Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos.

Responsable:
Dr. Rodrigo Gutiérrez Rivas

Colaboradores:
Mylai Burgos
Yacotzin Bravo
Silvia Emanuelli
Adriana Belda

El contenido forma parte de los insumos para la elaboración del Informe del estado del desarrollo social del DF, es responsabilidad de los autores y no representa necesariamente la posición de Evalúa DF.

2010

Índice

Régimen jurídico del derecho a la vivienda en el Distrito Federal y su relación con el derecho internacional de los derechos humanos 3

Régimen jurídico del derecho al trabajo en el Distrito Federal y su relación con el derecho internacional de los derechos humanos 20

Régimen Jurídico del derecho a la Salud en el Distrito Federal y su relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos 37

Régimen jurídico del derecho a la educación en el Distrito Federal y su relación con el derecho internacional de los derechos humanos 55

Régimen jurídico del derecho a la vivienda en el Distrito Federal y su relación con el derecho internacional de los derechos humanos

Nivel federal

Para tener mayor claridad sobre el conjunto de normas que regulan el derecho a la vivienda en el Distrito Federal, conviene realizar previamente algunas precisiones relativas a este derecho a nivel federal para comprender las relaciones que existen (o no) entre ambas esferas regulatorias y con el derecho internacional de los derechos humanos.

Es importante comenzar señalando que son reducidos los esfuerzos emprendidos por el estado mexicano para armonizar el marco legislativo vigente en materia de vivienda, desarrollo urbano y acceso al suelo, conforme a lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como en las Observaciones Generales Nº 4, y Nº 7 y en otros documentos internacionales relevantes en materia de derechos humanos que abordan la problemática de la vivienda.

A nivel federal el derecho a la vivienda está reconocido principalmente en el artículo 4º de la Constitución. El texto tiene una limitación desde su redacción al establecer el derecho a disfrutar de una vivienda *digna y decorosa a toda familia* y no a todas las personas, como correspondería al carácter universal de los derechos humanos y al principio de no discriminación. El aspecto restrictivo de esta norma tiene impacto sobre la protección de la tenencia de la vivienda en el caso de personas o que no tienen relación de parentesco entre ellas. En efecto, tanto el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) como el Consejo Nacional de Población (CONAPO), determinan como "familia" únicamente aquella relación de parentesco entre al menos dos personas. De esta manera, las que no tienen relación biológica, o las personas solas o, más aún, las personas en albergues sin familiares, no pueden exigir el derecho a la vivienda.

De la norma constitucional se desprende el marco de regulación de la vivienda que incluye leyes secundarias, planes, programas, reglamentos y reglas de operación, tanto del ámbito federal como estatal y hasta municipal. Entre éstas se encuentran las siguientes leyes: Ley de Vivienda[1], Ley

[1] Ésta Ley entró en vigor el 28 de junio del 2006 después de un amplio proceso de consultas regionales y nacionales en las que participaron diversos sectores de la sociedad civil que se concentraron en lograr su adecuación a los principios y contenidos del derecho humano a una vivienda adecuada establecidos en la OG Nº 4, y en incorporar la producción social de vivienda. Ésta se concibe como uno de los caminos para la realización del derecho correspondiente, sobre todo en el caso de los sectores de bajos ingresos, y considerando que el 63% del espacio habitable producido en el país se construyó gracias a esta forma a de producción (para más informaciones sobre el tema se puede ver: Torres, Rino, *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*. Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina, México, septiembre de 2009). La Ley es reglamentaria del artículo 4º de la Constitución e incluso busca profundizarlo ya que no lo limita solamente a las familias sino lo hace extensivo a todas las personas (art. 3). En su artículo 2 define la vivienda digna y decorosa como aquella que "cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos". Podemos notar entonces que de las siete características que Naciones Unidas reconoce en la OG. Nº 4 como definitorias del derecho a una vivienda adecuada, sólo se mencionan explícitamente 3 de ellas (seguridad de tenencia, habitabilidad y disponibilidad de infraestructura y servicios). En el artículo 4 VIII por otro lado, se establece lo que la Ley entenderá por producción social de vivienda que es definida como:"aquella que se realiza bajo el control de autoproductores que operan sin fines de lucro y que se orientan prioritariamente a atender las necesidades habitaciones de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil,

General de Desarrollo Social, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, Ley de Sociedades Cooperativas, Ley de Protección al Consumidor, Ley del Trabajo, Ley de Expropiación y el Código Civil Federal. De manera más específica, las leyes orgánicas para la atención de la vivienda: Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (Fovissste). Esta diversidad del marco normativo conlleva una distancia y falta de coordinación entre las instancias gubernamentales (en los tres niveles) encargadas de las tareas de ordenamiento territorial, medioambiente, desarrollo urbano y vivienda; hay que destacar la ausencia en la estructura de gobierno de un organismo público que atienda integradamente estas problemáticas tan estrechamente vinculadas[2]. Esta situación contraviene lo establecido por el Comité DESC que recomienda especialmente la coordinación entre secretarías de estado para homologar políticas en materia económica, de agricultura, medio ambiente, energía, etcétera, con las obligaciones del estado bajo el artículo 11 del PIDESC (CDESC, OG. N. 4, 1991 § 11 y 12).

En relación con el tema de la competencia, hay que subrayar que el Distrito Federal tiene competencias concurrentes con la Federación en materia de vivienda. Con base en el artículo 4° de la Constitución, la Ley Federal de Vivienda señala, en su artículo 15, que "las atribuciones en materia de vivienda serán ejercidas por el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia". En el artículo 73 constitucional fracción XXIX-C se establecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar en la materia de asentamientos humanos y así se delimitan las materias de competencia de las autoridades federales.

Articulo 73 c, para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno del Distrito Federal, de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución (artículo 3 del 27 establece que III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto licito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a el, con sujeción a lo que determine la Ley Reglamentaria; (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 28 de enero de 1992)

---

mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones". Si bien es cierto que en muchos otros artículos de la Ley se incluye de manera clara y amplia la producción social de vivienda, hay que subrayar que no se incorporan mecanismos específicos para operarla (en: *El derecho a la vivienda en México. Balance de la instrumentación de las Recomendaciones del Relator de la ONU sobre el Derechos a una Vivienda Adecuada 2000-2008*. Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina, México, 2008).

[2] Sandoval, Georgina, *Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal,* Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL), México, 2007.

Por su parte, el artículo 122 establece la distribución de competencia entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal. En la letra J de éste artículo se afirma que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrá la facultad de "legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, transito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del distrito federal.

Asimismo, en el artículo 1° de la Ley de Vivienda se establece que: "La presente Ley es reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa. La vivienda es un área prioritaria para el desarrollo nacional. El Estado impulsará y organizará las actividades inherentes a la materia, por sí y con la participación de los sectores social y privado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. La política nacional y los programas, así como el conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y la concertación con los sectores social y privado.

A nivel del Distrito Federal

A nivel local, la norma jurídica más relevante en el Distrito Federal en la materia es la Ley de Vivienda del Distrito Federal. Esta Ley, publicada en la Gaceta Oficial (G.O.) del Gobierno del Distrito Federal el 2 de marzo de 2000 y modificada el 29 de enero de 2004, se orienta a resolver el problema de la vivienda en su integridad y a promover y apoyar los procesos de Producción Social de Vivienda (PSV) que, como anticipamos, persigue la realización del derecho a la vivienda sobre todo para los sectores de bajos ingresos. Conviene destacar que esta forma de producción se relaciona con la obligación de *respetar* que el derecho internacional de los derechos humanos impone al Estado y que consiste en el deber de no interferir con la libertad de los individuos de utilizar los materiales u otros recursos disponibles para satisfacer sus necesidades de vivienda. El Estado debe cesar de restringir el derecho a la participación popular y debe aceptar la obligación de facilitar y crear condiciones sociales, económicas y políticas que hagan factibles la existencia y éxito de iniciativas autónomas de la sociedad para satisfacer sus necesidades de vivienda (UN HABITAT, Housing Rights Legislation, 2002, 22).

No puede dejar de señalarse que hasta el momento la Ley no cuenta con su reglamento correspondiente, lo cual limita su aplicación.

En el artículo 1º de dicha norma se mencionan los distintos objetos de la Ley. En la fracción III se destaca el de: garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa para toda familia que habite en el Distrito Federal sin discriminación alguna, regulando las acciones de los sectores público, privado y social dirigidas a ese propósito.

Como se mencionó en el apartado anterior, el hecho que este texto, de la misma manera del artículo 4 de la Constitución Federal, limite el derecho a disfrutar de una vivienda *digna y decorosa a toda familia* y no a todos los individuos, contraviene el carácter universal de los derechos humanos que se expresa, entre otros, en el artículo 11 del PIDESC, apartado 1 en el que se lee: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen *el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia*, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados". Hay que reconocer de todas maneras que en el artículo 3 de la Ley local, el legislador abandona la referencia a la familia y establece que todos los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a una vivienda digna y decorosa.

Hay que decir que en la Ley en análisis no se hace uso del concepto de vivienda adecuada previsto en el artículo 11 del PIDESC y desarrollado muy detalladamente en la OG n. 4 al PIDESC, y en su lugar se recurre, como anticipamos, al de vivienda digna y decorosa utilizado en la Constitución. En el artículo 3 se desarrollan estos conceptos entendidos como: lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas.

Como se puede observar, la definición de vivienda digna y decorosa no corresponde completamente a la de vivienda adecuada que, según se establece en la OG n. 4, para ser tal tiene que contar con 7 elementos: seguridad jurídica de tenencia, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, asequibilidad o gastos adecuados al nivel de ingreso, habitabilidad, accesibilidad (por parte de todos los grupos sociales sin discriminación), ubicación o lugar adecuado y adecuación cultural. Al no definirse además con precisión en la Ley local los conceptos de lugar seguro, salubre y habitable, se dificulta la comparación con lo previsto en la OG n. 4.

Aún con estas limitaciones, resulta de todas maneras evidente y preocupante que en la Ley no se haga referencia explícita a la **seguridad de tenencia,** elemento que el Comité DESC considera piedra de toque del derecho a una vivienda adecuada, y del cual sólo se desarrollan algunos aspectos puntuales. La tenencia puede adoptar diversas formas desde la propiedad privada o cooperativa hasta el alquiler, público o particular, pasando también por los asentamientos informales. Una tenencia segura protege a cada ocupante de una vivienda contra hostigamientos, desalojos, expropiaciones y traslados arbitrarios e incluso, en el caso de viviendas en alquiler, de aumentos súbitos y excesivos[3]. Sobre este aspecto fundamental de la adecuación de la vivienda se dice alguna

[3] Hay que subrayar que en el Distrito Federal no existe una ley inquilinaria o relativa a los alquileres. La materia está regulada por el Código Civil y por el Código de Procedimiento Civil cuyo análisis no son objeto del presente estudio. De todas maneras resulta relevante recordar que en el Diagnóstico

cosa relativa a los casos de mejoramiento y autoconstrucción en el artículo 30, sobre los recursos del Instituto de Vivienda del distrito Federal (INVI) que se destinarán, entre otras, a realizar las siguientes acciones: IV. Mejoramiento y autoconstrucción de vivienda incluidos: a) La regularización de la tenencia de la tierra, de la vivienda y de los conjuntos habitacionales. El artículo 45, enfocándose exclusivamente a la PSV, prevé que la Administración Pública del Distrito Federal, en el Reglamento de esta Ley así como en otras disposiciones administrativas que se dicten, establecerá y aplicará medidas concretas de apoyo y fomento a la producción y a los productores sociales de vivienda, entre ellas, las siguientes: I. promover la regularización de la tenencia de la tierra, de la vivienda y de los conjuntos o unidades habitacionales mediante las facilidades administrativas y los apoyos fiscales, notariales y registrales necesarios. En este punto hay que volver a señalar que al no existir el Reglamento de la Ley no se avanzó en el desarrollo de esta previsión. Lo que resulta relevante dejar claro es que en la Ley no se reconocen ni instrumentan otras formas de tenencia más allá de la propiedad privada (como podrían ser fórmulas de propiedad colectiva o esquemas de uso y goce) y tampoco se prevé la posibilidad de otorgar subsidios o facilidades de pago para la regularización en la tenencia que es la condición previa para poder acceder al crédito, tanto para el mejoramiento como para construcción de vivienda en lote familiar, dirigido a personas que vivan en los asentamientos humanos irregulares consolidados que no estén en zonas de riesgo o en área de conservación[4].

En la Ley tampoco se utiliza el concepto de **disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura** aunque la referencia a un lugar saludable, que se relaciona sobre todo al tema de la habitabilidad, podría incluir algunos aspectos del mismo como son el acceso al agua potable y al drenaje, entre otros. En el artículo 20 fracción V donde se hace referencia a las previsiones que el Programa de Vivienda debe incluir sobre suelo urbano, se establece que entre ellas tienen que estar: las previsiones de suelo para la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios y fomento del pequeño comercio necesario en los espacios habitacionales[5].

Por lo que se refiere al concepto de **asequibilidad** (o los gastos adecuados al nivel de ingreso), ni en el texto del artículo en análisis, ni en otros se hace referencia explícita al mismo; sin embargo hay algunas preceptos de la ley que podrían relacionarse con esta noción. En el artículo 3 se subraya

---

de Derechos Humanos del Distrito Federal se hace referencia a las modificaciones al Código Civil del Distrito Federal entradas en vigor en 2002 y a otros procedimientos civiles que reglamentan la relación entre los propietarios y los arrendatarios de viviendas y se recuerda que éstas fueron objeto de preocupación en el Informe del Relator Especial para el Derecho a una Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, después de su visita a México en marzo de 2003. El Relator señaló que estas modificaciones protegen los intereses de las y los propietarios y no de las y los arrendatarios puesto que: *a*) no se precisaría una notificación para iniciar un juicio contra un arrendatario; *b*) no se necesitaría una notificación del fallo de desalojo; *c*) se ha reducido el plazo del juicio de desalojo de un año a tres meses; *d*) se puede aumentar el alquiler a discreción del propietario; y *e*) el alquiler puede fijarse en moneda extranjera, en ONU, *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado ysobre el derecho a la no discriminación*, Miloon Kothari, en su visita a México del 4 al 15 de marzo de 2002 (E/CN.4/2003/5/Add., párrafo 13).

[4] Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México DF, 2009, p.405.

[5] Sobre este tema podría ser útil recordar que el INVI reconoce que poco más de medio millón de personas habita en viviendas que no tienen sanitarios propios, y que hay viviendas que carecen por completo de este servicio. Por lo que tiene que ver con la situación de la vivienda indígena, el 27.6% de estas viviendas tienen piso de tierra, el 73% no tiene agua entubada, el 52.6% no cuentan con drenaje y el 11.2% viven sin energía eléctrica en: Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México DF, 2009, p.414 y p. 765.

que la obtención de la vivienda no debe ser obstaculizada por la condición económica del derecho habiente. Este tema es retomado y profundizado en el artículo 14 sobre los principios y líneas generales de la Política de Vivienda del Distrito Federal, cuya fracción V prevé que se deberán: ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas que serán sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo. Por su lado, en la fracción IX, se establece que se deberá: generar un Sistema Financiero que considere el cofinanciamiento y cuya aplicación se base en el ahorro, el crédito y la ayuda de beneficio social. Se fijarán las bases para la población que no es considerada sujeta de crédito desde el esquema bancario, además de la población vulnerable y en situación de riesgo. En la fracción X de este mismo artículo se prevé también que la Política de Vivienda del Distrito Federal deberá: promover la adecuación de las reglas de operación del sector financiero, bancario y constructor de vivienda a las necesidades y circunstancias de cada sector social y económico. A este tema se refiere también el artículo 26 que lee que: el Gobierno del Distrito Federal con objeto de apoyar a la población de bajos recursos económicos, establecerá un conjunto de mecanismos y acciones para captar y destinar financiamiento para los programas de vivienda que le estén relacionados. El artículo 28 además se enfoca en distintas medidas que permitan el financiamiento a la producción y adquisición de vivienda que incluye la diversificación de los esquemas de financiamiento, de conformidad con los niveles de ingresos de la población que se busca beneficiar, entre otros. El artículo 37 establece que es el INVI el responsable del otorgamiento crediticio para la población vulnerable de bajos recursos económicos o en situación de riesgo, los que serán considerados como sujetos de subsidio o de ayuda de beneficio social.[6] En este artículo también se hace referencia al tema de la **habitabilidad** aunque, como anticipamos, al no desarrollar su significado, resulta complicado afirmar si el concepto de habitabilidad usado en la Ley en análisis corresponde o no al que se encuentra en la OG n. 4[7].

Por otra parte, en la definición de vivienda digna y decorosa no aparece el concepto de **accesibilidad** (por parte de todos los grupos sociales sin discriminación) aunque al afirmarse en la Ley que la vivienda debe ser accesible a todos sin que la condición social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas puedan constituir obstáculos a la

[6] Aunque el tema de la asequibilidad podría resultar parcialmente cubierto por los artículos mencionados, hay que subrayar que en la realidad "el precio de la vivienda en el mercado inmobiliario es inaccesible para los sectores de ingresos menores a los cuatros salarios mínimos. Al observar los costos de la construcción de vivienda, podemos darnos cuenta de que estos precios no incluyen el costo del suelo, que se debe agregar. De esta manera, aún cuando las personas accedan a un crédito de vivienda, no necesariamente lo ejercerán en el Distrito Federal. Las condiciones socioeconómicas se convierten en un elemento de segregación para la población que habita la Ciudad de México. La Vivienda en el Distrito Federal es muy cara, incluso para los mecanismos financieros impulsados por los organismos federales de vivienda, y pone serias restricciones para el organismo local de vivienda. Algunos avances destacables en el ámbito local son que, en términos generales, el INVI aplicó condiciones de 0% de tasa de interés, sólo actualización del salario mínimo, pago mensual del 15% del ingreso; si con ese pago la familia no alcanzaba a cubrir el crédito en 30 año, esta diferencia se iba a subsidio (en ocasiones llegó a representar el 70%). Se otorgaron cerca de 500 subsidios de 100% para familias con extrema pobreza. En caso de pago adelantado, aplicaba lo que se llamó el "2 X 1", con el cual se reducía la deuda a la mitad". En Sandoval, Georgina, *Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal,* Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL), México, 2007, p. 14.

[7] Hay que subrayar que según el INVI el más de dos millones de personas cuentan con un solo cuarto para habitar; en los hogares en los que sus ocupantes viven en condiciones de hacinamiento, no se cumplen las condiciones de habitabilidad para realizar plenamente el derecho a la vivienda adecuada, en: Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México DF, 2009, p.418.

satisfacción del derecho se está haciendo referencia a la no discriminación[8]. Lo que hace falta en la letra de la Ley es un mejor desarrollo de los aspectos de la accesibilidad que tienen que ver con el dar prioridad a todos los grupos vulnerables (adultos mayores, niños, discapacitados, enfermos terminales, personas con VIH, enfermos crónicos, enfermos mentales, víctimas de desastres naturales o personas que habitan en zonas propensas a desastres) tanto en términos legislativos como de política pública. Varios de éstos grupos vulnerables no son contemplados específicamente en la letra de la Ley y tampoco en otras leyes como es el caso se los enfermos terminales, personas con VIH SIDA[9], enfermos crónicos y mentales, ya que la fracción IV del artículo 1 es muy general al afirmar que la Ley debe establecer los criterios de protección y promoción para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo del Distrito Federal. Mayor atención y precisión se encuentra sobre la situación de las personas con discapacidad y a las víctimas de desastres naturales. El artículo 14 relativo a los principios y líneas generales de la Política de Vivienda del DF, en su fracción VII se enfoca en la necesidad de propiciar el diseño de la vivienda y la construcción de la misma considerando el desarrollo integral de las personas con discapacidad física. Sobre este tema profundiza el artículo 15, fracción 1, que establece que el INVI deberá elaborar las normas de viviendas relativas al diseño, acorde con imagen urbana, zona patrimonial y requerimientos específicos para personas con discapacidad y demás reglamentos en vigor[10].

En relación con las personas víctimas de desastres naturales el artículo 14, fracción VIII, establece que la Política de Vivienda del DF deberá proporcionar vivienda transitoria en los casos de familias desalojadas temporalmente, por estar en riesgo su seguridad, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley de Desarrollo Urbano, de Protección Civil, del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, o como resultado de algún desastre natural, en la medida que la situación de emergencia lo requiera, durante el tiempo que se lleven a cabo las labores tendientes de

[8] Resulta importante indicar que la Ley no hace ninguna referencia explícita a la situación de la población callejera que con mucha frecuencia es discriminada, desalojada violentamente de la calle en aplicación de la Ley de Cultura Cívica y no contemplada en las políticas públicas en materia de vivienda. De la misma manera no hace referencia a la población migrante, refugiadas o solicitantes asilo que sufre discriminación en el momento de querer acceder a programas de acceso a la vivienda al no contar con la documentación requerida y que no cuenta con albergues. Para profundizar sobre el tema de la discriminación revisamos también la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal que, en su artículo artículo 4 establece que para efectos de la Ley se entenderá por grupos en situación de discriminación: las niñas, los niños, los jóvenes, las mujeres, las personas que viven con VIH-SIDA, con discapacidad, con problemas de salud mental, orientación sexual e identidad de género, adultas mayores, privadas de su libertad, en situación de calle, migrantes, pueblos indígenas, y aquellos que sufran algún tipo de discriminación como consecuencia de las transformaciones sociales, culturales y económicas. Como podemos notar, la definición empleada para identificar a los grupos discriminados incluye a todos los definidos como vulnerables en la OG n. 4. En el artículo 14 se establece que las prácticas discriminatorias son las que tengan por objeto distinguir, exhibir, restringir o menoscabar el reconocimiento o ejercicio de los derechos, como el derecho a la vivienda, y la igualdad real de oportunidades. En el artículo 15 se establece que los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas para mejorar las condiciones de vida, las siguientes: desarrollar y aplicar políticas y proyectos para evitar la segregación de los grupos en situación de discriminación en la vivienda e invitar a los grupos en situación de discriminación a participar en proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de viviendas pero no se enfoca con precisión en las necesidades habitacionales especiales de éstos grupos.

[9] En la Ley de Salud para el DF existe un título específico, además de varios artículos, sobre el VIH SIDA pero en ninguno se plantea el tema de la accesibilidad a la vivienda para los enfermos.

