas de estudios de geología, geofísica y geotecnia; así como de identificación de fallas, atención y tratamiento de grietas, respetando integralmente los principios de participación, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, y considerando de manera transversal la gestión sustentable de los recursos hídricos de la cuenca del Valle de México para mitigar los hundimientos.

Asimismo, según corresponda, se deberá rehabilitar y dar el mantenimiento adecuado a la infraestructura, equipamiento, bienes y servicios urbanos; así como vigilar de manera periódica su condición estructural.

Autoridad	Propuestas específicas
Secretaría de Obras y Servicios, Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Secretaría de Protección Civil, Comisión para la Reconstrucción, Agencia de Gestión Urbana y alcaldías.	Diseñar e implementar un plan de acción que permita adoptar una estrategia conjunta y coordinada para que, en el ámbito de sus competencias, provean la atención al fenómeno de grietas y hundimientos de la ciudad. Para tales efectos, en un plazo de tres meses deberá establecerse una ruta crítica con metas evaluables a corto, mediano y largo plazo.
Secretaría de Obras y Servicios, Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Agencia de Gestión Urbana y alcaldías.	Establecer una estrategia que permita acelerar los trabajos de rehabilitación, reparación o reconstrucción de la infraestructura, equipamiento, bienes y servicios urbanos básicos en los que se asegure la accesibilidad universal. Para tales efectos, en un plazo no mayor a seis meses deberá establecerse una ruta crítica con metas evaluables a corto, mediano y largo plazo, considerando como prioritarias las escuelas públicas, las instalaciones de salud; así como la infraestructura urbana y de servicios de las zonas afectadas con mayor índice de pobreza en la ciudad.
Secretaría de Protección Civil y alcaldías.	Actualizar semestralmente, consolidar y hacer públicos los atlas de riesgos de la ciudad y demarcaciones territoriales, contemplando su máxima difusión y publicidad.

3. Derecho a la protección de las personas desplazadas por desastres provocados por fenómenos naturales

Las autoridades gubernamentales deberán reconocer la existencia del fenómeno de desplazamiento forzado en la Ciudad de México a causa de los desastres provocados por fenómenos naturales. Asimismo, deberán diseñar e implementar una política pública que abarque las etapas de prevención, asistencia humanitaria, acompañamiento, atención y consolidación de soluciones duraderas (como el retorno y la restitución del derecho a la vivienda); respetando integralmente los principios de buena fe, participación permanente, integralidad e interdependencia de los derechos humanos, y reconociendo las particularidades y necesidades específicas de cada una de las víctimas y de los grupos de atención prioritaria.



Autoridad	Propuestas específicas
Jefatura de Gobierno y Comisión para la Reconstrucción.	Incorporar en el Programa para la Reconstrucción un programa específico de atención al desplazamiento forzado derivado del desastre que precise las atribuciones de las distintas dependencias involucradas (en particular, Invi, Sedeso y alcaldías) con metas y plazos específicos. Dicho programa deberá prever la realización de un censo de personas desplazadas internamente, así como diseñar e implementar un plan de atención integral a los derechos de esta población que incluya las etapas de prevención, asistencia humanitaria, acompañamiento, atención y consolidación de soluciones duraderas.

4. Derecho a la vivienda

Las autoridades gubernamentales deberán elaborar un diagnóstico sobre el estado que guarda la efectiva garantía del derecho a la vivienda de las personas damnificadas para evaluar junto con ellas, así como con organizaciones de sociedad civil y colegios de ingenieros y arquitectos (entre otros especialistas), de manera concertada y participativa, las modificaciones que requieren los programas existentes en el proceso de reconstrucción. En dicha evaluación tendrán que considerarse por lo menos los elementos de calidad, seguridad, accesibilidad, certeza jurídica, adaptabilidad, asequibilidad, habitabilidad, equipamiento, disponibilidad de servicios, adecuación cultural, equidad y protección reforzada de los grupos de atención prioritaria.