[10] En el artículo 26 del capítulo VI de la Ley para la Integración al Desarrollo de las personas con discapacidad del Distrito Federal, dedicado al tema de la accesibilidad, se establece que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal deberá elaborar, actualizar y publicar el Manual de Normas Técnicas de Accesibilidad que deberán aplicarse tanto a la remodelación de viviendas como a las de nueva construcción.

rehabilitación o mejoramiento requeridos, y de acuerdo con la disposición financiera con la que se cuente.

Por lo que tiene que ver con le tema de la **ubicación** o lugar adecuado, hay que decir que este concepto no se utiliza ni en el artículo 3 ni se hace referencia en otros artículos a los elementos que le dan contenido. Es importante destacar que, según se explicó en la nota n. 3), al ser muy frecuente que las personas que acceden a un crédito no necesariamente lo ejercen en el Distrito Federal a causa del alto costo del suelo, resulta por lo tanto muy común que un gran número de personas se encuentren obligadas a enfrentar largas horas de traslado para llegar de su casa al los centros de trabajo. Esta circunstancia pone de manifiesto que el tema de la ubicación de la vivienda es uno de los más complejos y desafiante para la Ciudad y para las autoridades obligadas a respetar, proteger y garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

La Ley tampoco se refiere al elemento de la **adecuación cultural** aunque, en algunas de las políticas públicas contempladas por el INVI que no son objeto del presente estudio, se incorpora la necesidad de adecuar el diseño de la vivienda a los distintos grupos de población que la van a habitar incluyendo a la población indígena[11].

Por lo que tiene que ver con la PSV, aquí sólo nos interesa subrayar que varios artículos de la Ley la contemplan y desarrollan. En el artículo 1 fracción VI, por ejemplo, se establece que entre los objetivos de la Ley está el de propiciar y fomentar la participación de los sectores social y privado para la producción de vivienda en todas sus modalidades. Además, el Capítulo VII está enteramente dedicado al desarrollo del tema.

Otro elemento al cual queremos referirnos es el que tiene que ver con el adecuado monitoreo del estado de la vivienda que constituye una obligación de cumplimiento inmediato. El Estado (en este caso, el Distrito Federal) debe demostrar que ha tomado las medidas necesarias para identificar la extensión del problema generando información detallada sobre las personas sin hogar y sus familias, aquellas sin acceso a servicios básicos, que habitan en asentamientos “ilegales” o expulsados por desalojos forzados así como grupos de bajos ingresos. La Ley sobre este punto es bastante escueta y general. En la el artículo 18 sobre el contenido del Programa de Vivienda del Distrito Federal, fracción I, se afirma que éste deberá contemplar un diagnóstico físico y poblacional de la situación habitacional, así como los escenarios de corto, mediano y largo plazo. Nada se menciona en

[11] Hay que subrayar que el DF no cuenta con una Ley Indígena y en ninguno de los instrumentos legislativos hoy en vigor se contemplan explícitamente las necesidades específicas de éstos grupos en relación con la vivienda (aunque hay que decir que, a página 766 del Programa de Derechos Humanos del DF se afirma que el INVI a partir del 2003 ha beneficiado alrededor de 1,500 familias indígenas a través de créditos para vivienda) e incluso con la tierra. Sobre este último punto hay que recordar que la OG n. 4, al desarrollar el elemento de accesibilidad, indica que los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho. Si bien es cierto que el tipo de acciones que el gobierno del Distrito Federal puede llevar a cabo en materia de tierras comunales o ejidales están restringidas por la competencia Federal, según el Programa de Derechos Humanos del DF el gobierno local puede realizar actividades específicas en relación con este derecho que no ha realizado eficientemente. Por ejemplo podría realizar un proceso de consulta y participación entre los pueblos y comunidades indígenas y las instancias competentes, para elaborar un proyecto de Ley Indígena en la cual se discutan y acuerden alternativas sobre el uso del territorio para conservar y preservar sus tierras y los recursos naturales, en: Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México DF, 2009, p.757.

relación con el tema de las modalidades para recaudar información oficial, por ejemplo, sobre el número de los desalojos forzados[12] que se llevan a cabo en el Distrito Federal o de las personas sin hogar.

En relación con los desalojos forzados, definidos en la OG. N. 7 del PIDESC como una violación al derecho a una vivienda adecuada, éste instrumento internacional establece que el Estado tiene una serie de obligaciones como la de abstenerse de llevarlos a cabo y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que los efectúen. Asimismo se señala que la obligación del Estado de garantizar el respeto del derecho a una vivienda adecuada no está condicionada por consideraciones relativas a los recursos de que disponga. En este sentido se establece que es indispensable que los países (lo que vincula al Distrito Federal) adopten una legislación contra los desalojos forzados que debería incluir medidas que: a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible (no solo títulos de propiedad) a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos. La legislación debe aplicarse además a todos los agentes que actúan bajo la autoridad del Estado o que responden ante él. Sobre este punto hay que decir que en Ley de Vivienda del Distrito Federal no se encuentran referencias sobre este tema y por consecuencia no se desarrolla la regulación de los casos en los cuales se pueden llevar a cabo y tampoco existe determinación sobre las obligaciones a las cuales deberían ser sometidas las autoridades cuando se trate de ejecutar una orden de desalojo[13] o demolición. Además, hay que volver a subrayar, que en el instrumento en análisis no existe un desarrollo significativo sobre las distintas modalidades de seguridad de tenencia, tema que, como anticipamos, está estrictamente vinculado con la protección en contra de desalojos.

Para concluir el análisis de esta Ley, hay que señalar que en ella no se incorpora el enfoque de género[14] en relación, por ejemplo, con el acceso a la titularidad de la propiedad en términos de la

[12] En cumplimiento a recomendaciones de mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos, como es el caso del Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada y del Comité DESC de la ONU, sería muy importante poder contar con un sistema de registro público de desalojos del Distrito Federal que no ha sido todavía implementado (ONU, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari, 2003 y ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales a México, 1999, párrafos 27 y 41).

[13] En el artículo 28 de la Ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad publica del Distrito Federal se prevé que cuando la Policía brinde apoyo a las autoridades administrativas o judiciales para el cumplimiento de sus funciones en relación con desalojos, lanzamientos, embargos o ejecución de resoluciones, planeará con anticipación y conforme a las reglas y principios que se fijen en el Reglamento, los operativos que se requieran, los cuales deberán cumplir con lo siguiente: I. Determinación del mando responsable del operativo; II. La estrategia necesaria para controlar una eventual resistencia; III. Los procedimientos para que las acciones policiales causen el menor daño posible a las personas; IV. Las acciones secundarias para el reforzamiento de la seguridad y las garantías; y las demás operaciones policiales necesarias para restablecer la paz pública y la seguridad ciudadana en caso de resistencia violenta. En este caso, se deberán evitar las tácticas provocadoras y en todo momento, se deberán adoptar estrategias de protección a las libertades y derechos humanos, mismas que deberán ser humanitarias, eficaces y rápidas. El la realidad, la mayoría de los casos los desalojos que se llevan a cabo en la Ciudad son instrumentados por golpeadores que no están sometidos a lo previsto por la Ley a la cual nos estamos refiriendo y sin que la autoridad instrumente medidas efectivas para evitar esta práctica. Esta situación es claramente violatoria de lo previsto en el párrafo 15 de la OG n. 7 que establece que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; y la identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo.

[14] En el título III capítulo I de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, dedicado a la política en materia de igualdad sustantiva, se hace referencia a la necesidad de Implementar acciones para garantizar la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres. El análisis de estas acciones, así como de las demás que se derivan de la Ley referida, podría ofrecer un

posesión, goce y herencia, en especial para mujeres solas, jefas de hogar, indígenas, en situación de vulnerabilidad por violencia contra ellas y sus hijos e hijas, migrantes, desplazadas o reubicadas (ya vimos que el tema de los desplazamientos no es contemplado en la presente Ley), adultas mayores y con discapacidad o con enfermedad discapacitante. Los aspectos relacionados con el género y el derecho a una vivienda adecuada motivaron un amplia labor por parte del anterior Relator Especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari, a quien la Comisión de Derechos Humanos -a través de su resolución 2002/49, titulada "La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada"- encargó llevar a cabo un estudio mundial sobre las mujeres y la vivienda adecuada. A partir de dicho encargo el Relator continuó trabajando el tema en sus Informes anuales y en otros documentos. Es así como en el párrafo 38 del Informe del Relator A/HRC/7/16 del 13 de febrero de 2008, se afirma que: los factores críticos que afectan los derechos de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra son la inseguridad de la tenencia; la falta de información sobre los derechos humanos de las mujeres[15]; la falta de acceso a servicios sociales asequibles; la falta de leyes adecuadas que protejan la igualdad de derechos de la mujer a la vivienda, la tierra, la propiedad y las sucesiones; la falta de acceso al crédito y a los subsidios de vivienda; los obstáculos burocráticos que impiden el acceso a los programas de vivienda; el aumento de la pobreza y el desempleo; y las prácticas culturales y tradicionales discriminatorias. El Relator Especial señala que la obligación de un Estado de erradicar la discriminación por razones de género es una obligación de efecto inmediato y que el no hacerlo constituye una violación de los derechos humanos.

Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal

Esta Ley fue publicada en la G.O. del Distrito Federal el 15 de julio de 2010.

En su primer artículo se indica que el objeto de esta norma es establecer las bases de la política urbana del Distrito Federal, mediante la regulación de su ordenamiento territorial y que contemple la protección de los derechos a la Ciudad de México, el crecimiento urbano controlado y la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana, en beneficio de las generaciones presente y futuras del Distrito Federal.

Resulta importante destacar el reconocimiento –aunque no se retome ni desarrolle en ningún otro artículo- que este instrumento hace al derecho a la ciudad que ha sido impulsado por el Grupo Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, en el que participaron organizaciones de la sociedad civil, movimientos, instancias de gobierno además de la Comisión de

panorama más preciso sobre el tema en análisis aún cuando hay que precisar que en ningún apartado de la Ley se hace referencia explícita, con el fin de darles solución, a los factores que afectan el derecho de las mujeres a una vivienda adecuada.

[15] Sobre este tema hay que recordar que en artículo 32 de la Ley de de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal se establece que: toda persona tendrá derecho a que las autoridades y organismos públicos del Distrito Federal, previo cumplimiento de los requisitos que la Ley de la materia establezca, pongan a su disposición la información que les soliciten sobre políticas, instrumentos y normas sobre igualdad entre mujeres y hombres.

Derechos Humanos del DF, instrumento que fue firmado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal en julio del 2010[16]. Si bien el derecho a la ciudad no ha sido reconocido por ningún tratado o convención vinculante de derecho internacional, existen algunos documentos[17] que pueden considerarse como importantes antecedentes que, en combinación con los avances propuestos en este sentido por varios movimientos sociales que trabajan en tema desde más de 20 años, podrían colaborar a un reconocimiento del mismo a nivel internacional.

En el artículo 2 se establecen los principios generales para la realización del objeto de la Ley, entre los cuales está el de planear el desarrollo urbano, con base en proyecciones del crecimiento poblacional de la Ciudad de México, a fin de garantizar la sustentabilidad de la Ciudad mediante el ejercicio de los derechos de los habitantes del Distrito Federal al suelo urbano, a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte, a los servicios públicos, al patrimonio cultural urbano, al espacio público, al esparcimiento y a la imagen urbana y su compatibilidad con el sistema de planificación urbana del Distrito Federal (fracción 1). Como se puede notar, el texto de la Ley hace referencia explícita al derecho a la vivienda e incluso a otros derechos que no han sido todavía reconocidos explícitamente por los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como es el caso del derecho al transporte. El artículo también contempla el tema del suelo urbano que, como se anticipó, es de especial importancia en la ciudad ya que el alto precio del mismo lo hace incosteable para las familias de bajo recursos e incluso para las que acceden a un crédito, situación que finalmente se traduce en una violación al derecho a una vivienda adecuada. A raíz de la revisión de los demás artículos de la Ley sobre este tema evaluamos de todas maneras que en ella no se están ofreciendo soluciones profundas al problema que se presenta en la ciudad, como podría ser generar suelo legal y servido asequible para los sectores de bajos ingresos, entre otros.

En la fracción III del mismo artículo se establece que la Ley tiene además el objetivo de alentar la participación y concertación con los sectores público, social y privado en acciones de reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, prestación de servicios públicos, conservación, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural urbano, recuperación y preservación de la imagen urbana y de crecimiento urbano controlado. En este artículo no se contempla explícitamente el derecho a la participación en la implementación de las políticas y programas y en el control de su ejecución, elementos importante de los llamados derechos

[16] El derecho a la ciudad es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades basado en un abordaje complejo que exige articular los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) con la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa). La construcción de la democracia, en su sentido más profundo, pasa por la superación de la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la injusticia, ya que no hay ciudad ni democracia sin ciudadanos, ni ciudadanos sin el pleno ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos en: Carta por el Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México, México DF, Julio de 2010, p. 5.

[17] Entre ellos la Declaración y Plan de Acción sobre Asentamientos Humanos, aprobada tras la Conferencia de Naciones Unidas que se llevó a cabo en 1976 en Vancouver. En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Habitat II), que se llevó a cabo en Estambul en 1996, se empezó a hablar de la necesidad de que los espacios en los que se concentran los asentamientos humanos sean más sustentables y contribuyan al desarrollo de las personas que los habitan. Finalmente, el derecho a la ciudad fue el tema principal del V Foro Urbano Mundial, organizado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), que se llevó a cabo en Río de Janeiro en marzo de 2010, y fue retomado en la declaración final del Foro.

habitacionales (ésta expresión permite dar cuenta de la multiplicidad de derechos que integran el contenido del derecho a la vivienda así como de la multiplicidad de sujetos que pueden ser sus titulares)[18] y tampoco el derecho a la información que está estrictamente vinculado con el de participación y con el derecho a una vivienda adecuada.

En artículos sucesivos, como es el 38 sobre la formulación y aprobación de los programas (Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano), se prevé el desarrollo de audiencias de consulta pública[19] –cuyos resultados no son vinculantes- presididas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en las cuales podrán participar las demás Dependencias, Órganos y Entidades de la Administración Pública, el órgano de representación ciudadana que corresponda según la ley de la materia y cualquier otro ciudadano que solicite formalmente su participación (fracción X). Por su parte el artículo 17 establece que en el Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable –órgano permanente de participación plural de los sectores público, social, académico, gremial, empresarial, entre otros, cuyo objeto es asesorar con estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis en materia de desarrollo urbano sustentable- se incorporarán cuanto menos a dos miembros del movimiento social y a dos miembros de las organizaciones no gubernamentales. En el artículo 77 sobre los sistemas de actuación, se establece, de manera bastante general, que la Administración pública promoverá y apoyará equitativamente la participación social y privada en los proyectos estratégicos urbanos, en proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos; en el reciclamiento y rehabilitación de vivienda, especialmente la de interés social y popular; en la determinación de espacios públicos, del paisaje urbano, del patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural; en la regeneración y conservación de los elementos naturales del Distrito Federal; en la prevención, control y atención de riesgos, contingencias naturales y urbanas. Asimismo, respetará y apoyará las diversas formas de organización, tradicionales y propias de las comunidades, en los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad, para que participen en el desarrollo urbano bajo cualquier forma de asociación prevista por la Ley.

En la fracción VI se establece que la Ley pretende: limitar la existencia de zonas unifuncionales, a través del fomento del establecimiento de áreas geográficas con diferentes usos del suelo, que permita una mejor distribución poblacional, la disminución de traslados y el óptimo aprovechamiento de servicios públicos e infraestructura urbana y la compatibilidad de la expansión urbana con la sustentabilidad ambiental, social y económica. En la fracción en análisis se hace referencia –sin usar la terminología de la OG. N. 4 y de manera muy general- a algunos aspectos que permiten evaluar la adecuación de la vivienda según los estándares internacionales como es el caso del concepto de disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura (la Ley se refiere al óptimo aprovechamiento

[18] Pisarello, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción,* Icaria, Barcelona, 2003, p. 83.
[19] Hay que subrayar que en la mayoría de los casos éstas consultas acaban cumpliendo exclusivamente una función de legitimación.

de los servicios públicos e infraestructura urbana) y del concepto de ubicación (en el instrumento en análisis se subraya la preocupación de disminuir los traslados, por ejemplo).

En la fracción VIII del artículo 2 se indica que además la Ley tiene como objetivo el de otorgar mayor certidumbre al tráfico inmobiliario, a través del establecimiento de mecanismos administrativos que faciliten la regularización de la propiedad inmobiliaria. Esta previsión es importante ya que la regularización es frecuentemente obstaculizada por trámites largos, complejos y muy costosos. De todas maneras hay que volver a subrayar que en la Ley no se contemplan los distintos elementos que componen la seguridad de la tenencia, concepto que, como vimos, va mucho más allá del derecho de propiedad y cuya distintas facetas quedan prácticamente excluidas del reconocimiento legislativo en el Distrito Federal. Es importante además destacar que en la fracción en análisis no se incluye el enfoque de género, como ha sido sugerido en los distintos estudios sobre el tema por parte del antiguo Relator Especial de la ONU para el Derecho a una Vivienda Adecuada, ni se contemplan específicamente las necesidades de los grupos vulnerables en relación con este tema.

Para terminar, queremos subrayar que en esta Ley no se hace ninguna referencia a la producción social del hábitat, ampliamente considerada en la Ley de Vivienda del Distrito Federal, y que consideramos debería también contemplarse en ésta con el fin de no generar contradicciones entre los dos instrumentos legislativos. En este mismo sentido se han expresado varios movimientos urbanos populares que han elaborado un documento en el que proponen la inclusión de un título específico sobre este tema en la Ley en análisis, documento que ha sido cabildeado y presentado en varios foros y que ha justificado incluso manifestaciones de los movimientos frente a la Asamblea Legislativa del DF sin que hasta el momento se haya logrado la modificación.

Ley de aguas del Distrito Federal

Esta Ley fue publicada en la G.O. en 27 de mayo de 2003 y modificada en la G.O. el 10 de agosto de 2010.

Lo primero que hay que señalar es que en su artículo 5 la presente Ley reconoce el derecho humano al agua entendido como el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, y al suministro libre de interferencias. La Ley reconoce también los principios de no discriminación, acceso a la información, participación, y sustentabilidad. El reconocimiento explícito del derecho humano al agua es muy relevante considerando que no se encuentra en ninguna otra legislación nacional pero además la importancia de señalar este aspecto en el presente documento se debe a la especial relación que este derecho tiene con el derecho a una vivienda adecuada. Tanto es así que al aclarar el alcance y el contenido del derecho a una vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subrayó que el acceso al agua potable y a instalaciones sanitarias es un elemento fundamental para su disfrute. Ya se dijo además, al analizar la Ley de Vivienda del DF, que entre los elementos que hacen la vivienda adecuada está la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura que incluye el acceso al

agua potable. Es justo en este sentido que se expresa el artículo 6, fracción III de la Ley en análisis en el que se afirma que: el agua requerida para uso doméstico y personal debe ser salubre, libre de microorganismos patógenos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan riesgo a la salud humana. En consecuencia, el agua debe contener un sabor, olor y color aceptable para cada uso. En la fracción IV del mismo artículo se establece, en consonancia con el elemento de disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, que la infraestructura y los servicios hidráulicos deben ser accesibles para toda persona sin discriminación, incluyendo a la población expuesta o marginada, siempre y cuando éstas cumplan con las disposiciones legales sobre el uso del suelo en donde habiten o realicen sus actividades económicas. Otro elemento importante, relacionado con el tema de la asequibilidad, es el que se desarrolla en la fracción X del artículo que estamos analizando en la que se establece que las autoridades deben adoptar medidas que incluyan el uso de técnicas y tecnologías de bajo costo, una política de precios apropiadas para zonas marginadas o de vivienda popular, así como la adopción de mecanismos institucionales que prevean beneficios laborales para acceder a los servicios hidráulicos de calidad[20].

Lo que preocupa es que en el artículo 50 de la Ley de Aguas, en el mismo sentido de lo establecido en el artículo 6 fracción III antes mencionado, se establece la restricción del servicio de agua potable a las personas que habitan en asentamientos irregulares en el suelo de conservación. Si bien entendemos la necesidad de limitar dichos asentamientos, hay que volver a recordar que al ser el precio de la vivienda en el mercado inmobiliario inaccesible para los sectores de ingresos menores a los cuatros salarios mínimos, es frecuente que estas personas no tengan otra opción que la de establecerse en lugares inapropiados. En vez de "sancionarlos" a través de la falta de este servicio fundamental, el Estado debería tomar medidas para que las necesidades de vivienda de la población que vive en condiciones inadecuadas sean satisfechas. En este sentido se expresó Rajindar Sachar, primer Relator Especial sobre el Derecho a la Vivienda que insistió en que el contenido de las obligaciones legales adquiridas por los estados debe interpretarse en general como: a) una vez que tales obligaciones han sido formalmente aceptadas, el estado ocupará por todos los medios apropiados de asegurar que toda la población tiene acceso a recursos de vivienda adecuados para su salud, bienestar y seguridad, de acuerdo con otros derechos humanos; b) que puede reclamarse este derecho de acceso a recursos de vivienda adecuada en el caso de personas que se encuentran sin techo (homeless), en condiciones inadecuadas de vivienda o, en general, imposibilitadas para adquirir los derechos implícitamente ligados a los derechos de habitación (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/12, §12.)

[20] Aún cuando la letra de la norma incluye aspectos importantes desde la óptica de los derechos humanos, no hay que olvidar que el Distrito Federal enfrenta diversos problemas y obstáculos en materia de disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua. Entre ellos se encuentran algunos que están estrictamente relacionados con la posibilidad de gozar del derecho a una vivienda adecuada como: la contaminación de los acuíferos y la distribución inequitativa del agua y los recursos entre las delegaciones del Distrito Federal. Todavía hay que avanzar mucho para superar las desigualdades en el acceso al agua garantizando su abasto y calidad en toda la ciudad y en especial en las zonas más marginadas, en: Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México DF, 2009, capítulo 15.

Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal

La presente Ley fue publicada en la G.O. del DF el 29 de enero de 2008 y modificada el 29 de Julio de 2010.

Para analizar esta Ley desde el enfoque del derecho a una vivienda adecuada recurrimos al Estudio sobre "La mujer y la vivienda adecuada" (E/CN.4/2005/43) al cual nos referimos en apartados previos, elaborado por el anterior Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda y presentado en el 61 periodos de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que se llevó a cabo en febrero de 2005. Este estudio analiza, entre otros temas, la relación existente entre la violencia contra la mujer y el derecho a una vivienda adecuada en el contexto de la violencia doméstica y es por esta razón que resulta particularmente útil para el análisis[21] que aquí se desarrolla.

En el artículo 3, fracción X de la Ley se exponen las distintas modalidades de violencia y se subraya que la Ley se aplicará tanto a la que se da en los ámbitos públicos como privados como son las viviendas.

En el artículo 21 se establece que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda deberá elaborar programas y acciones de desarrollo urbano y vivienda, que beneficien con créditos accesibles, otorgamiento y mejoramiento de vivienda, entre otros, a las mujeres víctimas de violencia, en forma prioritaria a aquellas que se encuentren en mayor condición de vulnerabilidad. Sobre el mismo tema se expresa también el artículo 35, fracción IX d) que establece que la Secretaría de Desarrollo Social deberá hacer gestiones ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para facilitar los trámites para que las mujeres víctimas de violencia obtengan vivienda y/o créditos accesibles para la adquisición o mejoramiento de la vivienda.

Y además en el artículo 40 se dice que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y la Procuraduría, deberá facilitar los trámites para que las mujeres víctimas de violencia obtengan vivienda y/o créditos accesibles para la adquisición o mejoramiento de la vivienda. Este programa deberá considerar las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentren las mujeres víctimas. En el párrafo 43 del estudio del Relator de Vivienda se afirma que las mujeres que son víctimas de la violencia doméstica es como si vivieran en una vivienda inadecuada debido a la violencia que soportan dentro de su hogar. Se afirma además, que muchas mujeres que se encuentran en esta situación no pueden huir por la falta de una alternativa de vivienda y de apoyo financiero. En el párrafo 46 el Relator subraya que la

[21] La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, en su artículo 14.2 letra h) obliga a los estados parte a eliminar la discriminación contra las mujeres en zonas rurales con el objetivo de asegurarles el disfrute de condiciones de vida adecuadas, en especial en lo que se refiere a la vivienda. Este instrumento no profundiza sobre las formas de discriminación de las mujeres que viven en áreas urbanas y tampoco sobre la violencia de la cual pueden ser objeto en relación con la vivienda y es por esta razón que, para el análisis de este tema, consideramos más adecuado recurrir al estudio antes mencionado.

legislación contra la violencia doméstica debe reconocer el nexo que le une al derecho a una vivienda adecuada e incorporar protecciones jurídicas para que las mujeres realicen este derecho, y a la vez garantizar que se ofrece a las víctimas de la violencia y los abusos domésticos una vivienda alternativa adecuada. Podemos decir que los artículos de la ley en análisis arriba mencionados cumplen con éstas sugerencias del Relator aunque algunos temas podrían profundizarse (seguridad de tenencia; ampliación del nexo entre derecho a la vivienda y violencia con énfasis en particular en lo relativo a distintos grupos vulnerables de mujeres).

Hay que subrayar que en la Ley de asistencia y prevención de la violencia familiar del DF, publicada en la G.O el 8 de julio del 1996, no se establece la relación entre el derecho a una vivienda adecuada y la violencia familiar.

Ley de los Derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal

La presente Ley fue publicada en la G.O. del DF el 31 de enero del 2000 y modificada en G.O. el 13 de enero de 2009.

Como anticipamos, la OG. N. 4 hace una referencia explícita a las niñas y los niños al hablar de dos de los siete elementos que componen el derecho a una vivienda adecuada y precisamente al de accesibilidad -afirmando que se debería garantizar cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como son los niños- y ubicación –sosteniendo que para que una vivienda sea adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de atención para niños. Como vimos, la Ley de Vivienda del Distrito Federal no hace mención a las necesidades específicas de los niños como grupos prioritario, no busca enfrentar su especial situación de vulnerabilidad y no contempla ningunos de los elementos que dan contenido al concepto de ubicación. Tampoco en la Ley que estamos analizando se hace referencia a la ubicación que deben tener las viviendas para asegurar que queden cerca de centros de atención para niños. En relación con el accesibilidad, aunque sin usar este término y de manera bastante general, la Ley se limita a establecer en su artículo 23 que corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal en materia de niñas y niños: XI. Procurar que las niñas y niños que se encuentren o vivan en circunstancias de desventaja social, cuenten con un lugar donde vivir, que tengan los espacios suficientes para cubrir sus necesidades básicas, dentro de una familia u hogar provisional o instituciones de asistencia pública o privada. La Ley no precisa las características que debería tener el lugar que los niños en desventaja social deberían tener a disposición y no contempla ningún otro tipo de necesidad especial que podrían tener en relación con la vivienda.

En el artículo 2.3 de la Convención de los Derechos del niño se obligan los Estados partes a proveer, en caso de necesidad, asistencia material y programas de apoyo a las familias con hijos, particularmente en lo que concierte a la vivienda. Ni la Ley de Vivienda del DF ni la que estamos analizando contemplan éste tipo de apoyos.

Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal

La presente Ley fue publicada en la G.O. el 7 de marzo del 2000 y modificada en G.O. el 5 de diciembre del 2008.

Como se dijo anteriormente, la OG. n. 4 en relación con el elemento de la accesibilidad establece que se debería garantizar cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad. Ya mencionamos que este tema no se encuentra suficientemente desarrollado en la Ley de Vivienda del Distrito Federal que no contempla ninguna disposición específica.

En el artículo 7 de la Ley en análisis se establece que e lugar ideal para que la persona adulta mayor permanezca es su hogar; y sólo en caso de enfermedad, decisión personal o causas de fuerza mayor, podrá solicitar su ingreso en alguna institución asistencial pública o privada dedicada al cuidado de personas adultas mayores.

En relación con la accesibilidad, en el artículo 28, de la misma manera de lo que sucede en el caso de la Ley de los Derechos de las niñas y niños, la Ley en análisis se limita a decir, de manera bastante general que **c**orresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, en materia de personas adultas mayores: VIII. Procurar que las personas adultas mayores en situación de riesgo o desamparo, cuente con un lugar donde vivir, que cubra sus necesidades básicas. Como se puede observar, la Ley no precisa las características que debería tener el lugar que las personas adultas mayores en situación de riesgo o desamparo deberían tener a disposición y no contempla ningún otro tipo de necesidad especial que podrían tener en relación con la vivienda.

Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal

La Ley en análisis fue publicada en la G.O el 25 de julio del 2009 y modificada en la G.O. el 13 de enero de 2009.

Las OG. N. 4 no hace referencia explícita a las y los jóvenes, de todas maneras queremos subrayar que, frente a las graves dificultades de acceso a una vivienda que los jóvenes enfrentan en la mayoría de los países del mundo y que incluso han justificado manifestaciones relacionadas con el derecho correspondiente en varios países (España entre otros), resultaría útil prestar especial atención a este grupo que en muchos casos sufre discriminaciones en el acceso a sus derechos. Si bien en el artículo 46 de la Ley en análisis se reconoce que los y las jóvenes son portadores y al mismo tiempo realizadores de los derechos y deben gozar y disfrutar plenamente de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales contenidos en los respectivos pactos internacionales de las Naciones Unidas, en la Ley no se encuentra ninguna referencia específica a su derecho a una vivienda adecuada.

Régimen jurídico del derecho al trabajo en el Distrito Federal y su relación con el derecho internacional de los derechos humanos

El derecho al trabajo a nivel federal y la distribución de competencias respecto del distrito federal.

El derecho al trabajo y a la seguridad social en México se encuentran regulados a partir del Art. 5 y el Título Sexto "Del Trabajo y la Previsión Social" que comprende el Art. 123, ambos de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

El primer artículo regula la libertad que debemos tener todas las personas sobre la elección del trabajo que ejerceremos, siempre y cuando sea lícito y no esté restringido por resolución de autoridad competente. El segundo artículo comprende todo un capítulo constitucional y establece los contenidos del derecho al trabajo y a la seguridad social a nivel nacional respectivamente.

Podríamos decir que las regulaciones básicas constitucionales del derecho al trabajo comprenden en su mayoría los principios y contenidos recogidos en el derecho internacional, los cuales mencionaremos a continuación:

- Derecho al trabajo digno y socialmente útil.
- Jornada máxima de ocho horas y siete horas para el trabajo nocturno, prohibiendo todo tipo de trabajo después de las diez de la noche para los menores de 16 años.
- Fija la edad laboral en 14 años, prohibiendo que laboren las personas con edad anterior y previendo que la jornada laboral de los menores entre 14 y 16 años será solamente de seis horas.
- Prevé condiciones laborales especiales para las mujeres embarazadas; no realización de trabajos esforzados; descanso gestacional con salario íntegro y conservación del puesto laboral antes y después del parto por 3 meses; descanso en el horario laboral durante la lactancia.
- Establece que cada seis días de trabajo debe haber uno de descanso.
- Salarios mínimos suficientes para satisfacer las necesidades materiales, sociales, culturales de la familia, y de educación a los hijos.
- No discriminación por sexo en cuanto al trabajo igual, salario igual.
- Derechos de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas.

- Derechos de los trabajadores a recibir capacitación o adiestramiento por su empresa para el trabajo que realiza.
- Derechos de los trabajadores o sus familiares a que sean indemnizados por las empresas donde laboran en caso de accidente de trabajo, enfermedad derivada de su labor, incapacidad temporal o permanente y muerte.
- Derecho de los trabajadores a la garantización de la higiene y seguridad de sus instalaciones y condiciones laborales. Con mayor énfasis para las mujeres embarazadas.
- Derechos a que los trabajadores no sean despedidos sin causa justificada y mediante procedimientos establecidos de indemnización.
- Derecho de organización en sindicatos o asociaciones profesionales en función de sus intereses.
- Derecho de huelgas y paros.
- Derechos a ser promovidos en función de sus conocimientos, aptitudes y antigüedad pero sólo para los trabajadores de los poderes de la unión y del distrito federal.

Las leyes secundarias que regulan y especifican este marco constitucional son:

- Ley Federal del Trabajo. (Publicada en el DOF 1 de abril de 1970, última modificación 17 de enero de 2006).
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicada en el DOF 28 de diciembre de 1963, última modificación 3 de mayo de 2006).
- Ley de Seguro Social. (Publicada en el DOF 21 de diciembre de 1995, última modificación 9 de julio de 2009).
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Publicada en el DOF 31 de marzo de 2007).
- Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B, del Art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicada en el DOF 30 de diciembre de 1983).

Aunque no es objetivo de este trabajo es válido mencionar cual es la legislación internacional más importante relativa al derecho al trabajo. Así podremos delimitar de manera muy general los alcances de la legislación constitucional y federal mexicana con respecto a las regulaciones internacionales.

En este sentido, el Estado mexicano tiene reconocidos y suscritos varios instrumentos internacionales donde se reconocen principios y contenidos del derecho al trabajo. Señalaremos a continuación los documentos jurídicos referidos haciendo énfasis en la regulación respecto al tema laboral. En este sentido tenemos, el PIDESC (Artículo 6, 7 y 8) y su Observación General No. 18 del Comité DESC que precisa el contenido del derecho al trabajo con respecto al Art. 6 del Pacto; el PIDCyP (Art. 8. 3); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (Art. 5. e. i. ii.); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación de la Mujer (Art. 11); la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 32); la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores

migratorios y sus familias (en su totalidad); el Protocolo de San Salvador (Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC) (Art. 6, 7, 8).

Con respecto a la Organización Internacional del Trabajo y a partir de su Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo existen varios Convenios sobre derechos laborales, algunos suscritos por el estado mexicano, otros no. Para el análisis podemos referir como más relevantes los siguientes[22]:

Convenio No. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho a la sindicación.
Convenio No. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.
Convenio No. 138 respecto a la edad mínima de admisión al empleo.
Convenio No. 182 sobre la erradicación del trabajo infantil.
Convenio No. 29 y No. 105 en cuanto a la abolición del trabajo forzoso.
Convenio No. 100 en cuanto a la igualdad de remuneración.
Convenio No. 111 que versa sobre la no discriminación (empleo y ocupación).
Convenio No. 81 respecto a la inspección del trabajo.
Convenio No. 131 sobre la fijación de salarios mínimos.
Convenio No. 158 en cuanto a la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador.

Es necesario señalar que el Estado Mexicano en materia de libertad sindical contiene disposiciones constitucionales y federales que limitan el libre ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores; como es el caso del procedimiento para obtener legalmente su registro como organización sindical y el reconocimiento legal de sus directivos que dependen de la autoridad ejecutiva gubernamental a nivel federal y de las Juntas de Conciliación y Arbitraje a nivel local. También podríamos mencionar la sindicalización única que se establece para los trabajadores al servicio del Estado. Todas estas situaciones vulneran lo dispuesto por el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho a la sindicación[23].

Evidentemente la intencionalidad del Estado Mexicano está fundamentada desde la propia reserva que realiza al PIDESC en su Art. 8 con respecto a la propia libertad sindical donde plantea, "Al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el Artículo 8 del aludido Pacto se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias"[24].

Por último, podríamos señalar que México no ha suscrito Convenios tan relevantes como son el No. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, el No. 138 respecto a la edad mínima

[22] Todos los Convenios de la OIT pueden ser consultados en: http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm, consultado octubre de 2010.
[23] Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, 2008, http://www.cdhdf.org.mx/index.php?id=informesdiagnostico, consultado octubre de 2010, p. 243.
[24] http://www.sre.gob.mx/tratados/, consultado octubre de 2010.

de admisión al empleo y el No. 158 en cuanto a la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador, lo cual ha sido señalado por los organismos internacionales en observaciones el estado mexicano.

Conociendo el contenido fundamental del derecho al trabajo a nivel federal en México y su relación con el marco internacional podemos pasar al análisis de las competencias del Distrito Federal en cuanto al derecho al trabajo.

En este sentido, nos podemos remitir al propio Art. 123 constitucional que establece en su apartado B) que el Congreso de la Unión tendrá la facultad legislativa sobre los temas laborales con respecto al Distrito Federal. Solamente le da prerrogativas a la capital en el inciso XIII del mismo apartado, de fortalecer sistemas complementarios de seguridad social al personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales que corresponden a la entidad. Además, en la configuración y atribuciones que la propia Constitución establece para el DF en su Art. 122. fracción V, inciso l) le otorga prerrogativas a su Asamblea Legislativa (ALDF) de expedir normas de fomento económico y protección al empleo en los marcos de su competencia. Por otro lado, el propio Estatuto del Gobierno del Distrito Federal ratifica lo planteado anteriormente en sus Artículos 13, 24 y 42 fracción XVI respectivamente.

No obstante, como toda autoridad gubernamental, el Distrito Federal con todos sus organismos, debe hacer cumplir las disposiciones jurídicas establecidas a nivel federal, que incluyen la Constitución, los Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano y las leyes federales y generales u orgánicas establecidas a este nivel. Por tanto, debe respetar, proteger y cumplir el derecho al trabajo y todos los derechos laborales y sindicales previstos en estas normativas jurídicas.

Regulaciones relacionadas al derecho al trabajo en el distrito federal y el derecho internacional de los derechos humanos.

Para llevar a cabo un análisis sobre la concordancia de las regulaciones relacionadas con la materia laboral del Distrito Federal y la legislación internacional tendremos en cuenta dos tipos de normas jurídicas locales: por un lado, las que establecen normativas laborales o relacionadas directamente con el derecho al trabajo; por el otro, las que regulan temas relacionados a derechos humanos y grupos vulnerables que tocan en gran medida derechos laborales[25].

Legislación relacionada al derecho al trabajo en el Distrito Federal

Según las prerrogativas antes referida de la ALDF, podemos decir que la entidad tiene una serie de Leyes relacionadas con el derecho al trabajo, en específico, respecto a la protección y fomento del empleo. Estas son las siguientes:

[25] Toda la legislación del Distrito Federal se puede consultar en: http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html, consultado octubre de 2010.

- Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de octubre de 2008.

- Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 20 de enero de 2006.

- Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de diciembre de 1996.

Por otro lado, es relevante analizar la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, debido a que en la misma se recogen las normativas relacionadas a la forma de profesionalización de los servidores públicos de la capital, lo cual implica dentro de nuestro análisis temáticas relacionadas con la capacitación profesional que deben recibir los trabajadores como parte de sus derechos.

- Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 08 de octubre de 2008.

Habría que mencionar, que existen otras regulaciones que si bien no tienen objetivos específicos en el tema laboral, en el cuerpo de las mismas encontraremos alguna referencia a objetivos como generar empleos y ocupaciones, proteger el derecho al trabajo dentro de los derechos sociales o dentro de los derechos humanos de manera general. Estas, por ser mínimas sus menciones y ser elaboradas con otros fines solo las enunciaremos.

- Ley para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de abril de 2009.

- Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de diciembre de 2009.

- Ley de Planeación del desarrollo del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero del 2000.

Análisis legislativo en relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal

En este Ley podemos apreciar que su objeto principal es “establecer las bases de protección, promoción y fomento del empleo con el propósito de procurar el desarrollo económico y social integral”; así como “instituir y normar, como política pública, la programación del Seguro de Desempleo en beneficio de las y los trabajadores que involuntariamente pierdan su empleo formal en el Distrito Federal.” (Art. 1)

En este sentido, la base para la protección, promoción y fomento al empleo está ubicada en generar políticas públicas a nivel del gobierno del Distrito Federal y, de respeto y extensión en obligaciones hacia los Jefes Delegacionales, para generar nuevas fuentes de empleo y proteger las existentes. Para esto se llevarían a cabo programas y acciones que tendrían por objeto: capacitación para elevar la calidad y productividad de la fuerza de trabajo; propiciar estímulos fiscales a las empresas que cumplan con objetivos empleadores, sobre todo, si dan empleo a personas en situación de exclusión social como discapacitados, personas en situación de drogadicción o alcoholismo en rehabilitación y personas que estén compurgando sanciones penales en libertad o las hayan compurgado ya; establecer incentivos para la inversión que promuevan y generen nuevos empleos; coordinar relaciones entre los diferentes sujetos económicos, estatales, sociales, privados y cooperativos para generar nuevos y consolidar empleos existentes; fomentar las relaciones con instituciones educativas y de investigación en aras de que se realicen estudios en función de la proyección de empleos y de dar orientación profesional y vocacional a los trabajadores; promover actividades productivas formales para las personas de la tercera edad y; generar todo tipo de ferias, materiales, oficinas de atención para llevar a cabo orientación e información en cuanto a vocación y empleos existentes vacantes.

Con respecto al seguro de desempleo, es una medida económica para “cuando el trabajador por causas ajenas a su voluntad, deje o sea separado de su empleo formal con carácter temporal o definitivo, en la actividad que venía desarrollando y sea privado de su salario.” (Art. 2). La legislación refiere todo los requisitos y procedimientos para poder acceder a esta prestación por desempleo.

En cuanto al derecho internacional, es de destacar que la ley prevé de manera general la intención de que se generen empleos por ser la forma elemental de subsistir en las sociedades actuales, además de que se fomenten programas para la búsqueda de empleos disponibles, de capacitación técnico profesional y de orientación vocacional a trabajadores. Además de que establece incentivos a empresas que den empleo a personas en condiciones de exclusión social. Todo esto cumple en parte con lo previsto en el Art. 6 del PIDESC y su OG No. 18 numeral 12 a), b), en cuanto al requisito de disponibilidad, accesibilidad en cuanto al mercado, a información sobre empleos y a la no discriminación para su ocupación. Igualmente para el Art. 6 del Protocolo de San Salvador.

Entonces, podemos comentar que los Art. 7 y 8 del PIDESC y del Protocolo de San Salvador son obviados, al igual que el requisito de aceptabilidad y calidad de la OG. No. 18 numeral 12 c). En esta ley, podemos percibir que sólo tienen referencias al tema del empleo como elemento fundamental de sobrevivencia, los objetivos van encaminados a cubrir lo básico de que toda persona en edad laboral pueda tener sustento mediante un empleo, o en su negativa un subsidio mediante el seguro de desempleo. Ahora, la legislación no hace mención en ningún momento a tener la oportunidad de ganarse la vida digna y decorosamente mediante el trabajo escogido libremente; en condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias -como la remuneración requerida respecto a salario igual, trabajo igual-, que les pueda proporcionar una existencia digna para ellos y sus familias; que deban existir condiciones de seguridad e higiene del trabajo; igual oportunidad de ser promovidos dentro de su trabajo según sus capacidades y tiempos de labor; el derecho una jornada laboral de ocho horas

junto con el derecho al descanso, al tiempo libre, a vacaciones periódicas pagadas y a la remuneración de días festivos; a que se den condiciones de estabilidad en el empleo; el derecho a asociarse libremente en sindicatos u otras organizaciones, y el derecho a huelgas y paros.

Si bien sabemos que el Distrito Federal no tiene competencia legislativa en materia laboral, perfectamente podría reflejar en su legislación estos elementos que ya están establecidos a nivel federal con algunas restricciones ya comentadas en cuanto a la libertad sindical. Por ejemplo, podría prever incentivos fiscales, de inversión, créditos, etc., a las empresas que garanticen estas condiciones de trabajo para los residentes en la capital. De esta manera, no sólo se fomentaría el empleo, sino también las condiciones dignas para su ejercicio, lo cual, -al menos en derecho-, cumpliría con lo establecido por el derecho internacional en cuanto al derecho al trabajo.

Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal

Es válido mencionar que el 4 de diciembre del propio año 2006 se publicó el Reglamento de esta Ley, y el 8 de febrero de 2007 se constituyó el Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal. En el marco de esta Ley, se ejecuta el Programa Especial de Empleo y Fomento Cooperativo.

La Ley de Fomento Cooperativo tiene el objetivo de apoyar "a la organización, constitución, registro, desarrollo e integración de las propias Sociedades Cooperativas y a la organización social del trabajo, como medios de generación de empleos y redistribución del ingreso", a la vez que "impulsar la educación, capacitación y en general la cultura cooperativa y la participación de la población en la promoción, divulgación y financiamiento de proyectos cooperativos" (Art. 2)

Con respecto al derecho al trabajo, nuevamente se encuentra previsto explícitamente la disposición de fomentar sociedades cooperativas en aras de abrir, conservar, proteger y expandir las fuentes de empleo, otorgando posibilidades de capacitación técnica-profesional y ocupacional a los cooperativistas, así como, orientación vocacional a los trabajadores en función de estas sociedades. No obstante, se podría decir que esta Ley sí cumple con los contenidos del derecho al trabajo previsto a nivel internacional, ya que dentro de su cuerpo legal prevé que las "acciones del gobierno en materia de fomento cooperativo se orientarán por los siguientes principios:

- Respeto a los derechos humanos laborales, al empleo, la libertad de profesión e industria y a la organización social para el trabajo, como una de las bases de la existencia, convivencia y bienestar de la sociedad;

- Respeto a la adhesión voluntaria y abierta al sector cooperativo sin discriminaciones, atendiendo a la composición pluricultural de sectores, géneros, manifestaciones y valores de los individuos y grupos sociales que componen la población del Distrito Federal" (Art. 5).