En todo caso, las autoridades gubernamentales deberán adoptar las disposiciones presupuestales que permitan garantizar la ejecución de los programas de vivienda para cumplir su adecuada implementación.

Respecto de aquellas dimensiones de los programas de vivienda que impliquen realizar actividades de construcción, las autoridades gubernamentales deberán garantizar que se apliquen los estándares más altos de supervisión y vigilancia en los procesos constructivos, así como el estricto cumplimiento de las normas en la materia, tomando en consideración las condiciones de cada zona y las necesidades específicas de cada grupo de atención prioritaria.

Autoridad	Propuestas específicas
Comisión para la Reconstrucción, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y alcaldías.	Instalar de inmediato una ventanilla única para atender todos los asuntos relacionados con la reconstrucción de la vivienda dirigida a una debida atención, canalización y simplificación de los procesos administrativos, de las personas damnificadas; ésta deberá tener módulos de atención en cada alcaldía.
Secretaría de Protección Civil, Instituto para la Seguridad de las Construcciones en la Ciudad de México y Secretaría de Finanzas.	Asegurar los recursos necesarios y garantizar a todas las personas afectadas su derecho a obtener un dictamen de seguridad estructural por predio en un plazo no mayor a dos meses; así como acceso a estudios de mecánica de suelo y riesgos geológicos, principalmente en las zonas afectadas, en un plazo no mayor a seis meses.
Sistema de Protección Civil, Instituto para la Seguridad de las Construcciones en la Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y alcaldías.	Integrar un sistema de información geográfica que contenga los atlas de riesgos y sea compatible con otros planos de información catastral, usos de suelo, infraestructura, zonas ecológicas, suelo de conservación y áreas de valor ambiental, entre otros, el cual sea la base del proceso de reconstrucción y en general de la política de vivienda y planificación de la ciudad.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Instituto para la Seguridad de las Construcciones en la Ciudad de México, Instituto de Verificación Administrativa y alcaldías.	En un plazo no mayor a tres meses se deberá demostrar que todo el personal involucrado en los procesos de supervisión y verificación de construcciones y uso de suelo cuente con el perfil idóneo, tanto en el gobierno central como en las alcaldías.



Autoridad	Propuestas específicas
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda e Instituto para la Seguridad de las Construcciones en la Ciudad de México.	Publicar un reporte bimestral de DRO y CSE sancionados por su actuación indebida e irregular en sus tareas de aplicación de la normatividad respectiva. Transparentar el proceso de selección y certificación de DRO y CSE que permita incrementar el número de profesionales de acuerdo con las necesidades de la ciudad.
Consejería Jurídica y de Servicios Legales.	Acelerar los procesos de asesoría jurídica para que en un plazo no mayor a seis meses todas las personas damnificadas que así lo requieran tengan la seguridad jurídica respecto de su vivienda y en su caso facilitar los procesos de regularización de la propiedad.
Secretaría de Finanzas, Congreso de la Ciudad de México e Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.	Asegurar la partida presupuestal suficiente e implementar un programa que permita la restitución del derecho a la vivienda de las personas damnificadas.

5. Derecho a la protección específica de grupos de atención prioritaria

Las autoridades gubernamentales deberán incluir de manera transversal en la política de reconstrucción el enfoque diferencial e integral que permita conocer las necesidades particulares de cada grupo de atención prioritaria y garantizar su protección reforzada.