Además, en su Art. 6 establece que "todo acto de interpretación de las disposiciones de la presente Ley, deberá atender a las garantías sociales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Por último, la ley analizada regula la protección y consolidación de sociedades cooperativas "que tengan por objeto promover, difundir, publicar y desarrollar el conjunto de los bienes y valores de interés público señalados en este ordenamiento, en particular los relacionados con actividades de equidad de género, desarrollo sustentable, cultura indígena, jóvenes, cultura, discapacitados y adultos mayores que se produzcan. (Art. 15)

En este sentido, la sola mención de los derechos humanos laborales como principio rector gubernamental para con estos servicios, la regulación laboral constitucional como referente interpretativo de la Ley y prever incentivos para las sociedades que funcionen en aras de valores sociales vinculados al principio de no discriminación, nos hace inferir que se han establecido por esta legislación, los contenidos del derecho al trabajo a nivel internacional. Por supuesto, con las limitaciones ya mencionadas al principio de este trabajo, -de la regulación federal mexicana con respecto a las libertades sindicales-, y conociendo la falta de competencia legislativa del Distrito Federal para con esta materia.

Ley de Fomento para el desarrollo económico del Distrito Federal

Esta Ley, incluso anterior en cuanto a vigencia a las analizadas previamente, repite los parámetros ya analizados en la primera disposición jurídica. Es completamente general respecto al tema del empleo, que es lo único que refiere con respecto al derecho laboral. Tiene menciones específicas dentro de sus objetivos de "promover y fomentar las actividades económicas, así como conservar y aumentar el empleo, en el marco de un desarrollo sostenido y equilibrado del Distrito Federal…" (Art. 1); e "impulsar en forma sostenida nuevas fuentes de empleo y conservar las ya existentes" alentando "la competitividad y los servicios sociales que se requieran para lograr que los trabajadores sean altamente productivos y competitivos, para lo cual se deberá: generar empleos estables, bien remunerados, en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, orientados hacia los sectores más vulnerables y proporcionándoles seguridad social…" (Art. 2)

Es evidente que esta regulación tiene escuetas alusiones a los contenidos del derecho al trabajo como es la condición de salario igual a trabajo igual, con equidad de género, estabilidad de los empleos y salarios equitativos, pero los mismos van encaminados a una preocupación de aumento de la productividad y competitividad de la región, basado en nociones de desarrollismo económico, donde el empleo es un instrumento para lograr sus fines y no parte de un derecho laboral inherente a todas las personas.

Está de más reiterar entonces, la falta de elementos inherentes al derecho al trabajo recogidos constitucionalmente y a nivel internacional, que no están previstos en esta Ley local.

Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal

Como ya mencionamos, la disposición jurídica objeto de análisis recoge las normativas relacionadas a la forma de profesionalización de los servidores públicos de la capital, lo cual implica, dentro de nuestro análisis, temáticas relacionadas con la capacitación profesional que deben recibir los trabajadores como parte de sus derechos.

En este sentido, la regulación prevé que el servicio público de carrera para la administración pública de la entidad se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, además de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia. El mismo se lleva a cabo a través de reglas claras, justas y equitativas y de procedimientos transparentes para determinar el ingreso, permanencia y desarrollo de los servidores públicos de carrera, evaluando su capacidad, desempeño y méritos en igualdad de oportunidades. (Art. 1 y 4)

Igualmente, para el ingreso a este servicio se atenderán los principios antes enunciados, además de considerar, idoneidad para su puesto, experiencia administrativa según el perfil del cargo y, el proceso se convocará mediante concursos. (Art. 33)

Por otro lado, los servidores públicos en el Distrito Federal tienen como beneficios la estabilidad laboral de manera general, salvo que por motivos presupuestales desaparezcan su plaza; participar en procesos de promoción y ocupación de vacantes y participar en los cursos de actualización y especialización, evaluación a su desempeño y profesionalización de manera imparcial y objetiva, brindando oportunidades para mejorar en los casos de evaluaciones bajas; adscripción a otras áreas de la Administración Pública, entre otros (Art. 75).

Aunque esta Ley es especializada en cómo se ingresa, evalúa y causa baja los trabajadores funcionarios del gobierno del Distrito Federal, es relevante su análisis por varios motivos. Primero, porque establece los principios y las formas desde las cuales los trabajadores van a recibir su capacitación profesional para ser parte de las entidades estatales cumpliendo lo establecido en el Art. 6 del PIDESC y del Protocolo de San Salvador y la OG No. 18 en su numeral 12 a) y b) respectivamente, por la disponibilidad de acceder a los concursos para acometer estas labores y por la accesibilidad sin discriminación y en igualdad de oportunidades para el empleo, su capacitación profesional, su promoción, etc.

Legislación sobre temáticas de derechos humanos y grupos vulnerables que refieren derechos laborales

En este apartado realizaremos el análisis de la legislación establecida en el Distrito Federal que tiene grandes referencias a principios internacionales y constitucionales en función de los derechos humanos en general. Analizaremos estas regulaciones en función de los derechos laborales como parte de todos los derechos.

Hemos así identificado las siguientes Leyes a nivel local con estas características:

- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23 de mayo del 2000.

- Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de julio de 2006.

- Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de mayo de 2007.

- Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero del 2000.

- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de marzo del 2000.

- Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de julio del 2000.

- Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2008.

- Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de septiembre de 2010.

Hay que mencionar que estas leyes son más bien marcos de principios referentes al deber ser de cómo ejecutar el desarrollo social, en que parámetros se debe establecer la no discriminación, la igualdad, y cuales son los derechos específicos de determinados grupos en condición de vulnerabilidad. Su uso, como marco normativo para la protección, realización y defensa de los derechos laborales a nivel local, debe ser un referente indiscutible del Estado en todas sus esferas y de toda la ciudadanía, con especial énfasis en la que integra los poderes privados empresariales.

Análisis legislativo en relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

Dicha Ley tiene como objetivo establecer todos los principios y lineamientos para el desarrollo social del Distrito Federal, no sólo a nivel de la entidad sino también a nivel delegacional. Para llevar a cabo el mismo, establece órganos que cumplan las funciones de rectorar los programas de desarrollo social aprobados y presupuestados, los procedimientos para que estos sean establecidos y ejecutados, y las formas de participación ciudadana respecto a los mismos.

De esta manera, lo más relevante de esta legislación son los principios que establecen para que el Estado de manera general cumpla con sus funciones constitucionales de promover, proteger y garantizar los derechos sociales universales, dentro de los cuales se encuentra el derecho al trabajo. Para esto, los organismos gubernamentales deben integrar políticas y programas contra la desigualdad social en aras de su disminución y erradicación; revertir procesos de exclusión social y de discriminación favoreciendo un clima de equidad social y de género, todo para lograr el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas. (Art. 1)

Es así que prevé los principios mediante los cuales se debe desarrollar la política de desarrollo social en el Distrito Federal. Estos son: **la universalidad**, -para todos los habitantes-; **igualdad**, -por un proceso de mejor distribución de la riqueza, el ingreso, la propiedad y los bienes públicos, contra las diferencias sociales-; **equidad de género**, -plena igualdad de oportunidades y derechos para hombres y mujeres-; **equidad social**, -superación de la desigualdad social y discriminación-; **justicia distributiva**, -aplicar programas sociales a grupos en condición de pobreza, exclusión y desigualdad social-; **diversidad**, -reconocimiento de la diversidad pluricultural y social existente en la localidad para la aplicación de programas sociales; **integralidad**, -ejecución de los programas en función de todos los derechos y las necesidades de las personas-; **territorialidad**, -planeación y ejecución de la política social desde un enfoque socioespacial-; **exigibilidad**, -el establecimiento de las garantías para que las personas puedan exigir la ejecución de sus derechos sociales de manera progresiva-; **participación**, -derechos de las personas, comunidades y organizaciones a participar desde la elaboración hasta la ejecución de los programas sociales-; **transparencia**, - la información será pública y funcionará como elemento básico de la participación y la democratización de estos procesos-; **efectividad**, -llevar a cabo los programas sociales con el menor costo administrativo, la mayor celeridad, los mejores resultados de impacto, y con una actitud republicana de vocación de servicio, respeto y reconocimiento de los derechos que profundice el proceso de construcción de ciudadanía-, (Art. 4); y por último, **la no discriminación**, -en cuanto al otorgamiento de beneficios por parte de los programas establecidos- (Art. 7).

Como ya mencionamos, no es una Ley donde podamos encontrar la referencia específica al derecho laboral pero todos sus preceptos son acogidos a nivel internacional para la promoción, respeto y aplicación de los derechos humanos, con mayor énfasis, en los sociales.

Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal

Un elemento fundamental dentro del derecho laboral a nivel internacional es que las personas tengamos accesibilidad al trabajo digno y decoroso. Esto consiste, entre otras cosas, a no ser discriminado en el acceso o la conservación del empleo por motivos de raza, color, sexo, idioma, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluyendo la infección por VIH/SIDA), preferencia sexual, estado civil, político, social o de otra naturaleza. Si en algún momento estas cuestiones se

practican traen como consecuencia que no se pueda ejercer el derecho al trabajo en general o en condiciones de igualdad. (OG No. 18 numeral 12 b)

Evidentemente cada precepto de esta Ley protege, respeta y coincide con las regulaciones de los derechos laborales a nivel internacional. Uno; por su contenido en sí que es parte del contenido del derecho analizado, y dos; porque en su Art. 3 reconoce a los Tratados Internacionales y las normas de derechos humanos como criterios orientadores de las políticas, programas y acciones del gobierno del Distrito Federal para aplicar dichas disposiciones jurídicas.

No obstante, haremos mención de algunos referentes específicos que la regulación hace al derecho al trabajo.

Se entenderá por **discriminación** toda distinción, exclusión o restricción que, basada en **la ocupación o actividad** tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad real de oportunidades de las personas. (Art. 5)

Sobre la **prevención de la discriminación** en su Art. 14 prohíbe "prácticas discriminatorias que tengan el objeto de distinguir, exhibir, restringir o menoscabar el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades". En este sentido establece como parte de las prácticas discriminatorias:

- Prohibir la libertad de elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo.
- Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales.
- Limitar el acceso a los programas de capacitación y de formación profesional.
- Limitar o restringir el acceso a cualquier espacio público, empleo o centro educativo, por asumir públicamente su identidad de género u orientación sexual;
- Condicionar las oportunidades de empleo, permanencia o ascenso para las mujeres en condición de embarazo.
- Limitar las oportunidades de empleo por condición de discapacidad o adulto mayor, siempre y cuando esta condición no sea determinante para el buen desempeño de la vacante.
- Restringir o limitar las oportunidades de empleo por ser egresado de alguna institución pública o privada de educación.
- Restringir las condiciones o las oportunidades de empleo por situación de salud.
- Limitar las oportunidades de empleo por antecedentes penales, salvo en los casos en que la ley lo establezca".

Por otra parte, los entes públicos llevarán a cabo **medidas generales** a favor de la igualdad de oportunidades, con respecto a: garantizar acceso a servicios médicos con consentimiento previo e informado para impedir cualquier forma de coerción como la esterilización sin consentimiento o

pruebas obligatorias de enfermedades venéreas, detección de VIH/SIDA o de embarazo como condición para el empleo; llevar a cabo una política local que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación; fomentar campañas de sensibilización dirigidas a los empleadores para evitar toda forma de discriminación en la contratación, capacitación, ascenso o permanencia en el empleo de las personas o al fijar sus condiciones de trabajo; elaborar una agenda de empleo que sirva de instrumento de apoyo a la inserción profesional y laboral; crear programas permanentes de capacitación para el empleo y fomento a la integración laboral. (Art. 15)

En cuanto a **medidas positivas específicas** a favor de la igualdad de oportunidades, también los entes públicos llevarán a cabo acciones a favor de los grupos en situación de discriminación como son las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores, las personas con discapacidad, la población indígena y para los grupos con una orientación sexual diferente a la de la mayoría.

Para las mujeres fomentarán la libre elección de empleo, el acceso, permanencia y ascenso en el empleo con embarazo o no; establecerán igualdad en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para el trabajo de igual valor (Art. 21). A los jóvenes se les crearán programas de capacitación y fomento para el empleo, y de apoyo a la creación de empresas (Art. 23). Mientras, para los adultos mayores procurarán un nivel mínimo y decoroso de ingresos a través de programas que consistan en apoyo financiero directo o ayudas en especie, y capacitación para el trabajo y de fomento a la creación de empleos (Art. 24). Para las personas con discapacidad le serán creados programas permanentes de capacitación para el empleo y fomento a la integración laboral (Art. 25). En cuanto a la población indígena se le implementará un sistema de becas que fomente la alfabetización, la conclusión de la educación en todos los niveles y la capacitación para el empleo (Art. 26). Por último, para los grupos con una orientación sexual diferente a la de la mayoría se les promoverá la igualdad de trato en los ámbitos económico, político, social y cultural, promoviendo a su vez las condiciones de igualdad respecto a sus derechos (Art. 27).

Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal

Nuevamente se repite la situación con esta normativa jurídica, sus preceptos recogen principios del derecho internacional aplicados al derecho al trabajo. La disposición tiene por objeto “proteger y garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer, mediante la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en los ámbitos público y privado, así como, el establecimiento de acciones afirmativas a favor de las mujeres. (Art. 1)

En esta legislación igualmente se establecen normativas referentes al derecho laboral en correspondencia con lo establecido a nivel internacional, en específico con lo previsto en el Art. 3 del PIDESC y el numeral 13 de la OG No. 18 donde se prevé la obligación de los Estados a asegurar el goce de los DESC igualmente a hombres y mujeres, que las mujeres tengan igual trabajo e igual

salario que los hombres y, que los embarazos no constituyan frenos para el mantenimiento y acceso al empleo.

Con respecto al tema laboral, la ley en cuestión nos aporta varios elementos ya mencionados y que esbozaremos de manera muy general.

En cuanto a la política en materia de igualdad sustantiva el gobierno del Distrito Federal deberá tener como uno de sus principios "garantizar la integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral y social, con el fin de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias remuneratorias, así como potenciar el crecimiento del empresariado femenino y el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico. (Art. 10. VII)

Por otro lado, reconocerán a las empresas que certifiquen avances con respecto a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres con respecto a las relaciones laborales, políticas de empleo en cuanto a acceso, capacitación, promoción, etc., (Art. 14. XI).

Finalmente, he de destacar que se establece todo un capítulo completo a la vida económica en cuanto a la igualdad sustantiva que debe existir entre hombres y mujeres instituyendo políticas a establecerse a nivel local en cuanto al poder público, privado y el mercado laboral para evitar todo tipo de discriminaciones respecto al género en el ámbito laboral. (Art. 22 y 23)

Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal

El Art. 10 del PIDESC, así como la OG No. 14 en materia de salud (Párrafos 22 y 23) subraya la necesidad de proteger a las niñas y los niños de todas formas de trabajo que puedan perjudicar su salud física y mental. Así debemos protegerlos de la explotación económica como del trabajo forzoso, según establece el Art. 6 del Pacto referente al tema laboral y la propia Convención sobre los Derechos del Niño[26]. Otro elemento es que la enseñanza técnica y profesional es parte de la enseñanza general a la cual todos las niñas y los niños deben tener acceso para su desarrollo según OG No. 13 sobre derecho a la educación (Párrafos 15 y 16).

Teniendo los elementos en materia internacional podemos percibir como el Art. 5 de la Ley del Distrito Federal prevé como derechos de las niñas y los niños su protección contra todo tipo de explotación. Por su parte, los padres y familiares deben tener la obligación de protegerlos contra la explotación y todo tipo de violación de sus derechos (Art. 9). Es de señalar que en cuanto a la enseñanza remite su regulación a lo establecido en al Art. 3 constitucional mexicano.

Además, la ley objeto de estudio establece protección de la explotación de las niñas y los niños en situación de calle (Art. 52), como protección laboral según lo establecido en la Ley Federal del Trabajo para los adolescentes mayores de 14 años que tengan necesidad de trabajar (Art. 53).

[26] Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, Art. 32 párrafo 1; Preámbulo del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, párrafo 2 y; Art. 3 párrafo 1 del Protocolo sobre trabajo forzado.

Finalmente, para las niñas y niños con discapacidad prevé que se le capacite para su inserción en el mercado laboral.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal

La OG No. 18 establece que los adultos mayores deben ser protegidos contra todo tipo de discriminación respecto al empleo y la ocupación fundada por motivos de la edad. Su referente es la OG No. 6 sobre los DESC de las personas mayores (Párrafo 22 y Párrafo 24 sobre la jubilación).

La Ley del Distrito Federal que protege a este grupo en situación de vulnerabilidad en cuando a temas laborales refleja esta preocupación en sus normativas. Primero le establece como derechos a los adultos mayores la no discriminación con respecto al ejercicio de todos los derechos y a ser protegidos de cualquier tipo de explotación. Además reconoce el trabajo como uno de sus derechos fundamentales, debiendo gozar de iguales oportunidades para el acceso al mismo, al ingreso y una capacitación adecuada respectiva (Art. 5).

Como habla de derechos también prescribe las obligaciones del Estado para que lleve a cabo programas para promover el empleo sin más restricciones que su limitación física y mental, el autoempleo de acuerdo a su profesión u oficio creando apoyos financieros, capacitación y redes de producción, distribución y comercialización para las personas adultas mayores.

Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal.

En el numeral 14 de la OG No. 18 podemos leer que para las jóvenes y los jóvenes "el acceso a un primer trabajo constituye una ocasión para obtener autonomía y, en muchos casos, escapar de la pobreza". En específico, las mujeres jóvenes tienen más dificultad para encontrar un primer empleo, ligado al acceso que las mismas tienen a la educación y a la formación profesional adecuadas. Por tanto, los Estados tienen la obligación de adoptar y aplicar políticas y legislaciones encaminadas a eliminar estas dificultades.

La Ley local que analizamos prevé como derechos para las y los jóvenes el trabajo digno y bien remunerado. El Gobierno deberá promover bolsas de trabajo y capacitación laboral para estos sujetos, así como incentivos fiscales para las empresas que promuevan experiencias laborales iniciales en las y los jóvenes (Art. 6, 7 y 8).

Con respecto a la primera experiencia laboral que se de en lo jóvenes entre los 14 y 29 años de edad se protege que estos no sean discriminados por razón de edad, sexo, condición social, económica, su religión, opinión, raza, color, orientación sexual y lengua (Art. 9 TER); que bajo ninguna circunstancia las actividades que realicen vayan en detrimento de su formación académica, técnica o profesional (Art. 9 QUATER); que el Estado debe establecer políticas de promoción del empleo juvenil desarrollando la capacitación remunerada, vinculada a la formación profesional, procurar que el trabajo no interrumpa su educación y asegurar la no discriminación en el empleo y

las mejores condiciones laborales haciendo respetar y cumplir con los derechos laborales y de seguridad social e industrial (Art. 9 SEPTER).

También la ley tiene un acápite que regula temáticas respecto a las y los jóvenes con discapacidad. El joven con discapacidad debe tener un acceso efectivo a la capacitación laboral, (Art. 46 QUATER) y las empresas que contraten a jóvenes con discapacidad recibirán beneficios fiscales, (Art. 46 QUINTUS).

En cuanto a las y los jóvenes en situación de calle, el gobierno debe implementar programas de superación de la pobreza y de capacitación para el trabajo, (Art. 46 SEPTER).

Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal

Anteriormente comentamos lo que establecen las normativas internacionales respecto a la protección laboral de las mujeres. En el Distrito Federal, además de la Ley de Igualdad sustantiva de Hombres y Mujeres, existe en específico una disposición dirigida a la regulación de las mujeres para que vivan una vida libre de violencia. Esta legislación también prevé muchos aspectos de protección en materia laboral para ellas.

En este sentido, establece que un tipo de violencia contra las mujeres puede ser de tipo económica, encaminada a controlar sus ingresos, a restringir, limitar o negar sus recursos económicos, a la percepción de un salario menor por trabajo igual respecto a los hombres, a que las exploten laboralmente, les exijan exámenes de no gravidez o las discriminen en el ámbito de la promoción laboral (Art. 6). Nos describe la ley que además de tipos, hay modalidades de violencia como la violencia laboral que ocurre cuando se presenta la negativa a contratar o a respetar la permanencia o sus condiciones generales de trabajo a las mujeres; también cuando le descalifican el trabajo realizado, la amenazan, la intimidan, la humillan, la explotan y todo tipo de discriminación por condición de género, es decir, por ser mujer (Art. 7).

Contra estas situaciones, el Estado y todas sus dependencias deberá promover, coordinar y ejecutar acciones para que las condiciones laborales se desarrollen con igualdad de oportunidades, de trato y no discriminación en el acceso al empleo, la capacitación, el ascenso y la permanencia de las mujeres; fomentar un ambiente laboral libre de discriminación, riesgos y violencia laboral, así como establecer condiciones, mecanismos e instancias para detectar, atender y erradicar el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo para con las mujeres. (Art. 15, 16, 35, 37).

Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal

Por último, la OG No. 18, en su numeral 17 menciona como deben ser protegidas las personas con discapacidad y su derecho al trabajo. Así se regula que las personas en esta condición deben tener acceso al trabajo bajo el principio de no discriminación. La prescripción se remite a la OG No. 5 sobre las personas con discapacidad donde se plantea que toda persona tiene el derecho a contar con la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y que

por su condición de discapacidad no sea en un entorno llamado "protegido" y en condiciones inferiores a las normas establecidas (Párrafos 20 al 24). Por tanto, los Estados deben adoptar medidas que permitan a las personas discapacitadas obtener y conservar un empleo adecuado y progresar profesionalmente en su esfera laboral, así como, facilitar su inserción o reinserción en la sociedad[27].

La ley que analizamos tiene una serie de normativas que comprenden lo hasta aquí enunciado en las normas internacionales.

Así la disposición jurídica establece como acciones prioritarias para la integración al desarrollo de las personas con discapacidad, el trabajo y los programas de incorporación al mercado laboral, facilitando su contratación, promoción y permanencia en el empleo, tanto en entidades públicas como privadas. (Art. 5). Por otro lado, tiene todo un capítulo dedicado al derecho al trabajo y a la capacitación de estas personas donde el Gobierno llevará a cabo acciones para que puedan acceder al empleo, permanecer en el, que no sean discriminados por su discapacidad en el trabajo que ejerzan, promover incentivos fiscales a las empresas que lleven a cabo estás políticas y fomentar programas de capacitación técnica y profesional para estos sujetos (Art. 21 al 25).

A manera de conclusión sobre esta parte, podemos comentar que las regulaciones del DF, sobre todo enmarcadas en la protección de los derechos de sujetos en condiciones de vulnerabilidad recogen lo previsto en la normativa internacional; específicamente en el Art. 6 y 7 del PIDESC y del Protocolo de San Salvador en cuanto al derecho al trabajo y a las condiciones justas, equitativas y satisfactorias respecto al trabajo mismo. Esto, en concordancia con la OG No. 18 en sus numerales analizados 12 a) respecto la disponibilidad del trabajo, b) a la accesibilidad en sus tres formas; como no discriminación, como accesibilidad física y como acceso a la información y medios para obtener el empleo y c) en cuanto a la aceptabilidad y calidad del trabajo para tener condiciones favorables y justas en el mismo, así como, condiciones de seguridad e higiene y de aceptación libre del empleo.

Ahora, lo que es un hecho, es que se repite un patrón en toda la legislación del Distrito Federal y que parte de la propia reserva al Art. 8 sobre las libertades sindicales que consignó el Estado Mexicano ante la suscripción del PIDESC, previendo que se sujetará el derecho a asociarse libremente los trabajadores a la legislación nacional. Esta reserva estatal va en contra del principio de derecho internacional de los derechos humanos de la adecuación de las normativas internas de los Estados partes a las regulaciones internacionales y no viceversa. El patrón referido es que en su mayoría, la legislación del Distrito Federal no hace mención a los derechos sindicales previstos en el Art. 8 del PIDESC y del Protocolo de San Salvador, ni al inciso c) del numeral 12 de la OG. No. 18 sobre la aceptabilidad y calidad referente al derecho a formar sindicatos.

[27] Convenio No. 159 de la OIT, sobre la readaptación profesional y el empleo (personas con discapacidad. (Art., 1 Párrafo 2 sobre acceso al empleo); Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, proclamadas por la Asamblea General de la ONU contenidas en la Resolución 48/96, de 20 de diciembre de 1993.

Régimen Jurídico del derecho a la Salud en el Distrito Federal y su relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

El derecho humano a la Salud forma parte de los denominados Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Ambientales, estos derechos se encuentran directamente relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas y se les puede definir como "aquellos derechos humanos que posibilitan a las personas, en lo individual y en lo colectivo, gozar de un nivel de vida adecuado."[28]

El nivel de vida adecuado se refiere principalmente a poder vivir una vida sin miseria, por ello algunas clasificaciones consideran a los DESCA como derechos pertenecientes al ámbito de la seguridad humana, que "implica considerar como sustento ético, la dignidad de la persona y, en su dimensión relacional, los derechos humanos"[29]; es decir los DESCA persiguen la eliminación y protección contra riesgos y amenazas como la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, entre otros para que así las personas puedan desarrollar sus capacidades en circunstancias adecuadas.

Los DESCA se consagran en diversos instrumentos internacionales, entre ellos "la Declaración Universal de los Derechos Humanos(DUDH), Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador"[30]; además son reconocidos en otras convenciones como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación d todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos de los Niños.

Los instrumentos internacionales imponen a los Estados firmantes la obligación de realizar, proteger y respetar estos derechos, y la naturaleza de dichas obligaciones las podemos localizar en la Observación Gral. No.3 y la Observación Gral. No. 9 del Comité DESC. Además, en el artículo 2 y 16 del PIDESC se enumeran las medidas económicas y técnicas que deben implementar, así como la obligación de emitir informes sobres las medidas adoptadas y los resultados.

El Derecho a la Salud en los instrumentos Internacionales
El derecho a la salud se encuentra consagrado en el artículo 25 de la DUDH, que estipula que:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia

[28] Sandoval Terán, Areli; *Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*, DECA Equipo Pueblo A.C, México, 2007, pág. 9.
[29] Consultado en http://www.cdhdf.org.mx/index.php?id=informesdiagnostico, Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 11 de octubre del 2010, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
[30] Sandoval Terán, Areli; Óp. Cit., pág.13

médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez […]

Además se estipula en el artículo 12 del PIDESC:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortinatalidad y de mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índoles, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todo asistencia médica y servicio médicos en caso de enfermedad.

Otro instrumento internacional que lo reconoce es el Protocolo de San Salvador que establece en artículo 10:

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Debemos hacer un énfasis especial en el hecho de que los mencionados instrumentos internacionales de defensa de este derecho no retomen la definición de salud empleada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) que consideran como "estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como ausencia de afecciones o enfermedades"[31], en lugar de ella se acuña una nueva definición de salud, considerándola como "el más alto nivel de salud físico y mental "[32] que no va a limitarse al derecho a la atención de la salud. La nueva óptica de la condición de salud otorgará un peso importante a los factores estructurales en el cumplimiento del derecho, ya que las condiciones socioeconómicas como la alimentación, la vivienda o el acceso al agua potable juegan un papel sumamente importante en el goce de una vida sana.

El derecho a la salud como el "más alto nivel de salud posible" tiene en cuenta las condiciones biológicas y socioeconómicas de la personas y de los recursos con que cuenta el Estado y por esto, debe comprenderse como las facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

El derecho a la salud abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados[33]:

a) Disponibilidad- Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de programas […] los servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas […], personal médico y profesional capacitado.
b) Accesibilidad- Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todas y todos, sin discriminación alguna.

La accesibilidad comprende cuatro dimensiones:

I) No discriminación- Los establecimientos bienes y servicios se deben de ser accesibles de hecho y derecho a los sectores más vulnerables.
II) Accesibilidad física- Se refiere al alcance geográfico de la población(especialmente los sectores marginados como minorías étnicas, mujeres, niños, personas con discapacidad

[31] Ibíd.; pág. 78
[32] Loc. Cit.
[33] Para una explicación sintética de estos elementos revisar Sandoval Terán, Areli; *Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*, DECA Equipo Pueblo A.C, México, 2007, pág. 80-82.

) respecto los servicios y establecimientos que otorga el Estado en lo referente al derecho a la salud.

III) Accesibilidad económica (asequibilidad)- Los pagos por los servicios de salud deben fundamentarse en el principio de equidad, para asegurar que estos, ya sean privados o públicos estén al alcance de toda la población, sin excepción alguna.

IV) Acceso a la Información- Se refiere al derecho a solicitar, recibir y difundir información respecto a temas relacionados con la salud.

c) Aceptabilidad- Los servicios y establecimientos se dedican a brindar el derecho a la salud deben ser apropiados ética y culturalmente a las culturas, pueblos y personas.

c) Calidad- Los servicios y establecimientos deben también ser apropiados desde el punto de vista médico y científico, y deben requerir personal capacitado, medicamentos y equipos adecuados y aprobados.

Es fundamental mencionar el hecho de que el Derecho a la Salud impone también a los Estados tres tipos de obligación y que se relacionan con aspectos concretos:

1) La obligación de cumplir se refiere a facilitar, proporcionar y promover, es decir el Estado debe tomar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales para garantizar el cumplimiento del derecho. Los Estados deben "reconocer suficientemente el derecho a la saluden sus sistemas políticos y ordenamientos jurídicos nacionales […] acompañados de un plan detallado para el ejercicio del derecho a la salud"[34].
2) La obligación de respetar se refiere a que los Estados deben abstenerse de injerir directa o indirectamente en el derecho a la salud de sus habitantes.
3) La obligación de proteger indica que los Estados deben adoptar medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación del derecho.

Cabe destacar que entre las principales obligaciones que el Estado contrae para garantizar el derecho a la salud se debe mencionar el principio de progresividad mediante el acceso universal de los servicios de salud a todas las personas, por ello "los Estados tienen la obligación especial de proporcionar seguro médico y los centros de atención necesarios a quienes carezcan de medios socioeconómicos suficientes […], merece atención especial la promoción del derecho a la salud de las mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, salud de los pueblos indígenas."[35]

El Derecho a la salud en las normas federales y locales. Las competencias administrativas.
El Derecho a la salud ha sido ratificado por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos con la firma del PIDESC en 1981, la Convención Americana sobre los derechos humanos en 1981, la

[34] Ibíd.; pág.83
[35] Ibíd.; pág. 85

ratificación del Protocolo de San Salvador en 1996, la adhesión a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer en 1981 y la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, entre otros instrumentos internacionales. Estos instrumentos que México ha firmado, "forman parte del marco legal aplicable en nuestro país, en virtud de lo señalado en el artículo 133 constitucional que indica que los tratados celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado, junto con la propia Constitución y las leyes del Congreso de la Unión serán la Ley Suprema de toda la Unión"[36], por este principio "los instrumentos internacionales pueden ser base y fundamento de cualquier acción legal".[37]

El régimen interno que regula el derecho a la salud entonces estará conformado la Constitución Política, los tratados internacionales firmados y ratificados así como la legislación federal y local con sus respectivos reglamentos.

La Constitución Política reconoce en su artículo 4°:

"Toda persona tiene derecho a la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo de esta constitución."[38]

Otras normas importantes en materia de salud a nivel federal son la Ley General de Salud y la Ley General de Desarrollo Social. En la segunda se señala expresamente en su artículo 6° que entre los derechos sociales se encuentra la salud, y además en su artículo 36 determina que el acceso a los servicios de salud es un parámetro para medir la pobreza.

En cuanto a Ley General de Salud[39], es importante comenzar analizando el primer artículo de dicha norma para comenzar a comprender como se distribuyen las facultades en la materia. El caso de la división de competencias entre las autoridades locales y federales resulta sumamente importante para determinar quiénes son los responsables de garantizar el pleno goce del derecho a la salud en el Distrito Federal.

En el artículo primero se señala que:

Artículo 1°- La presenta ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

[36] Ibíd.; pág.15-16
[37] Ibíd.; pág. 16
[38] Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 de octubre del 2010, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.
[39] Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf, Ley General de Salud, 2 de octubre del 2010, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.

Como se desprende de esta redacción, en México en materia de salud existen facultades concurrentes entre la federación y las entidades federativas, por lo que el Distrito Federal tiene la facultad y obligación de emprender acciones para respetar, proteger y garantizar el derecho en cuestión.

Más adelante, en el artículo noveno se especifica que:

Artículo 9°- Los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán en el ámbito de las respectivas competencias […] Los gobiernos de las Entidades federativas planearán, organizarán, desarrollarán en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud.

Esta división de competencias se especifica en el artículo 13 y sus fracciones correspondientes. En el apartado B de dicha disposición se detalla en 7 fracciones lo que corresponde hacer a las entidades federativas y entre ellas al Distrito Federal.

Artículo 13 - B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

> I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXVIII Bis y XXX del artículo 3o. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;
>
> I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II bis, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del artículo 3o. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;
>
> II. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;
>
> III. Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;
>
> IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;
>
> V. Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes;
>
> VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, y

VII. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta Ley y demás disposiciones generales aplicables.

C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta Ley.

El derecho a la Salud en el Distrito Federal.
Esta distribución concurrente de competencias entre la federación y las entidades federativas ha obligado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a reconocer y regular el derecho a la salud en diversas normas. La más importante es la Ley de Salud del Distrito Federal; sin embargo este derecho también es reconocido y regulado en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, Ley de Niños y Niñas, Ley de personas con discapacidad, Ley de personas adultas mayores, la Ley de Jóvenes y la Ley de acceso gratuito a los servicios médicos.

El derecho a la Salud en la Ley de Salud para el Distrito Federal
Conviene comenzar diciendo que también en los primeros artículos de la ley de salud del Distrito Federal se hace referencia a las competencias concurrentes. En el artículo 1° se establece que la Ley de Salud para el Distrito Federal "Será la encargada de regular las base y modalidades para garantizar el acceso a los servicios de salud y fijar las normas conforme a las cuales el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones en la prestación de los servicios de salubridad general a los que se refiere el artículo 13 apartado B) de la Ley General de Salud. Asimismo, en el artículo 5° se hace referencia a las competencias de las autoridades del Distrito Federal.

El derecho a la salud en el Distrito Federal es reconocido por la Ley de Salud que comienza estableciendo en su artículo 1° bis las finalidades del derecho a la protección de la salud, entre las que se destacan la fracción I y la fracción III, ya que se comprometen con el bienestar físico, mental y social del hombre, así como la protección y promoción de condiciones destinadas a la mejoría social. Resulta importante reconocer que se adopta una definición similar a del derecho a la salud implementada por el Pacto Internacional de derechos, económicos, sociales y culturales (PIDESC) y por el Protocolo de San Salvador, donde se define el derecho a la salud como el más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

Por lo que se refiere a los elementos que conforman el contenido esencial del derecho a la salud establecido en la Observación General 14 del Comité DESC, conviene decir que existen elementos que son similares y que permiten pensar que ha habido un esfuerzo por incorporar el derecho internacional dentro del derecho interno.

a) Disponibilidad: Por lo que se refiere a esta categoría, encontramos elementos en la fracción V del artículo 1° bis donde se establece que una de las finalidades del derecho a la salud es

que todas las personas puedan disfrutar de los servicios correspondientes. Más adelante, en la fracción VIII del artículo segundo de la ley, se especifica lo que habrá de entenderse por servicios de salud señalando que son todas aquellas acciones que se realizan en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad; éstos se considerarán como servicios públicos de salud a la población en general, cuando se presten por establecimientos públicos de salud a la población en el Distrito Federal que así lo requiera, regidos por criterios de universalidad, equidad y gratuidad.

b) Accesibilidad: Esta característica de acceso ilimitado a toda la población y que comprende distintos criterios como son: no discriminación, acceso a la información, accesibilidad física y asequibilidad es desarrollada en diversos artículos de la Ley. Aquí los abordaremos en sus diversas vertientes.

b.1) No discriminación: En el artículo 16 bis de la mencionada ley se establece que la población tiene derecho a una atención médica apropiada, independientemente de la condición, económica, cultural, identidad étnica y género del individuo. Se privilegian los servicios materno-infantiles, de salud sexual, salud de la mujer, así como servicios de rehabilitación de personas discapacitadas.

b.2) Accesibilidad física: En su artículo 15 fracción XI se estipula la promoción de la descentralización y la desconcentración de los servicios de salud en las delegaciones, sin embargo no se aclara el mecanismo o criterio para ampliar los servicios de salud a las zonas más lejanas.

En el capítulo ocho de la ley se hacer referencia explícita de las obligaciones del gobierno respecto a la vigilancia del agua potable y alcantarillado en relación con el acceso físico de las personas al agua, que como se señala en la OG 14 es un elemento indispensable para garantizar la salud de la población.

b.3) Accesibilidad económica (asequibilidad): En el artículo 8 se afirma que la secretaría de salud del Distrito Federal vigilará las cuotas de recuperación de acuerdo a lo establecido por el código financiero del DF y en sus fracciones XIV,XV y XIX y estipula la ampliación de los servicios de salud, especialmente a las personas de bajos recursos; a pesar de ello no se establece un criterio que fije quiénes debe considerarse en la categoría de bajos recursos ni los mecanismos por los cuales los establecimientos privados brindarán servicios asequibles a la población.

b.4) Acceso a la Información: Este aspecto es ampliamente reconocido en diversos artículos de la ley, como son el 6° fracción I inciso i; el 8 fracción V; el artículo 16 Bis2 fracción III y el artículo 16 Bis 6. En todos ellos se hace referencia a la obligación que tienen las autoridades de contar con sistemas de información y la importancia de que sea otorgada a los usuarios de forma apropiada para que estén totalmente informados sobre su salud incluyendo los aspectos médicos de su condición.

c) Aceptabilidad: Aunque se menciona en el artículo 16 y 16 bis 3 de la ley el derecho que tienen los usuarios al respeto de la cultura y valores durante la atención médica, sin importar su procedencia étnica, existe un gran vacío en la ley respecto al establecimiento o el respeto de las formas de la medicina tradicional de los pueblos originarios de la ciudad de México.

d) Calidad: En el artículo 14 fracciones I, V, VII, VIII se hace referencia a la calidad de los servicios ofrecidos por el sistema de salud del Distrito Federal; también se hace énfasis en ésta en el artículo 16 bis.

El derecho a la Salud en los Grupos de Población.

A) El derecho a la Salud en las Niñas y Niños del Distrito Federal

El derecho a la salud de las niñas y los niños del Distrito Federal además de consagrarse en la Ley de Salud, se encuentra en la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal.

Entre los artículos que establecen la protección a este derecho se encuentra el artículo 5° que sanciona el derecho a la salud y a la alimentación:

I. A poseer, recibir o tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales, que posibilitan su desarrollo armónico e integral en el ámbito físico, intelectual, social y cultural.
II. A tener acceso a los servicios médicos necesarios, para la prevención, tratamiento, atención y rehabilitación de discapacidades y enfermedades […]
III. A recibir orientación y capacitación para obtener conocimientos básicos en materia de salud, nutrición, higiene, saneamiento comunitario y ambiental, así como todo aquello que favorezca su cuidado personal […]
IV. A ser protegidos y orientados contra el consumo de drogas, estupefacientes, uso de tecnologías o cualquier otra cosa que les genere estado de dependencia o adicción.
V. A la salud y a los servicios integrales para la prevención, el tratamiento de enfermedades, su atención y rehabilitación.

En la ley se establece que las instituciones encargadas de implementar las políticas públicas de salud para las niñas y los niños del Distrito Federal serán la Secretaría de Salud del D.F, el Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia en el Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Social del D.F.

En cuanto al pleno goce del derecho a la salud de las niñas y los niños, se avanzado en la reducción de la tasa de mortalidad infantil ya que es la segunda más baja a nivel nacional con 11.8 muertes por cada mil vivos; sin embargo, se enfrentan nuevos desafíos, especialmente en el ámbito de la alimentación.

Los principales problemas alimenticios de la infancia en el Distrito Federal son la obesidad, sobrepeso y la desnutrición. La obesidad y el sobrepeso se han convertido en un problema de salud

pública debido a que para el 2006 el 4.7 % de los niños y las niñas menores de cinco años presentaban sobrepeso y el 25% de los niños en edad escolar estaban clasificados con sobrepeso, entre las causas del sobrepeso se han identificado condiciones estructurales debido a que los alimentos de más bajo costo tienen una alta densidad energética.

Otro problema en el avance goce pleno del derecho a la salud en niños y niñas es el consumo cada vez más temprano de drogas "como lo demuestra la Encuesta de Consumo de Drogas en el Estudiante del DF del 2007 que afirma que el consumo de alcohol y drogas se incrementó 3 % y entre 15.2 y 17. 8 % entre niños de secundaria y bachillerato."[40]

En cuanto al cumplimiento de los componentes esenciales del derecho a la salud de los niños y niñas del Distrito Federal:

a) Disponibilidad: El artículo 3 fracciones VIII y XII, así como el mencionado artículo 5 estipulan la obligación del estado en materia de salud para con los niños y niñas del Distrito Federal.

a) Accesibilidad: En el artículo 5 de la Ley de los Derechos de los Niños del Distrito Federal, artículo 5 fracción II y V se sanciona la accesibilidad, sin embargo se omite el aspecto de la no discriminación por sexo, género o etnia, dejando vulnerados los derechos de los grupos originarios de la ciudad, especialmente a las niñas. También existe un gran omisión en la ley en cuanto a la accesibilidad física y económica de los servicios médicos puesto que no se especifica medidas adecuadas para asegurar la gratuidad o los bajos costes de los servicios. En cuanto al acceso a la información, esta Ley establece en la fracción III del artículo 5 el derecho de los niños y niñas a obtener orientación en materia de salud, higiene y nutrición.
b) Aceptabilidad: En la fracción I del artículo 5 se menciona el derecho a los satisfactores que posibiliten el desarrollo físico, mental y social y cultural de los niños.

B) El derecho a la salud en los Jóvenes del Distrito Federal

El derecho a la salud de los Jóvenes se sanciona en la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal en los siguientes artículos:

Artículo 15- Todas las y los jóvenes tienen el derecho al acceso y a la protección de la salud, tomando en cuenta que ésta se traduce en el estado de bienestar físico, mental y social.

Artículo 16- El gobierno debe formular las políticas y establecer los mecanismos que permitan el acceso expedito de las y los jóvenes a los servicios médicos que dependan del gobierno.

Artículo 17- El Plan debe incluir lineamientos y acciones que permitan generar y divulgar información referente a las temáticas de salud de interés y prioritarias para las y los jóvenes, adicciones, VIH-SIDA, infecciones de transmisión sexual, salud pública […].

[40] Consultado en http://www.cdhdf.org.mx/index.php?id=informesdiagnostico, Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 11 de octubre del 2010, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, p.268.

La ley también comprende un apartado importante en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos:

Artículo 19- El gobierno debe formular las políticas y establecer los mecanismos que permitan el acceso expedito de las y los jóvenes a los servicios de información y atención relacionados con el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

Artículo 20- El Plan debe incluir lineamientos y acciones que permitan generar y divulgar información referente de salud reproductiva, ejercicio responsable de la sexualidad, VIH-SIDA, educación sexual, embarazo en adolescentes, maternidad […] Las políticas y planes de derecho a la Salud serán coordinadas por la Secretaría de Salud del Distrito Federal y el Instituto de la Juventud del Distrito Federal.

En el análisis del derecho a la salud en la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal podemos mencionar que sí se cumplen con algunos de los elementos esenciales del derecho:

a) Disponibilidad: Se estipula en el artículo 3 de la Ley el derecho de las y los jóvenes de la ciudad a tener acceso al disfrute de beneficios y servicios socio-económicos para vivir una vida digna, además se sanciona esta condición en el capítulo IV de la Ley dónde se expresa el derecho al acceso y a la protección de la salud.
b) Accesibilidad: Se menciona, aunque no de forma explícita, la universalidad del derecho a la salud de los jóvenes, a pesar de ello no se toman medidas especiales en la ley para proteger a los grupos más vulnerables como los jóvenes que viven en las calles y que presentan altos índices de incidencia en drogadicción y alcoholismo.

La ley señala explícitamente el derecho a la información respecto a la prevención de enfermedades de transmisión sexual, adicciones y educación sexual y reproductiva.

En la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal no se enfatiza la necesidad de implementar estos programas de acuerdo a las particularidades culturales o de género por lo que no se cumple de manera cabal con el aspecto de la aceptabilidad del derechos a la salud, lo que redunda en el deterioro de las condiciones que favorecen el pleno goce del derecho a la salud.

También es importante decir que el elemento calidad está totalmente borrado de la norma.