Autoridad	Propuestas específicas
Comisión para la Reconstrucción.	Incorporar y transversalizar en la política de reconstrucción un enfoque diferencial e integral que considere las vulnerabilidades, los factores de discriminación múltiple y las necesidades específicas de todos los grupos de atención prioritaria.
Jefatura de Gobierno, Comisión para la Reconstrucción, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México-Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México; Instituto de las Mujeres; Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México y Secretaría de Educación.	<p>Elaborar evaluaciones de impactos psicosociales en grupos de atención prioritaria en los que se identifiquen necesidades específicas y se diseñen e implementen mecanismos de atención, tales como los que se enuncian a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas de apoyo para el mejoramiento del desempeño escolar, así como atención psicosocial a niñas, niños y adolescentes damnificados. • Servicios especializados en salud geriátrica, atención psicosocial, asistencia legal y acceso a beneficios de la reconstrucción para personas mayores damnificadas. • Opciones laborales para mujeres damnificadas y acceso a servicios para el cuidado de las personas a su cargo. • Apoyos personalizados para personas damnificadas que viven con discapacidad que les garanticen la accesibilidad a todos los servicios para la reconstrucción. • Medidas de reconstrucción que consideren las cosmovisiones y estilos de vida de los pueblos y comunidades indígenas afectados. • Conclusión pronta de los trabajos de reconstrucción de las instalaciones penitenciarias afectadas, y acceso a la información oportuna sobre estas medidas a personas privadas de la libertad y sus familiares. • Accesibilidad universal en todos los trabajos de rehabilitación y reconstrucción de vivienda, infraestructura y espacios públicos.



6. Derecho a la autodeterminación personal y a un nivel de vida adecuado

En seguimiento al Plan de Atención Integral para Personas Afectadas y sus Familias que establece el Programa de Reconstrucción de la Ciudad de México, las autoridades gubernamentales deberán establecer de manera inmediata el mecanismo para generar el perfil particular de cada familia afectada. Los perfiles tendrán que incluir el plan específico de atención integral que se desarrollará con cada una de las familias, el cual deberá establecer claramente los beneficios, programas y acciones en los que se incluirá al núcleo familiar, e incluso los servicios que permitan a las personas y familias recuperar un nivel de vida adecuado, digno y seguro. De manera particular se deberán prestar servicios de atención al desarrollo psicosocial.

Las autoridades gubernamentales competentes habrán de evaluar la viabilidad de implementar programas de estímulo para la generación de empleo que permitan a los diversos sectores de la economía incorporar en sus centros de trabajo a personas damnificadas por el sismo, procurando que dichos programas incluyan la perspectiva de género y no discriminación.

Autoridad	Propuestas específicas
Comisión para la Reconstrucción, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social y Secretaría de Gobierno.	Reorientar la estrategia de reconstrucción desde un enfoque integral para garantizar la reconstrucción de proyectos de vida de personas y familias damnificadas. En un plazo no mayor a tres meses se deberá contar con los perfiles (diagnóstico integral: salud, trabajo, educación, vivienda, económico y composición familiar, entre otros) de cada familia afectada con el fin de diseñar e implementar un modelo específico de atención hasta la restitución sus derechos afectados.
Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Secretaría de Desarrollo Social y Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.	Elaborar un diagnóstico de afectaciones psicosociales a raíz del sismo a partir del cual se diseñe e implemente un plan de atención psicosocial; acercar estos servicios a centros escolares y de trabajo, principalmente de zonas afectadas.
Secretaría de Desarrollo Económico y Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.	Generar oportunidades laborales para las poblaciones afectadas a través del fomento de las actividades económicas de micro y pequeñas empresas, e incentivos para la contratación de personas damnificadas en medianas y grandes empresas y en el servicio público.

7. Derechos colectivos y reconstrucción social de las comunidades afectadas

Las autoridades gubernamentales deberán articular la reconstrucción física de la ciudad junto con la reconstrucción social, la mediación comunitaria para la resolución de los conflictos, la cohesión social y la reactivación económica en las zonas afectadas.

En específico, se requiere la implementación de proyectos comunitarios de reconstrucción y reactivación económica en los que la planeación, ejecución y evaluación estén principalmente a cargo de las propias comunidades, a partir de los mecanismos establecidos de presupuestos participativos y programas comunitarios de mejoramiento barrial. Estos proyectos deberán implementarse de manera prioritaria en las comunidades con mayores impactos derivados del sismo y con mayores índices de pobreza, para fortalecer el tejido social y favorecer la participación comunitaria.



Autoridad	Propuestas específicas
Secretaría de Desarrollo Social, Procuraduría Social y alcaldías.	En un plazo no mayor a tres meses deberá elaborar un diagnóstico sobre conflictos vecinales en el contexto de la reconstrucción del que se deriven estrategias puntuales de mediación y transformación positiva de conflictos vecinales en unidades habitacionales, colonias, barrios y pueblos.
Jefatura de Gobierno, Comisión para la Reconstrucción, Secretaría de Desarrollo Social, e Instituto Electoral de la Ciudad de México.	Incrementar los recursos financieros de los programas de presupuesto participativo y comunitario de mejoramiento barrial para adaptarlos y orientarlos a los procesos de reconstrucción.
Secretaría de Desarrollo Económico y Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.	Fortalecer las actividades agrícolas y la micro y pequeña empresa, entre otras, a través de programas de cooperación para la activación económica de las zonas afectadas en la ciudad a los que hace referencia el Programa para la Reconstrucción.
Secretaría de Protección Civil.	De manera prioritaria elaborar, junto con las comunidades afectadas, programas comunitarios de protección civil que permitan a colonias, unidades habitacionales, pueblos y barrios mejorar su preparación y respuesta frente a desastres provocados por fenómenos naturales, con la finalidad de reducir los riesgos.

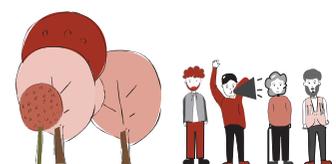
8. Derecho a la seguridad e integridad personal y cultura de prevención

Las autoridades gubernamentales deberán articular, bajo una estrategia integral de prevención de riesgos, los seis programas agrupados en el eje temático Una ciudad más segura que la del 18 de septiembre de 2017 del Programa de Reconstrucción de la Ciudad de México. Esta articulación deberá partir de un amplio proceso participativo que permita establecer a la brevedad una ruta crítica para el diseño e implementación de la estrategia integral de prevención de riesgos.

Dicha estrategia habrá de promover una cultura de prevención del riesgo que involucre tanto a las instituciones públicas como a los actores privados y sociales; siendo particularmente importantes los mecanismos de sensibilización, capacitación, profesionalización y certificación de las personas servidoras públicas de acuerdo con sus actividades y funciones, y la disponibilidad, suficiencia adecuada, capacitación, certificación y evaluación continua de los DRO y CSE.

En el marco de esa estrategia integral deberá evaluarse el contenido, alcance, accesibilidad y utilidad de la Plataforma CDMX, los atlas de riesgos y demás sistemas de información pertinentes.

Autoridad	Propuestas específicas
Comisión para la Reconstrucción, Secretaría de Protección Civil, Jefatura de Gobierno, Instituto para la Seguridad de las Construcciones en la Ciudad de México y alcaldías.	Generar de manera conjunta un plan de acción para la promoción de una cultura de prevención de riesgos ante desastres provocados por fenómenos naturales en la Ciudad de México. Dicho plan deberá contemplar la generación de material didáctico, campañas permanentes, capacitación y actividades de sensibilización dirigidas a la población; garantizar el acceso a la información y asegurar la participación social sustantiva para generar una sólida cultura de prevención de riesgos en las personas, familias, centros de trabajo y escolares, comercios, industrias, espectáculos, pueblos y barrios, espacios públicos y en la ciudad en general.