Entre los principales problemas que podemos ubicar como obstáculo al pleno goce del derecho a la salud en los jóvenes de la ciudad localizamos:

1) Adicción

El Distrito Federal ocupa el primer lugar en consumo de tabaco, el segundo en alcohol y el tercero en drogas consideradas ilegales.[41]Las principales causas de muerte asociadas al

[41] Ibíd.; pág. 267

consumo de alcohol son los accidentes, enfermedades del hígado, cardiopatías, suicidio, entre otras. En cuanto al tabaco, la población juvenil del DF presenta un consumo superior al nacional ya que la prevalencia de adolescentes fumadores es de 19.2 para los jóvenes y 10.0 de las jóvenes, contra un 10.8 y 4.3 respectivamente.[42] Asimismo, es alarmante que 1 de cada 4 mujeres jóvenes del Distrito Federal inicia el consumo de alcohol antes de los 12 años.

En lo referente al consumo de drogas, el mayor consumo de estas se efectúa en las delegaciones de Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Magdalena Contreras y Tlalpan; además se localizan 10 000 puntos de venta de droga al menudeo, lo que ocasionó un aumento en el consumo de niños y jóvenes en 600% en los últimos cinco años.[43]

2) VIH-SIDA

El Distrito federal es la entidad con mayor número de casos de este padecimiento, y en 2007 se registraron 5, 316 casos y ocupa el 7° lugar en la tasa de mortalidad provocando un 5.8% de las defunciones.

3) Trastornos Alimenticios y Psiquiátricos

La violencia, la psicosis, la bulimia, la anorexia se han convertido en graves padecimientos entre las mujeres jóvenes de la capital del grupo de edad entre 14-18 años.

C) El derecho a la Salud en las mujeres del Distrito Federal

Las mujeres en el Distrito Federal poseen una esperanza de vida de 78.4 años y una tasa de fecundidad de 1.7 hijos por mujer; l tasa de mortalidad materna para el año 2005 era menor a la nacional, ubicándose con un 57.6 de defunciones contra el 63.4.

Los principales desafíos respecto al derecho a la salud de las mujeres son representados por el cáncer cérvico- uterino y el cáncer mamario que presenta una tasa de mortalidad de 23.9 defunciones por cada 1000 habitantes, la cifra más alta a nivel nacional. Otro rubro de problemáticas las representa el desafío de las enfermedades mentales que padecen las mujeres de la capital como depresión o ansiedad por el impacto en la violencia doméstica y el exceso de estrés, entre otros[44].

El Derecho a la salud de las mujeres en el Distrito Federal no se encuentra reconocido de forma explícita en ninguna ley específica. Existe una ley relativa a las mujeres pero su objetivo prioritario es regular el Instituto de las mujeres del Distrito Federal. Se puede decir que en la ley de dicha institución está sancionado el derecho a la salud de forma implícita ya que en su

[42] Loc. Cit.
[43] Ibíd.; pág. 641-642
[44] Ibíd.; pág. 269

artículo 1° se establece que: "La presente ley […] promueve la equidad de género e igualdad de derechos entre mujeres y hombres."[…]

También el artículo 4° establece: "El objeto principal del Instituto es promover, fomentar e instrumentar las condiciones, que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos social, económico, político, cultural y familiar, así como, diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no discriminación hacia las mujeres y los que de éste se deriven.

Sin embargo, lo anterior es insuficiente, por tanto se puede decir que en la regulación del derecho a la salud para las mujeres en el Distrito Federal existe un gran vacío. Es verdad que en la Ley de salud ese derecho está sancionado afirmando la universalidad, equidad y gratuidad y que hay un desarrollo específico relativo a la salud materno infantil; sin embargo es importante decir que la salud de las mujeres va mucho más allá de su condición reproductiva y que convendría contar con artículos o normas más amplias y específicas que pudiera abordar temas tan relevantes como salud mental, violencia y otros problemas que son específicos del género femenino. Es verdad que existe una Ley de acceso de las mujeres a una vida libre e violencia del Distrito Federal; a pesar de ello en dicha ley las nociones de salud están muy diluidas, alejadas del derecho a la salud, y se trata de una ley para reparar daños.

Aún así es importante reconocer que hay un gran avance en el rubro de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Se ha establecido la despenalización del aborto a través de la reforma de los artículos 144, 145, 146 y 147 del código penal del Distrito Federal, que ocurrió en el 2007.

D) El Derecho a la salud en las personas adultas mayores

El derecho a la salud de las personas mayores se encuentra establecido en la Ley de los Derechos de las Personas adultas Mayores en el Distrito Federal donde se decreta:

Artículo 5°- La ley reconoce a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

En el apartado C establece:

C) De la salud y alimentación:

I. Tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales, para su atención integral;

II. A tener acceso a los servicios de salud, en los términos del párrafo cuarto del artículo cuarto constitucional, con el objeto de que gocen cabalmente de bienestar físico, mental,

psicoemocional y sexual; para obtener mejoramiento en su calidad de vida y la prolongación de ésta;

I. A recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición, higiene, así como a todo aquello que favorezca su cuidado personal.

Se indica en ésta ley que los encargados de velar por la protección del derecho a la salud en las personas adultas mayores serán la Secretaría de Salud del Distrito Federal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, implementando programas y políticas públicas que otorguen atención médica.

El ejercicio y pleno goce del derecho a la salud en las personas adultas mayores se inserta en la problemática general de la inversión de la pirámide poblacional en el país, es decir el envejecimiento de la población y con ello el problema de las pensiones y la adecuada infraestructura para solventar gastos médicos para una población en crecimiento y con requerimientos especiales.

Con una esperanza de vida promedio de 78 años, se presentan nuevos desafíos al sistema de salud que "debe adecuarse a la estructura demográfica que está cambiando las necesidades en salud de la población capitalina; en particular las personas adultas mayores están ejerciendo cada vez más presión sobre la demanda de servicios, la cual irá en aumento en las próximas décadas."[45]

En el Distrito Federal la población que se encuentra en este núcleo corresponde al 9.85 % del total, aunque no resulta una cifra significativa en si misma lo que es alarmante es que el 60% de las personas adultas mayores de la capital no son derechohabientes de ningún servicio médico.

E) El derecho a la Salud de las personas con discapacidad

El derecho a la salud de las personas con discapacidad en el Distrito Federal se sanciona en la Ley de las Personas con Discapacidad, que establece:

Artículo 8°- La Secretaría de Salud del Distrito Federal, establecerá:

I. Programas para la orientación, prevención, detección temprana, atención integral adecuada y rehabilitación de las diferentes discapacidades;
II. Centros de orientación, diagnóstico y atención temprana a las personas con algún tipo o riesgo de discapacidad;
III. Programas de educación y rehabilitación sexual para las personas con discapacidad; y
IV. Bancos de prótesis, órtesis, ayudas técnicas y medicinas de uso restringido, facilitando su gestión y obtención a la población con discapacidad de escasos recursos.

[45] Ibíd.; pág. 5

Artículo 9°**.-** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal formulará convenios con instituciones privadas, sociales y organizaciones de y para personas con discapacidad, para impulsar la investigación y la producción de ayudas técnicas a costos accesibles con el propósito de facilitar su oportuna adquisición.

En esta ley se dispone que las instituciones encargadas para salvaguardar y garantiza el derecho a la salud de las personas con discapacidad son la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

A pesar de estipularse el derecho a la salud en esta ley, en la realidad las acciones estatales respecto a las personas con discapacidad se limitan casi exclusivamente a la rehabilitación, además no se cuenta con la infraestructura adecuada para el acceso de las personas con discapacidad a los servicios médicos puesto que su localización geográfica se encuentra mal planeada y mal distribuida. Otro obstáculo para mencionar, es que sólo el 60% de las personas con discapacidad cuenta con el derecho a los servicios médicos.

F) Derecho a la Salud de las personas no derechohabientes del Distrito Federal

El derecho a la salud en el Distrito Federal obtuvo un gran avance debido a la elaboración del decreto del derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y a los medicamentos en el 2006, "por medio del programa de acceso gratuito a la atención médica y medicamentos, el gobierno está avanzando progresivamente en materia de accesibilidad económica de los servicios de salud."[46]

En cuanto a la cobertura y disponibilidad del sistema de salud en el año 2005 4 675 personas en el Distrito Federal eran derechohabientes, lo que significó una cobertura del 53.6 % de la población superior a la media nacional.

La cobertura universal de los servicios de salud se destaca como uno de los principales programas en el Plan de Salud 2007-2012 del gobierno del Distrito Federal, por lo que implementa el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para la población residente no asegurada.

La ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las persona residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social sanciona el derecho a la salud:

Artículo 1°- Las personas residentes en el Distrito Federal que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social laboral tienen derecho a acceder de forma gratuita a los servicios

[46] Ibíd.; pág. 4

médicos disponibles y medicamentos asociados en las unidades médicas de atención primaria y hospitalaria del Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 2°- El gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, deberá garantizar el acceso gratuito a las personas residentes en el Distrito Federal , que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social laboral, a los servicios médicos disponibles y a los medicamentos asociados que proporciona dicha dependencia de conformidad con sus atribuciones.

Relación que guarda el Derecho Local frente a lo estipulado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Indicadores.

Podemos afirmar que el derecho a un nivel de salud adecuado se encuentra parcialmente reconocido a nivel local conforme a lo establecido por los instrumentos internacionales; sin embargo, podemos identificar un desfase entre lo sancionado en la ley y las condiciones reales de ejercicio del derecho. La infraestructura insuficiente para atender una población de ocho millones de habitantes, la ausencia de programas y campañas de información acerca de la orientación y prevención de los principales padecimientos permanecen, así como la mala calidad de los servicios violan sistemáticamente algunos del principios estipulados en el derecho a un nivel de salud adecuado.

Los tres tipos de indicadores que miden el desempeño de las normas locales frente a los parámetros estipulados por el derecho internacional son los siguientes:

1. Indicadores de Estructura

Estos indicadores se refieren a los mecanismos o estructuras que se implementan para un derecho en específico. En el caso del derecho a la salud incluiría las legislaciones locales que reconozcan este derecho, el Programa de Salud del gobierno del Distrito Federal, además de las diversas campañas y programas orientados a satisfacerlo.

Como se mencionó con anterioridad, en lo referente al reconocimiento jurídico del derecho a la salud, el gobierno del Distrito Federal cumple parcialmente con los tratados internacionales incluyéndolo en la Ley de Desarrollo Social del DF, la Ley de Salud y las legislaciones para garantizar el cumplimiento en grupos vulnerables, como la ley para personas con discapacidad o la ley para las personas adultas mayores.

Otro aspecto en el cual cumple el GDF con lo pactado por el derecho internacional en el ámbito de la estructura, es con el Programa de Servicios Médicos Gratuitos y Medicamentos Gratuitos con el cual se ha posibilitado la asequibilidad y la no discriminación de los servicios médicos, especialmente para los no derechohabientes; otro ejemplo de avance en este rubro lo

representa la disposición aprobada en el 2008 para la Ley de Protección a la Salud de no fumadores en la ciudad de México, con la cual no se puede ingerir tabaco en lugares públicos.

En contraposición, un aspecto que viola el derecho a la salud en el DF es la inexistencia de campañas para prevenir enfermedades crónico- degenerativas, insuficiente información para combatir el cáncer cérvico- uterino y mamario y la limitación de la campañas en torno a orientación nutricional, que violan el derecho a la información del derecho a la salud.

Otro aspecto que viola el derecho a la salud en el Distrito Federal es la ausencia de mecanismos suficientes para la justiciabilidad y exigibilidad del derecho, puesto que no existen las vías jurisdiccionales apropiadas para que los ciudadanos logren que las violaciones sean reparadas.

2. Indicadores de Progreso

Los indicadores de progreso hacen referencia al desempeño de políticas y programas de salud, es decir monitorean los esfuerzos para el ejercicio pleno de esos derechos. En el caso del Distrito Federal se han efectuado múltiples esfuerzos para garantizar el acceso universal al derecho a la salud, aunque debido a la fragmentación del sistema de salud de la entidad no ha logrado cumplir este principio, ya que aún existen condicionantes como la ubicación geográfica de las clínicas y centros de salud que se localizan en las zonas céntricas y no en las periferias (zona sur, sur-oriente y sur poniente), donde residen los grupos marginados. Otro aspecto que no concuerda con el derecho internacional es la insuficiencia de hospitales psiquiátricos.

Algunos indicadores de progreso se reflejan en el mencionado Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos con lo cual se ha logrado ampliar la disponibilidad en las áreas de oncología, ginecología, cardiología, diálisis, atención oftalmológica entre otros.

Podemos mencionar algunas medidas establecidas por el GDF para cumplir con el principio de progresividad y universalidad del derecho a la salud[47]:

a) Inicio construcción de hospital general de Tláhuac, diseño de hospitales en Cuautepec y Tlalpan, así como el funcionamiento de un centro de salud en Iztapalapa.
b) 6 unidades de Medibús, encargadas de otorgar servicios de medicina general.
c) Servicio de Medicina a distancia.
d) Seguimiento de quejas a través de buzones.
e) Programa de Vacunación Universal.
f) Programa para la atención de las adicciones en el Distrito Federal.
g) Prevención Cáncer de Seno mediante mastografías gratuitas.

3. Indicadores de resultado

[47] Ibíd.; pág. 278

Los indicadores de resultado evalúan los hechos o las consecuencias de las acciones implementadas por el gobierno y las instituciones encargadas de velar por la satisfacción de ese derecho. Se expresan numérica o porcentualmente.

En lo referente al derecho a la salud no se ha logrado la satisfacción y cobertura universal a causa de políticas públicas no diseñadas de manera integral.

Algunos de los indicadores representativos en el Distrito Federal son:

1) Mortalidad por cáncer mamario en el Distrito Federal es de 23.9 muertes de mujeres mayores de 25 años por cada 1000 habitantes.

2) 20% de la población del Distrito Federal se atiende en servicios privados.

3) El Distrito Federal ocupa el penúltimo lugar en el índice de desempeño en materia de vacunación, prevención y control de diabetes mellitus e hipertensión arterial.

4) Ocupa el lugar número 25 a nivel nacional en prevención y control de VIH-SIDA, a pesar de que es la entidad federativa con mayor número de casos.

5) Últimos lugares en indicadores de eficiencia en promedio diario de consultas por consultorio con 16.11 y cirugías en quirófano con 2.42.

6) Primer lugar en gasto público per cápita con 6045.9 pesos por persona.

7) Promedio más alto de médicos por cada mil habitantes, 3.05

Como evidencian algunos de los indicadores existe un proceso contradictorio en el cumplimiento cabal del derecho humano a la salud, puesto que por una parte las legislaciones locales estipulan los principios esgrimidos por el derecho internacional de los derechos humanos, pero por otro lado las políticas y programas se encuentran fragmentados y por ello la situación del goce de este derecho es deficiente y los niveles de cobertura y acceso para las mujeres, personas con discapacidad, las personas adultas mayores, los jóvenes y otros grupo vulnerables se encuentra en niveles bajos e incluso alarmantes en algunos ámbitos.

Régimen jurídico del derecho a la educación en el Distrito Federal y su relación con el derecho internacional de los derechos humanos

Introducción sobre el Derecho a la Educación

El Derecho a la Educación es un derecho humano, y, al mismo tiempo, un derecho fundamental. Se dice "derecho" a toda norma jurídica que se deposita en un titular, frente a un obligado que debe cumplir con las prestaciones que implica ese derecho, ordenado por la misma norma jurídica.

Son Derechos Humanos aquellos derechos cuyo origen radica en la propia naturaleza del ser humano, "sin los cuales ningún hombre puede perfeccionar y afirmar su personalidad ni gozar de las condiciones para una vida social. Los Derechos Humanos adquieren el carácter de Derechos Fundamentales cuando son jurídica e institucionalmente garantizados en un espacio y tiempo limitados"[48] (derecho positivo).

El Derecho a la Educación como derecho inherente al hombre, desde el punto de vista jurídico, ha sido reconocido por una amplia selección de cuerpos legales: legislación internacional, constituciones políticas de los países y documentos de la iglesia católica. En México, el Derecho a la Educación ha estado presente desde los primeros meses de vida independiente, desde la Constitución de Cádiz de 1812[49], pasando por el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana[50], la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, Constituciones Centralistas, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857[51], hasta llegar a la Constitución vigente de nuestro país promulgada en 1917, cuyo artículo 3° referente al Derecho a la Educación ha sido reformado sólo seis veces desde su promulgación.

Delimitación del marco jurídico del Derecho a la Educación a nivel Internacional y Nacional.

El objetivo de este epígrafe, no es otro más que el de saber con exactitud el campo jurídico en que se sustenta este estudio. Así, el desarrollo del mismo tendrá perfectamente marcados los parámetros que nos lleven a las conclusiones esperadas, las cuales son, en general, analizar la legislación local del Distrito Federal bajo la luz del Derecho Internacional, y si aquella cumple con este.

El estudio del marco jurídico, referente al Derecho a la Educación, inicia en el ámbito internacional vigente en el sistema jurídico mexicano, siguiendo un orden cronológico, pasando por la legislación federal, y concluyendo con la legislación local del Distrito Federal.

---

[48] El Derecho a la Educación. Alberto SCHETTINO Piña, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
[49] Constitución de Cádiz de 1812, artículos 131, 132, 335, 366-370.
[50] "Constitución de Apatzingan de 1814", artículo 39.
[51] CFEUM 1857, articulo 3°.

a) *Legislación Internacional relativa a la Educación*

Por tratados celebrados por México, debe entenderse cualquier acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, así como aquellos celebrados entre México y organizaciones internacionales[52].

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en París, en el palacio de Chaillot. La Declaración fue aprobada por 48 países, entre ellos México, ocho abstenciones y ningún voto en contra. Este documento legal abre un mundo de oportunidades en materia de derechos humanos. Referente al Derecho a la Educación, la Declaración Universal de los Derechos Humanos lo establece como derecho inherente al ser humano en su artículo 26.

El 24 de marzo de 1981, en México entra en vigor la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** creada el 18 de julio de 1978, la cual reitera el ideal del ser humano libre, exento de temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto de sus derechos civiles y políticos. Dentro del articulado de esta convención, no hay señalamiento expreso del derecho a la educación como derecho humano. Sin embargo, es hasta 1988 cuando se crea el "**Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)**, cuando se señala de manera expresa, dentro de su articulado[53], que toda persona tiene derecho a la educación y las garantías que deben otorgar los Estados Partes para cumplimentar con lo establecido.

En junio de 1981 inicia la vigencia en México del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, que, conforme a la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. El artículo 13 expresa que todos los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la educación, estableciendo una serie de medidas para garantizar el cumplimiento de tal precepto por parte de los Estados Partes. A su vez, el artículo 14 del mismo prevé medidas para que los Estados Partes, que no tengan instituida la educación obligatoria y gratuita a nivel primaria, puedan establecerla dentro un número de años razonable. En 1985, bajo este Pacto, se crea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano que supervisa el cumplimiento del PIDESC. Dicho Comité emite observaciones generales, que contiene su interpretación sobre cuestiones relacionadas con el Pacto, y referente al Derecho a la Educación, encontramos dos importantes observaciones generales: **Observación General**

[52] Tratados Internacionales Celebrados por México, Secretaria de Relaciones Exteriores.
[53] Artículo 13 del Protocolo de San Salvador, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de septiembre de 1998.

N°11: Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14) y **Observación General N°13: El derecho a la educación (artículo 13).**

El 21 de octubre de 1990 inicia la vigencia en el sistema jurídico mexicano la **Convención sobre los Derechos del Niño**, creada en enero de ese mismo año. Esta Convención, sigue la misma tendencia a reconocer la educación como derecho inherente al ser humano, y en especial al niño, creando a su vez señalamientos para garantizar su cumplimiento a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho (artículo 28).

Por último, en la legislación internacional referente al Derecho a la Educación, nos encontramos con el **Convenio 169 de la OIT: Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, dónde se dedica un epígrafe completo al Derecho a la Educación, en la **Parte VI. Educación y medios de comunicación.**

Las garantías efectivas para la educación como derecho humano varían mucho de país en país. A pesar de que el conjunto de obligaciones internacionales son vinculantes en la mayoría de los Estados, el grado de compromiso es variable. La ratificación de tratados de derechos humanos es tomada frecuentemente como indicador de compromiso, pero las diferencias son notables.

Estos instrumentos son la plataforma jurídica internacional del derecho a la educación, sin embargo, la base esencial de este análisis serán el PIDESC y sus Observaciones Generales número 11 y 13 debido a que en ellas encontramos un mayor desarrollo del contenido, obligaciones y garantías del derecho.

b) *Legislación Federal referente al Derecho a la Educación*

El derecho a la educación es un derecho intrínseco para el ser humano y es un medio indispensable para poder alcanzar otros derechos civiles, políticos, económicos, culturales o sociales.[54]

El artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que "Todo individuo tiene derecho a recibir educación."[55] Por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, siempre y cuando, satisfagan los requisitos establecidos en las disposiciones normativas aplicables. (LGE).

[54] La Observación General 11 reconoce que el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos.
[55] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante Constitución.

El presente artículo establece las bases constitucionales de la educación en México. Este artículo constituye todo un programa ideológico al definir nociones tan importantes como lo democrático, lo nacional y lo social; establece los criterios constitucionales que deben orientar la educación impartida por el Estado (Federación, Estados y Municipios), por los particulares y por las universidades e instituciones de educación superior autónomas. La orientación de la educación en México, debe basarse en los resultados del progreso científico, luchando contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Posteriormente, en un segundo plano, nos encontramos con la ley reglamentaria de artículo 3° de la Constitución, la **Ley General de Educación**, cuyo primer artículo dice a la letra:

Artículo 1o.- Esta Ley regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

Respecto a estos dos cuerpos normativos, volveremos a hacer alusión en el siguiente capítulo, dónde profundizaremos en la distribución de competencias entre la Federación y, particularmente, el Distrito Federal, para la impartición de educación.

c) Legislación en materia de educación en el Distrito Federal

No será necesario profundizar en este punto. Toda la legislación en el Distrito Federal en materia de educación, es estudiada y comparada bajo la luz de la legislación internacional. El objetivo de esta investigación, es comprobar si la legislación en el DF en educación cumple o no, con los parámetros establecidos a nivel internacional. Lo esencial será mencionar las leyes, objeto de este estudio comparativo:

I. Ley de Educación del Distrito Federal.
II. Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal, inscritos en escuelas públicas del distrito federal, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria.
III. Ley que establece el derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de educación media superior y superior del gobierno del distrito federal.
IV. Ley del seguro educativo para el Distrito Federal.
V. Ley de Infraestructura física educativa del Distrito Federal.
VI. Ley de las y los jóvenes del DF.
VII. Ley de los derechos de las niñas y los niños en el Distrito Federal.

VIII. Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal.

Distribución de competencias entre la Federación y el Distrito Federal sobre el Derecho a la Educación.

En el marco del federalismo la distribución de la función educativa se realiza mediante competencias exclusivas para la federación y las entidades locales –incluyendo el Distrito Federal-, así como competencias concurrentes. Sin embargo, esta distribución depende de los niveles, formas y modalidades de los servicios educativos que se imparten (educación básica y sus modalidades, educación media y superior y otras modalidades y tipos de educación), como se analizará en los subsecuentes párrafos.

A. Educación básica y sus modalidades

La educación básica se compone por los niveles preescolar, primaria y secundaria. Según la Constitución, el Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, debe impartirla de manera obligatoria, gratuita y con carácter laico.

La *Ley General de Educación* prevé que para la impartición de educación inicial, básica incluida la indígena y especial, *la distribución de competencias es exclusiva y concurrente entre la federación y los estados*. En el ámbito del Distrito Federal, el artículo 16, establece que el gobierno del Distrito Federal ejerce las mismas competencias que las autoridades educativas de las entidades federativas o autoridades locales educativas.

Dentro de las competencias *exclusivas de las autoridades educativas locales* está la prestación de los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena y la especial.[56]

A pesar de que la ley determina que el Distrito Federal tiene las mismas competencias que las entidades federativas, el artículo cuarto transitorio expresa que "El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial básica, incluyendo la indígena y especial, en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial básica incluyendo la indígena y especial, que los artículos 11, 13 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaria [Secretaria de Educación Pública]. A la conclusión del proceso citado entra en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley."

Por su parte, el artículo tercero transitorio de la Ley de Educación del Distrito Federal previene que "Las disposiciones de la presente Ley, relativas a la educación inicial básica, incluyendo la

[56] Artículo 13 de la Ley General de Educación

indígena y especial, entrarán en vigor una vez que se derogue el artículo transitorio de la Ley General de Educación."

Debido a que el artículo cuarto transitorio sigue vigente y que el proceso referido no se ha llevado a cabo,[57] la descentralización de los servicios educativos mencionados no son competencia del Distrito Federal. Para la prestación de estos servicios la Secretaria de Educación Pública (SEP) cuenta con un órgano administrativo desconcentrado: la *Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF)*.[58]

Este órgano tiene a su cargo la dirección y coordinación de los servicios de educación inicial, básica en todas sus modalidades, incluyendo la indígena y especial en el Distrito Federal, así como la atribución de organizar, controlar y evaluar su desarrollo.[59]

La *distribución de competencias* en la prestación de servicios dentro del nivel y modalidades mencionadas, es la siguiente:

En cuanto a los *planes y programas*, la Constitución expresa que *el ejecutivo federal es competente* para determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, así como la normal y aquellos dirigidos a la formación de maestros, para toda la República, considerando la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados. En este sentido, *las autoridades educativas locales están facultadas exclusivamente para formular y proponer* los contenidos regionales de los planes y programas de estudio mencionados.

No obstante lo anterior y de acuerdo a los requisitos del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación, esta competencia corresponde a la SEP mediante la AFSEDF.[60]

Sobre los *materiales educativos*, la federación tiene la competencia exclusiva de elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos –con la participación social-, así como autorizar su uso y determinar los lineamientos para su uso. A las autoridades locales les corresponde la responsabilidad de vigilar la distribución y uso de los libros de texto gratuitos en apego a los lineamientos generales establecidos por la Secretaría de Educación Pública.[61] Esta competencia de acuerdo al Manual de Organización de la AFSEDF y los artículos transitorios citados es responsabilidad de este órgano.

[57] El Diagnostico DDH Capitulo 17 sobre derecho a la educación, p. 216
[58] Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero del 2005.
[59] Apartado VII del Manual General de Organización de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2005.
[60]. En Apartado VII de Manual General de Organización de la Administración… *op. Cit.*
[61] Artículo 13 de la Ley General de Educación y Apartado VII de Manual General de Organización de la Administración… *op. Cit.*

En cuanto a *la calidad de la educación*, el Estado cuenta con un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dentro de este sistema *la autoridad federal tiene competencia exclusiva* para regularlo y evaluarlo; realizar en forma periódica y sistemática, exámenes de evaluación para certificar que las y los educando y autoridades educativas son personas aptas para relacionarse con las y los educandos conforme las leyes nacionales y tratados internacionales, sobre todo, los relacionados con las niñas, niños y adolecentes, y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades locales deben realizar.[62]

Si *bien la Ley General de Educación otorga competencia exclusiva a las autoridades locales* para prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, conforme las disposiciones generales que dicte la SEP. *Esta competencia es de la federación* ya que el segundo párrafo del artículo 16, correspondiente a las competencias del Distrito Federal, establece que: "Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la Secretaria [SEP].

Por último, otras competencias que deberían corresponderle al Distrito Federal pero que debido al artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación ejerce la AFSEDF son: a) revalidar y otorgar equivalencias de estudios de educación básica, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, b) otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, [63] c) ajustar el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación básica así como normal y demás para la formación de los maestros con respeto a la fijada con la Secretaria de Educación Pública, así como vigilar su cumplimiento.

B. *Educación media y superior*

El artículo tercero de la Constitución instituye que el Estado está obligado a promover y atender todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior, así como apoyar la investigación científica y tecnológica, y alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura. La Ley General de Educación expresa que esta promoción y atención se realizará directamente por medio de sus organismos descentralizados y a través de apoyos financieros o cualquier otro medio.[64]

[62] Artículo 12 y 29 de la Ley General de Educación.
[63] Artículo 14 fracciones V y VI de la Ley General de Educación y artículo 3 fracciones II y III del Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.
[64] Artículo 9

La misma ley contempla que la educación media superior y superior son parte del proceso educativo. Establece que la educación media superior comprende el nivel bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes. Y la educación superior es aquella que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. Está compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura.

Las competencias para la prestación y promoción de estos niveles son concurrente entre las autoridades locales y federales.[65]

Y cuando se trata de universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, éstas tienen la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; de realizar los fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de la Constitución, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrar su patrimonio.[66]

C. Otras modalidades y tipos de educación

La educación para adultos es parte del sistema educativo nacional.[67] Esta educación está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado la educación primaria y secundaria. Contempla alfabetización y educación primaria y secundaria, así como la formación para el trabajo.

Su impartición se hace de manera concurrente con la federación. Y se realiza en las modalidades escolarizada y abierta, desde la alfabetización hasta la secundaria. [68]

Resumiendo la distribución de competencias entre la Federación y el Distrito Federal en materia de educación podemos decir que:
El derecho a la educación se garantiza en varios niveles: el básico, el medio superior y el superior. La legislación mexicana determina que la impartición de la educación básica es obligación del Estado. Obligación que se garantiza en el marco del federalismo a través de la descentralización de los servicios públicos básicos entre la federación y las entidades federativas. Sin embargo, como se analizó a lo largo del apartado, las competencias que se ejercen para garantizar el derecho a la educación básica, incluyendo la indígena y especial, en el Distrito

[65] En el artículo 14 de la Ley General de Educación expresa que las autoridades federales y locales tienen competencias concurrentes para promover y prestar servicios educativos diferentes a los servicios inicial, básica incluyendo la indígena y especial, y los de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica. Por su parte el artículo 13 de la Ley de Educación del Distrito Federal establece que la Secretaria de Educación del Distrito Federal es competente para prestar en forma concurrente con la federación la educación media superior y superior.
[66] Artículo tercero de la Constitución fracción VII.
[67] Artículo 39 de la Ley General de Educación
[68] Artículo 97

Federal corresponden a la federación debido a requisitos que establece la Ley General de Educación. Empero, el gobierno del Distrito Federal aun considerando esas limitaciones legales ha emitido varias leyes que han permitido el impulso de diferentes políticas y acciones relacionadas con la educación básica.

En cuanto a la educación media superior, superior y la educación para los adultos, la federación y el Distrito Federal tienen competencias concurrentes.

En este marco de competencias se analizará la armonización de las leyes del Distrito Federal respecto a los tratados internacionales en la materia.

Análisis de la legislación educativa del Distrito Federal conforme los instrumentos internacionales de derechos humanos

La conceptualización del derecho a la educación dentro de las leyes, es el elemento a destacar en el análisis de armonización entre las leyes locales y los instrumentos internacionales.

Según la Observación General 13, el contenido del derecho a la educación contempla cuatro características interrelacionadas:

a) Disponibilidad de instituciones, planes y programas en cantidad suficiente para la población,

b) Accesibilidad en sus tres dimensiones: no discriminación, material y económica,

c) Aceptabilidad en cuanto a que el contenido y forma de la educación debe ser aceptado por los alumnos y los padres, y

d) Adaptabilidad, que significa que la educación debe adecuarse a las necesidades y contextos sociales y culturales de las personas y colectivos a la que vaya dirigida.[69]

A. Ley de Educación del Distrito Federal[70]

Esta ley se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de junio del 2000.

El artículo 5 de la ley conceptualiza el derecho a la educación de la siguiente forma: “Todos los habitantes del Distrito Federal tienen el derecho inalienable e imprescriptible a las mismas oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos en todos los tipos, niveles y modalidades que preste el Gobierno del Distrito Federal, al que corresponde garantizarlo con equidad e igualdad, considerando las diferencias sociales, económicas o de otra índole de los distintos grupos y sectores de la población, en correspondencia con sus particulares necesidades

[69] Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
[70] Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de junio de 2000.

y carencias, y sin más limitaciones que la satisfacción de los requerimientos establecidos por las disposiciones legales respectivas."

Del concepto anterior se desprenden algunas características del contenido del derecho a la educación. Entre ellas observamos *la garantía de igualdad de acceso* al señalarse que "Todos los habitantes del Distrito Federal tienen el derecho inalienable e imprescriptible a las mismas oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos en todos los tipos, niveles y modalidades que preste el Gobierno del Distrito Federal, al que corresponde garantizarlo con equidad e igualdad […]". Cabe mencionar que la garantía de acceso implica la permanencia. En este sentido la OG13 establece que la exigencia de proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos ciclos de enseñanza está relacionada con la igualdad y la no discriminación.

Otra característica que contempla es *la adaptabilidad*. En el segundo párrafo expresa que el derecho va a ser garantizado considerando las diferencias sociales, económicas o de otra índole de los distintos grupos y sectores de la población así como sus particulares necesidades y carencias.

Sin embargo, en el concepto se *omiten las características de aceptabilidad y disponibilidad.* La importancia de considerar las cuatro características del contenido de este derecho deriva de que, según la Observación General 13, *éstas deben garantizarse de manera interrelacionada* y en su conjunto determinan las principales obligaciones del Estado.

El segundo elemento del análisis, está relacionado con los principios y objetivos de la educación establecidos en el primer párrafo del artículo 13 del PIDESC, en la OG 13 y en la Constitución. Éstos se contemplan en los artículos séptimo y octavo de la ley.

El tercer elemento a destacar es que la Ley de Educación del Distrito Federal no tiene reglamento lo cual dificulta su aplicabilidad. Aunque existen leyes que complementan sus competencias-como se analizará posteriormente-.

El último punto en el análisis de la ley, es la no aplicabilidad de los diversos artículos relacionados con la impartición de la educación inicial, básica incluyendo la indígena y la especial, así como la normal y toda aquella relacionada con la capacitación de los maestros de educación básica. En estos niveles, el estudio se centrará en los servicios educativos y facultades que complementariamente coadyuvan a cumplir el derecho a la educación pero cuya obligación depende directamente de la federación. En los servicios educativos medios y superiores el análisis se realizará en el marco de sus competencias.

Los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad deben garantizarse en todos los niveles y modalidades de la educación.

a. *Educación inicial, básica y especial*

En el Distrito Federal, la educación inicial, básica y especial es responsabilidad de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, de modo que, es, a ésta a quien le corresponde *garantizar los elementos anteriores*. Sin embargo, el Distrito Federal contempla algunas atribuciones que coadyuvan a garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación.

Es importante mencionar que la Ley de Educación, en este rubro, determina atribuciones y servicios educativos básicos generales pero existen leyes que garantizan concretamente estos servicios educativos–específicamente la ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal, inscritos en escuelas públicas del distrito federal, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria-. Estas leyes se analizarán más adelante pero no deben perderse de vista en un análisis legislativo integral.

En cuanto a la Ley de Educación, el artículo 41 establece que "El Gobierno del Distrito Federal brindará todos los apoyos necesarios para garantizar la permanencia del educando hasta la conclusión de la educación básica; ampliará la cobertura y combatirá los rezagos."

Este artículo está directamente relacionado con la *garantía de accesibilidad del derecho a la educación.* El PIDESC y la OG13 establecen que la accesibilidad a la educación debe estar garantizada para todas las personas, especialmente para los grupos vulnerables. Para lograr lo anterior se deben usar todos los medios que sean apropiados, en especial la implantación progresiva de la educación gratuita. Por su parte, el acceso no sólo implica el ingreso a las instituciones o los programas de enseñanza sino también la permanencia. Debido a ello, el Estado está obligado a proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza por medio de un sistema de becas que debe fomentar la igualdad de acceso al a educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos.[71]

En México la educación gratuita está legalmente garantizada en los niveles inicial, primaria y secundaria. En cuanto a la exigencia de proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza, el artículo 41 de la ley instituye la obligación del

[71] Observación General 13

Distrito Federal para otorgar servicios de permanencia y combate al rezago educativo, sin embargo, estos servicios sólo pueden ser complementarios ya que al ser competencia exclusiva de la federación impartir y otorgar los servicios educativos es a ella a quien le corresponde garantizar el acceso a la educación incluyendo la cobertura, la permanencia, el combate al rezago educativo, etc.

Al igual que la educación básica, la educación inicial es competencia exclusiva de la AFSEDF, sin embargo, el Distrito Federal tiene servicios complementarios dirigidos a fortalecer la equidad educativa así como la igualdad de acceso a la educación. El artículo 120 mandata a desarrollar programas, proyectos y acciones dirigidos a "Crear, mantener y apoyar centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que den apoyo continuo y creciente al aprendizaje y al aprovechamiento de los alumnos."[72]

b. Media Superior

El nivel medio superior comprende el bachillerato y los demás tipos equivalentes a éste.[73]
La competencia de impartir educación media superior es concurrente entre el Distrito Federal y la federación.[74] Debido a ello, *el gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de garantizar los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación.* Así como, a cumplir con las obligaciones de respetar, proteger y cumplir (conlleva el facilitar o proveer) cada uno de estos elementos.[75]

En el análisis de la ley, un primer tema importante a mencionar es que el derecho a la educación media superior se integra al sistema de educación obligatoria. El artículo 4 establece que "El Gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de atender y prestar a todos los habitantes de la entidad educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Además, atenderá, promoverá e impartirá todos los tipos, niveles y modalidades educativos, incluida la educación superior; apoyará la investigación científica y tecnológica.

Este artículo constituye un avance en el reconocimiento del derecho a la educación porque la Constitución contempla dentro de la educación obligatoria al nivel básico (preescolar, primaria y secundaria) y respecto a la educación media superior sólo instituye la obligación de promoverla y promocionarla.

[72] Fracción V
[73] Artículo 36
[74] Artículo 12 Fracción III.
[75] La obligación de respetar exige que los Estados eviten medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación; la obligación de proteger impone a los Estados a adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros, y la obligación de cumplir exige que el Estado adopte medidas positivas que permitan a los individuos y comunidades disfrutar y facilitar el derecho a la educación, así como les presten asistencia. OG 13 punto de "Las obligaciones y violaciones de los Estados Parte."

Según la OG 11, la obligatoriedad implica que la decisión de acceder a la educación no es opcional, sino una obligación del Estado, los padres y los tutores.[76] Por su parte, el PIDESC en el artículo 13 y la OG 13 disponen que la enseñanza superior –entre la que se encuentra la media superior- debe hacerse igualmente accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno. Esto implica que el gobierno del Distrito Federal está obligado a garantizar el acceso a la educación media superior de forma igualitaria pero sobre la base de la capacidad de las personas la cual se valora de acuerdo a sus conocimientos especializados y experiencia.

Otra característica importante de la ley, es la gratuidad de la educación media superior. El artículo 7 expresa que "La educación pública que imparta el Gobierno del Distrito Federal en todos los tipos, niveles y modalidades será gratuita." Al incorporar a la educación media superior al sistema de educación obligatoria, se integra la obligación de garantizarla gratuitamente. Debido a ello, en el ámbito legislativo, se rebasa el campo de las obligaciones establecidas en el PIDESC (artículo 13) y la OG 13, los cuales establecen, como parte de accesibilidad económica, la obligación de implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

Como se mencionó anteriormente, *la accesibilidad* también implica garantizar la permanencia y continuidad en los diferentes niveles educativos. El PIDESC y la OG 13 determinan la obligación de los Estados de proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza mediante una estrategia global de desarrollo de su sistema escolar (abarca desde la educación básica a la superior). Para ello debe instaurar un sistema de becas adecuado que garantice prioritariamente el acceso a la educación a los grupos más desfavorecidos.

Al respecto, el artículo 117 de la ley expresa que **"**La Secretaría de Educación del Distrito Federal y sus organismos descentralizados tomarán medidas tendientes a garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, la equidad educativa así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas estarán dirigidas, preferentemente, a los grupos y zonas con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y/o sociales de marginación."

El artículo 120 establece medidas concretas para lograr los objetivos del artículo anterior, tales como, desarrollar programas, proyectos y acciones que proporcionen apoyos

[76] La Observación General 11 establece que la obligatoriedad implica que la decisión de acceder a la enseñanza primaria no es optativa por parte del Estado, los padres o tutores. Y subraya que ésta únicamente puede justificarse si la educación que se ofrece es de calidad adecuada, pertinente para el niño y promueve la realización de sus derechos.

económicos y asistenciales, como desayunos y transporte escolares, becas y despensas alimenticias para alumnos que pertenezcan a familias de escasos recursos.

También el artículo 142 determina que los alumnos inscritos en las instituciones educativas de los diferentes tipos, niveles y modalidades tendrán derecho a recibir apoyos compensatorios cuando demuestren que sus recursos económicos son escasos.

Esta serie de preceptos satisface la obligación de realizar medidas que garanticen la procesión de los alumnos en los diferentes niveles educativos. Obligación que está directamente relacionada con el segundo elemento de la accesibilidad, el ejercicio del derecho sin discriminación.

La prohibición de la discriminación también se relaciona con el acceso a la educación de todas las personas en edad escolar que residan en el territorio del Estado incluidos los no nacionales, independientemente de su situación jurídica. Este elemento se dirige a garantizar la educación de la población migrante en el país independientemente de su situación jurídica, sin embargo, la ley no contiene ningún artículo que determine medidas, programas o acciones dirigidos a este sector de la población. Con ello se vulnera la garantía del ejercicio de los derechos sin discriminación la cual se constituye en una de las obligaciones inmediatas que debe cumplir el Estado independientemente la disponibilidad de recursos.[77]

Otro componente de la accesibilidad no contemplado en la ley, es la accesibilidad material o asequibilidad. Si bien existen diversos artículos que garantizan la disponibilidad de instituciones y programas educativos en ninguno se hace referencia a la obligación de hacer accesibles materialmente a estas instituciones y programas ya sea por localización geográfica o por medio de tecnología moderna.

En cuanto a la disponibilidad la OG 13 establece que debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente; así como tener las condiciones para que funcionen contemplando el contexto de desarrollo en el que actúan. Entre los elementos que se deben considerar – de modo enunciativo y no limitativo- para la disponibilidad están la protección de las instituciones contra los elementos naturales, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales para la enseñanza; bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

[77] OG 13 punto referente a "Las obligaciones y violaciones de los Estados Partes"

En la ley existen una serie de artículos que garantizan este elemento para todos los niveles educativos que se imparten en el Distrito Federal, así como aquellos que hacen referencia expresa a los servicios de educación media superior.

Respecto a los artículo generales, el artículo 13 otorga facultades a la Secretaría de Educación del Distrito federal para: a) fortalecer y desarrollar la infraestructura de los servicios educativos a través de la construcción, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de espacios educativos, incluyendo los destinados a la práctica de actividades relacionadas con la educación física y el deporte; b) editar libros y producir materiales didácticos distintos de los libros de texto gratuitos, en forma concurrente con la federación, y c) garantizar que todos los educandos de las instituciones públicas cuenten con servicios de salud adecuados.

El artículo 20 dispone que para lograr la interacción entre estudiante y el maestro, ambos deben contar con los medios e instrumentos necesarios para la realización de sus actividades. En el mismo sentido, el artículo 17 expresa que, el educador debe contar con los medios adecuados a los avances de la ciencia y la tecnología que le permitan realizar eficazmente su labor educativa.

El artículo 31 establece como obligación de la Secretaría de Educación del Distrito Federal vigilar que se dé mantenimiento y se proporcione equipo básico a las escuelas públicas de la entidad.

El artículo 33 instituye que en el gasto educativo del Gobierno del Distrito Federal debe tomar en cuenta, prioritariamente, los factores que determinan la calidad y mejoría de los servicios educativos, tales como el salario profesional de los profesores y la dotación de materiales curriculares de calidad.

En referencia a las condiciones de los profesores el artículo 146 expresa que los educadores dependientes de la Secretaría de Educación del Distrito Federal obtendrán un salario profesional suficiente para que ellos y sus familias satisfagan sus necesidades normales en el orden material, social y cultural, que les permita tener un nivel de vida digno.

Por su parte el artículo 119 establece que para satisfacer las necesidades de la población y garantizar una buena calidad en materia educativa, la Secretaría de Educación del Distrito Federal debe elaborar programas, proyectos y acciones que: a) establezcan centros educativos de todos los tipos, niveles y modalidades necesarios para escolarizar a la población que lo requiera; b) establezcan sistemas efectivos de educación abierta y se supervise su calidad del servicio; c) mantengan y rehabiliten permanentemente los edificios escolares, sus anexos y el equipo educativo, incluyendo las instalaciones destinadas a la

práctica de actividades relacionadas con la educación física y el deporte; d) satisfagan la demanda de personal docente, técnico, especializado y de apoyo a la educación, necesario para atender a todos los educandos en forma óptima, y e) provean a las escuelas de equipos y materiales educativos adecuados a los avances de la ciencia y la tecnología.