Autoridad	Propuestas específicas
<p>Comisión para la Reconstrucción, Secretaría de Protección Civil, Jefatura de Gobierno, Instituto para la Seguridad de las Construcciones en la Ciudad de México y alcaldías.</p>	<p>De manera no limitativa se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instalar en la Ciudad de México un centro de investigación y capacitación sobre prevención y gestión de riesgos semejante al Centro Nacional de Prevención de Desastres. • Implementar de inmediato el Programa de Certificación de Edificaciones y el Programa de Verificaciones Sísmicas en Edificios Estratégicos. En un plazo de nueve meses se deberá presentar por lo menos un avance de 30 por ciento. • Dar la mayor publicidad y accesibilidad del sistema de información geográfica (antes referido) que contenga los atlas de riesgos para favorecer la identificación y comprensión de riesgos a nivel territorial. • En un plazo no mayor a seis meses toda la administración pública de la ciudad, y de manera prioritaria las alcaldías, deberá implementar capacitación permanente y certificación en prevención de riesgos y protección civil de todas las personas servidoras públicas.
<p>Jefatura de Gobierno, Secretaría de Protección Civil, Instituto para la Seguridad de las Construcciones en la Ciudad de México y Secretaría de Finanzas.</p>	<p>Transversalizar en toda la administración pública de la Ciudad de México la cultura de prevención de riesgos a través de acciones de capacitación, profesionalización y certificación del servicio público.</p>

9. Derecho a la información, transparencia y rendición de cuentas

Las autoridades establecerán mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan ofrecer a los actores privados y a la ciudadanía estrategias de vigilancia y medios de control de las acciones de las y los servidores públicos para construir la confianza social.

Autoridad	Propuesta específica
<p>Comisión para la Reconstrucción, Secretaría de Finanzas y Congreso de la Ciudad de México.</p>	<p>Concluir y publicar a la brevedad los censos que mandata la Ley para la Reconstrucción con corte a septiembre de 2018 en formatos accesibles, claros y entendibles para la población en general como son: censo de inmuebles; de personas afectadas; de mercados públicos, micro y pequeñas empresas; de infraestructura; de actividades agrícolas afectadas, y de patrimonio cultural urbano e histórico. Para esta publicación es necesario que la información sea validada con las personas damnificadas, organizaciones de personas damnificadas, organizaciones civiles y especialistas, y precisar el estatus de la reconstrucción de afectación.</p>



Autoridad	Propuesta específica
<p>Comisión para la Reconstrucción, Secretaría de Finanzas, Congreso de la Ciudad de México, e Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.</p>	<p>Fortalecer los mecanismos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas relativos al ejercicio de los recursos de la reconstrucción, considerando a las víctimas damnificadas, colectivos y organizaciones de personas damnificadas, organizaciones de la sociedad civil, instancias académicas, organismos internacionales y las autoridades correspondientes.</p> <p>En específico publicar de inmediato, con los más altos estándares internacionales y nacionales de publicidad y transparencia relacionados con presupuestos públicos, un informe financiero de los recursos ejercidos de septiembre de 2017 a septiembre de 2018 que de manera clara, accesible y detallada reporte el ejercicio para la atención inmediata y los fondos para la reconstrucción. Dicho informe deberá incluir los recursos privados nacionales e internacionales recibidos y ejercidos por las autoridades correspondientes de la Ciudad de México para posteriormente informar de manera mensual el ejercicio de los recursos hasta la conclusión de la etapa reconstrucción.</p>

La CDHDF continuará su trabajo de protección a los derechos humanos de las víctimas y personas damnificadas de la Ciudad de México, a través de múltiples acciones de promoción y defensa; y dará seguimiento puntual a la concreción de las propuestas de política pública planteadas en el presente informe.



*El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas
damnificadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México.
Radiografía a un año del desastre. Informe especial
se terminó de editar en octubre de 2018.
Para su composición se utilizaron tipos Intro y Futura.*

En el marco del Programa de Derechos Humanos
y Medio Ambiente y comprometida con la ecología y el cuidado
del planeta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
edita este material en versión electrónica para reducir
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos
y los problemas de contaminación.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 815,
col. Jardines del Sur,
del. Xochimilco,
16050 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600, ext.: 1755

Benita Galeana

Campesinos 398,
col. Santa Isabel Industrial,
del. Iztapalapa,
09820 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600, ext.: 1754

Biblioteca Norma Corona Sapién

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833



 CDHDF

 /CDHDF

 @CDHDF