Respecto a los artículos que contemplan concretamente *la disponibilidad en la educación media superior.* El artículo 53 dispone que las instituciones de educación media superior establecidas en el Distrito Federal deben contribuir a completar la demanda de este nivel educativo.

En el artículo 37 se establecen las modalidades escolarizada, no escolarizada y mixta para la educación media superior. Así como, el artículo 59 determina que la Secretaría de Educación del Distrito Federal desarrollará e impulsará el sistema de educación abierta en las instituciones de educación media superior que dependan de ella.

El artículo 52 contempla el establecimiento de convenios con instituciones públicas y, en su caso, privadas, para garantizar la enseñanza media superior, respetando los principios de igualdad, equidad y libertad de elección. Además dispone que el Distrito Federal puede establecer sus propios planteles para ampliar la cobertura y satisfacer la demanda de sus habitantes.

En cuanto a *la disponibilidad de programas y planes de estudios*, en el artículo 54 se determina que éstos deben responder a las necesidades de carácter social y a los objetivos del nivel medio superior.

Como se puede observar esta conjunción de artículos advierten los elementos básicos de la disponibilidad de la educación. No obstante, tanto las instituciones como los programas, los materiales y las metodologías también deben ser aceptables y deben de adecuarse a las características, necesidades y prioridades de las personas, grupos y comunidades a las que van dirigidos.

A estas características la OG 13 las denomina como *adaptabilidad y aceptabilidad*. La adaptabilidad denota que la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adecuarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación, y responder a los contextos culturales y sociales.

La ley hace referencia a *la adaptabilidad* de los planes y programas de educación. El artículo 54 establece que en los planteles de educación media superior que establezca el Gobierno

del Distrito Federal, los programas y planes de estudio deben responder entre otras cosas a las necesidades de carácter social. En este mismo sentido, el artículo 153 expresa que los planes de estudio que le corresponda elaborar a la Secretaría de Educación del Distrito Federal en cada tipo, nivel y modalidad se debe incorporar la atención a las necesidades del desarrollo personal y social de los educandos y los requerimientos del avance económico, social, político y cultural de las diferentes comunidades que conforman el Distrito Federal.

A pesar de que en los artículos anteriores, se hace mención a la atención de las necesidades sociales de los educandos *no se contempla las adaptaciones necesarias* de la educación media superior para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas asentados en los territorios de la entidad, así como de los grupos migratorios –como se contempla en la educación básica-.[78]. La omisión de este elemento del derecho a la educación conlleva a la violación de varias obligaciones de proteger y facilitar o cumplir establecidas en la OG 13, entre ellas, la obligación de no discriminación.

A su vez *la adaptabilidad* no sólo se limita a los planes y programas de estudio, integra a las instituciones, planteles, equipamiento y materiales educativos, componentes que no están contemplados en la ley.

Por su parte, la aceptabilidad implica que la forma y fondo de la educación comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos han ser aceptados por los estudiantes o los padres, así como deben tener buena calidad y considerar variables como la cultura.

La aceptación de los estudiantes y los padres en la forma y en el fondo de la educación se vincula con la proyección de sus intereses y necesidades en los programas, planes y los métodos pedagógicos. La participación de los padres, los educandos, los maestros y todos aquellos sujetos relacionados con la educación es fundamental ya que es el modo de garantizar que efectivamente los servicios educativos respondan a los intereses y necesidades de los alumnos y los padres.

La ley establece que en los planes y programas de estudio –en su contenido y forma de aplicación- se deben considerar los intereses educativos de los alumnos de cada ciclo y grado y, en general, a los de la sociedad; responder al fortalecimiento de la equidad entre mujeres y hombres, a la cultura de no violencia hacia la mujer y a la eliminación de la discriminación y de estereotipos de hombres y mujeres en la sociedad; poner atención a las necesidades del desarrollo personal y social de los educandos, y tomar en cuenta las opiniones relevantes del

[78] Artículo 95 de la ley.

magisterio y de los diversos sectores de la sociedad, así como del Consejo de Educación del Distrito Federal.[79]

En cuanto a los métodos educativos, el artículo 19, establece que se debe promover la participación activa del educando y posibilitar la acción orientadora y motivadora del maestro y propiciar una interrelación enriquecedora entre maestros y estudiantes. Es importante mencionar que la aceptabilidad de los métodos educativos no sólo se debe expresar en su aplicabilidad sino también en su elaboración. Elemento no considerado en la ley.

Respecto a la calidad de la educación, la ley relaciona estrechamente la calidad con: la evaluación del sistema educativo; la formación, actualización y capacitación pedagógica de los docentes, y la certificación y acreditación del personal docente.[80] Por su parte, el artículo 55 en el gasto educativo del Gobierno del Distrito Federal deben tomarse en cuenta prioritariamente los factores que determinan la calidad y mejoría de los servicios públicos.

Es necesario enfatizar que los cuatro elementos o características que contempla la OG 13 para garantizar plenamente el derecho a la educación deben ser adoptadas por el Distrito Federal integralmente así como garantice de forma interrelacionada.

c. *Superior*

El nivel superior es el que se imparte después del bachillerato o sus equivalentes. Comprende la educación tecnológica y la universitaria e incluye estudios encaminados a obtener la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, o cualquier otro posgrado o su equivalente.[81]

A pesar de que las obligaciones no son idénticas en todos los niveles educativos se deben garantizar los cuatro elementos establecidos en la OG 13: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

A diferencia la educación básica –principalmente la primaria- de donde se deriva la obligación inmediata de garantizarla gratuitamente, en la educación superior el PIDESC instituye que "La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita."[82]

[79] Artículo 18, 54, 153 y 161
[80] Artículo 20, 33, 37, 55, 118, 119 y 121 a 132.
[81] Artículo 36 fracción IV
[82] Artículo 13 inciso c)

De acuerdo a lo anterior, la educación superior debe ser igualmente accesible a todos dependiendo de la capacidad de cada persona. Capacidad que ha de valorarse de acuerdo con los conocimientos especializados y experiencia de las personas.[83]

Para hacerla *accesible* se debe instituir todos los medios que sean apropiados. Especialmente adoptar medidas para implantar la enseñanza superior para todos en la jurisdicción del Distrito Federal así como, implantar progresivamente su gratuidad. Cabe decir que la progresividad no debe interpretarse como la pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados, sino como la obligación concreta y permanente de proceder lo más expedita y eficazmente posible para el cumplimiento del derecho a la educación.

También la educación superior debe ser *disponible* en todas sus formas, así como debe responder a las necesidades de los alumnos en distintos contextos sociales y culturales, para ello es preciso que los planes de estudio sean flexibles y los sistemas de instrucción variados, con utilización incluso de enseñanza a distancia.

Respecto a la accesibilidad la ley contempla la continuidad y la permanencia de la educación de la misma forma que en el nivel medio superior, pero no se observan medidas para garantizar el acceso material y la no discriminación. Tampoco se hace referencia a medidas que garanticen progresivamente la gratuidad.

En cuanto a la disponibilidad, la ley precisa que el Distrito Federal en concurrencia con la federación puede crear instituciones de educación superior, así como establece que promoverá, en coordinación con las autoridades federales y dentro del ámbito de su competencia, el mejoramiento de las instituciones públicas de educación superior.[84] En este rubro también se aplican las disposiciones generales antes explicadas en la educación media superior.

En cuanto a los planes y programas de estudios, cuando se trate de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México debido a su régimen interno de autonomía pueden elaborarlos conforme a sus propias normas y procedimientos.[85]

Los elementos de la OG 13 que no se contemplan en la ley son: a) la educación a distancia a nivel superior, que es una medida apropiada para hacer disponible y accesible el derecho a la educación; la adaptabilidad, y la aceptabilidad.

[83] OG 13
[84] Artículo 76 y 74
[85] Artículo 76 fracción I

d. Educación para adultos

El artículo 96 de la ley dispone que la educación para los adultos está destinada a individuos de quince años o más que no cursaron o concluyeron la educación básica y comprende, entre otras, la alfabetización, la educación primaria y la secundaria, así como la formación para el trabajo.

En la OG 13 se establece que la educación fundamental es un componente integral de la educación para adultos y de la educación permanente que se dirige a todos aquellos que no han satisfecho sus necesidades básicas de aprendizaje. Debido a ello no está limitada ni por la edad ni por el sexo. En este sentido, el artículo 96 se contrapone con lo establecido en la OG.

Al igual que las anteriores modalidades, en la educación para adultos se debe garantizarse, la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

En cuanto a *la disponibilidad*, la ley contempla la modalidad escolarizada y abierta, desde la alfabetización hasta la secundaria; organiza servicios permanentes de promoción y asesoría de educación para adultos; da facilidades para que los trabajadores del gobierno estudien y acrediten la educación primaria, secundaria y media superior, y se faculta a la Secretaria de Educación del Distrito Federal para desarrollar programas, proyectos y acciones dirigidos a realizar campañas permanentes para erradicar el analfabetismo y establecer programas para el refuerzo de la alfabetización.[86]

Respecto los planes de estudio, la OG 13 establece que, debido a que, la educación para adultos está destinada a todos los grupos de edad, éstos deben formularse de forma adecuada para cada grupo.

En la ley se atribuye a la Secretaría de Educación del Distrito Federal establecer y coordinar los programas de educación para adultos y la alfabetización. Sin embargo, en la formulación de los planes de estudio no se consideran a los diferentes grupos.

En referencia a los materiales educativos, el artículo 160, expresa que “Para cumplir con los planes, programas y contenidos en la educación para adultos la Secretaría de Educación del Distrito Federal dotará a las escuelas públicas de los materiales adecuados para el mejor desempeño de la tarea docente.

[86] Artículos 97, 98, 13 y 119.

En la ley no se plasma ningún componente de *la accesibilidad material y la no discriminación.* Lo mismo sucede con la aceptabilidad. Respecto a la adaptabilidad sólo se garantiza para la formación para el trabajo.[87]

B. Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal, inscritos en escuelas públicas del distrito federal, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria.[88]

Esta ley tiene como objetivo otorgar el derecho a recibir gratuitamente un paquete básico de útiles escolares a los alumnos inscritos en las escuelas públicas del Distrito Federal, en los niveles de preescolar, primaria**,** secundaria escolarizadas, educación especial e indígena en cada ciclo escolar que inicie.

En el nivel preescolar el paquete básico de útiles escolares se dirige a los alumnos inscritos en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDIS) y Estancias Infantiles dependientes del Gobierno del Distrito Federal. Así como, a los alumnos de educación especial inscritos en los Centros de Atención Múltiple (CAM's), las Unidades de Servicios de Apoyo a la Escuela Regular (USAER) y los Centros de Recursos, Información e Innovación para la integración Educativa (CRIIIE).[89]

Se establece la obligación al jefe de gobierno de incluir en su Proyecto de Presupuesto de Egresos un monto que garantice la operación del programa y a la Asamblea Legislativa aprobar en el Decreto de Presupuesto Anual la asignación suficiente para hacer efectivo este derecho.[90]

Respecto a esta ley, es importante recordar que de acuerdo a la distribución de competencias, el gobierno del Distrito Federal no está obligado a garantizar el derecho a la educación inicial, básica e indígena. No obstante, el paquete básico de útiles escolares dirigido a alumnos inscritos en las escuelas públicas del Distrito Federal, es un elemento que podría ser complementario para garantizar la accesibilidad y disponibilidad de la educación. Y en concreto fortalecer la obligación de la federación de realizar acciones necesarias para que los alumnos permanezcan en los diferentes niveles del sistema escolar. Sin embargo, la ley no tiene reglamento lo que dificulta su aplicabilidad.[91]

[87] Artículo 99.
[88] Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2004. Última reforma el 08 de mayo del 2008.
[89] Artículo 1
[90] Artículo 2 y 3
[91] Artículo 13 del PIDESC y OG 13

La no reglamentación es una violación a la propia ley ya que en ella se establece la obligación de elaborar un reglamento que establezca los requisitos y procedimientos necesarios para hacer efectivo este derecho.[92]

C. Ley que establece el derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de educación media superior y superior del gobierno del distrito federal.[93]

La presente ley tiene como objetivo que los planteles de educación media superior y superior del Gobierno del Distrito otorguen a los jóvenes residentes en el Distrito Federal y que estudien en estos planteles, el derecho a recibir una beca no menor a medio salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

Al igual que la ley anterior, se instituye la obligación al jefe de gobierno de incluir en su Proyecto de Presupuesto de Egresos un monto que garantice el apoyo económico y a la Asamblea Legislativa aprobar en el Decreto de Presupuesto Anual la asignación suficiente para hacer efectivo este derecho.[94]

También se obliga a emitir un reglamento que contemple la forma como se hará valer la beca, la verificación de la residencia, la elaboración y actualización permanente del padrón de beneficiarios, y demás requisitos y procedimientos necesarios para el ejercicio del derecho. A diferencia de la ley anterior, esta ley tiene su Reglamento.[95]

El derecho a garantizar la educación en estos niveles en la forma y contenido que se instaura en el PIDESC y la OG 13, es competencia concurrente entre el Distrito Federal y la federación. Esta ley al otorgar el derecho a la beca de los alumnos en planteles de educación media y superior complementa la garantía de acceso –la permanencia como parte de la accesibilidad- a estos niveles educativos. En específico a garantizar la obligación de proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza mediante un sistema de becas adecuado. Este sistema de becas debe garantizar prioritariamente el acceso a la educación a los grupos más desfavorecidos. Elemento que no se contempla en la ley y que conlleva a la vulneración de la obligación de no discriminación en el ejercicio del derecho a la educación.

[92] Artículo 5.
[93] Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2004
[94] Artículo 4 y 5
[95] Reglamento de la ley que establece el derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de educación media superior del gobierno del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de mayo de 2006.

D. Ley del seguro educativo para el Distrito Federal.[96]

El artículo primero establece que la ley tiene por objeto establecer el derecho de los estudiantes de primaria y secundaria inscritos en las escuelas públicas en el Distrito Federal y del Bachillerato de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, a recibir una pensión mensual no menor a la mitad del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, cuando el padre, la madre o el tutor responsable de la manutención fallezca.

Cuando los alumnos se encuentren en el bachillerato de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, tienen derecho a recibir la pensión independientemente de que reciban una beca por esta institución.[97]

Para cumplir con este derecho, se obliga al jefe de gobierno a incluir en su Proyecto de Presupuesto de Egresos un monto que garantice la pensión y a la Asamblea Legislativa aprobar en el Decreto de Presupuesto Anual la asignación suficiente para hacer efectivo el derecho.

No se establece en la ley la obligación de emitir un reglamento pero se responsabiliza a la Secretaria de Educación del Distrito Federal, la operación del proceso de formación, distribución y entrega de la pensión mensual a los estudiantes, así como elaborar y actualizar anualmente el padrón de beneficiarios de la prerrogativa instituida en el presente ordenamiento.[98] A pesar de lo anterior, es importante establecer en la ley la obligación de emitir un reglamento que facilite y asegure su aplicabilidad.

En cuanto a la educación básica, el derecho a la pensión es complementario y no constituye una obligación del Distrito Federal, sin embargo, ayuda a garantizar el acceso de un grupo que se constituye vulnerable a la muerte del padre, la madre o el tutor. Como se mencionó, uno de los elementos fundamentales de la accesibilidad de la educación es garantizar prioritariamente el acceso a los grupos vulnerables.[99]

Lo anterior se aplica a nivel medio superior, empero, en este nivel es responsabilidad del gobierno del Distrito Federal garantizar el derecho a la Educación. De manera que, la pensión es un derecho que está obligado a otorgar para asegurar la permanencia de los educandos en el nivel medio superior

[96] Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de diciembre de 2007
[97] Artículo 2
[98] Artículo 4
[99] OG 13

Ley de Infraestructura física educativa del Distrito Federal.[100]

El objeto de la ley es regular la infraestructura física educativa al servicio del sistema educativo –público y privado- del Distrito Federal. Contiene los lineamientos generales para: a) la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio del sistema educativo local; b) la creación de programas en las áreas de certificación, evaluación y capacitación, dentro de las líneas que comprenden procesos constructivos, administración de programas, innovación en la gestión pública, desarrollo humano, informática y de asesoría técnica en el área de proyectos, peritajes, diagnósticos técnicos y servicios relacionados con la materia; c) la generación de procesos de planeación, para que los recursos se apliquen con mayor pertinencia; d) la creación de mecanismos que permitan prevenir y dar respuesta a las contingencias derivadas de desastres naturales en la infraestructura física educativa local, y e) la coordinación de las acciones que propicien la optimización de recursos, la homologación de procesos en los casos procedentes, así como la toma de decisiones conjuntas de las instituciones públicas del Distrito Federal y Delegacionales, además de los sectores de la sociedad. [101]

De acuerdo a esta ley, la infraestructura física educativa se entiende como los muebles e inmuebles destinados a la educación impartida por el Gobierno del Distrito Federal y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, así como a los servicios e instalaciones necesarios para su correcta operación.[102]

La ley además de los lineamientos anteriores, establece diferentes mecanismos, instituciones y atribuciones destinadas a garantizar la disponibilidad de las instituciones educativas en el Distrito Federal. Sin embargo, para alcanzar su objetivo contempla medidas referentes a la adaptabilidad y aceptabilidad (calidad) de la educación instituidas en la OG 13.

El artículo 7 expresa que "La infraestructura física educativa del Distrito Federal deberá cumplir requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad y pertinencia, de acuerdo con la política educativa determinada por el Estado."

En el artículo 11 se dispone que "En la planeación de los programas y proyectos para la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y

[100] Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 03 de noviembre de 2009
[101] Artículo 2
[102] Artículo 4

habilitación de la INFE[103] deberán cumplirse las disposiciones de la Ley Federal de las Personas con Discapacidad y la Ley para Personas con Discapacidad del Distrito Federal. Asimismo, atenderá las necesidades de las comunidades indígenas y las comunidades con escasa población o dispersa, y tomará en cuenta las condiciones climáticas y la probabilidad de contingencias ocasionadas por desastres naturales, tecnológicos o humanos, procurando la satisfacción de las necesidades individuales y sociales de la población."

Otro componente de la OG 13 que se retoma en la ley es el acceso prioritario de los grupos vulnerables. Al respecto, obliga a las autoridades en la materia a establecer acciones para atender a los grupos y Delegaciones con mayor rezago educativo mediante la creación de programas compensatorios tendentes a ampliar la cobertura y calidad de la infraestructura física educativa.[104]

No obstante los contenidos anteriores, la ley no tiene reglamento lo cual dificulta su aplicabilidad.[105]

E. Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal.[106]

Esta ley se dirige a normar las medidas y acciones que contribuyan al desarrollo integral de las y los jóvenes del Distrito Federal.[107] En consecuencia su aplicabilidad se dirige a un grupo específico de la población y, como tal, debe considerarse como una ley complementaria en materia educativa.

En su contenido se consagra un capitulo al derecho a la educación de los jóvenes y las jóvenes. En el artículo 10 se establece que "Todas las y los jóvenes tienen derecho a acceder al sistema educativo. En la Ciudad de México la educación impartida por el Gobierno será gratuita en todos sus niveles, incluyendo nivel medio superior y superior."

Como se analizó en la Ley de Educación del Distrito Federal, la educación media superior es obligatoria en el Distrito Federal y por tanto gratuita. La educación superior cuando es impartida por el gobierno del Distrito Federal también debe ser gratuita De modo que el

[103] INFE hace referencia a la Infraestructura Física Educativa. Artículo 3
[104] Artículo 10.
[105] El artículo tercero transitorio establece que el Reglamento de la Ley de la Infraestructura Física Educativa del Distrito Federal debe ser expedido dentro de los 180 días hábiles a partir de la entrada en vigor de la ley.
[106] Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de julio del 2000
[107] Artículo 1

Distrito Federal legalmente trasciende la obligación del Estado determinada en el PIDESC y la OG 13 referente a la progresividad de la gratuidad en la educación media y superior.

Un elemento importante en la ley es que obliga a las autoridades a realizar las acciones necesarias para que en todas las demarcaciones territoriales exista cuando menos un plantel educativo de educación media superior. Este elemento contribuye a garantizar la accesibilidad material de las instituciones educativas de acuerdo a la localización geográfica.

Para el cumplimiento de sus objetivos el Instituto de la Juventud del Distrito Federal elabora un Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de la Juventud del Distrito Federal. En materia de educación se mandata entre otras cosas a establecer un sistema de guarderías para madres estudiantes con el fin de evitar la deserción educativa de este sector de jóvenes.[108] Este punto además de garantizar el acceso a un grupo vulnerable de la población, también denota la adaptabilidad de la educación a las condiciones de transformación de las condiciones que se generan en la sociedad.[109]

Otro elemento de adaptabilidad y aceptabilidad en los programas educativos es la obligación de dar especial énfasis a la información y prevención con relación a las diferentes temáticas y problemáticas de la juventud del Distrito Federal, en particular en temas como la ecología, la participación ciudadana, las adicciones, la sexualidad, VIH-SIDA, problemas psico-sociales, el sedentarismo, el sobrepeso, la obesidad y los trastornos alimenticios, como bulimia y anorexia, entre otros.[110]

Los elementos que no se retoman en la ley son los referentes a la accesibilidad mediante la no discriminación, la aceptabilidad y la adaptabilidad del derecho a la educación de los y las jóvenes que pertenecen a grupos diversos culturalmente o migrantes. Elementos contenidos interdependiente en la OG 13.

F. Ley de los derechos de las niñas y los niños en el Distrito Federal.[111]

Esta ley tiene por objeto garantizar y promover el ejercicio de los derechos de las niñas y niños; establecer los principios que orienten las políticas públicas a favor de las niñas y niños; fijar los lineamientos y establecer las bases para la instrumentación y evaluación de las políticas públicas y de las acciones de defensa y representación jurídica, asistencia, provisión, prevención, protección y participación para la promoción y vigencia de los derechos de las niñas y niños a fin de: a) impulsar y consolidar la atención integral y la

[108] Artículo 11, 12 y 49
[109] OG 13
[110] Artículo 13
[111] Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero del 2000.

generación de oportunidades de manera igualitaria para las niñas y niños; b) establecer los mecanismos que faciliten el ejercicio de los derechos de las niñas y niños, y c) promover la cultura de respeto hacia las niñas y niños en el ámbito familiar, comunitario y social, así como en el público y privado.

En este marco, y en el ámbito de las competencias del gobierno del Distrito Federal, la ley establece temas relacionados con el derecho a la educación.

Se retoma, como en la Ley de Educación del Distrito Federal, el derecho inalienable a las mismas oportunidades de acceso y permanencia a la educación obligatoria; el derecho a acceder a la educación básica de manera gratuita, y el derecho a ser respetado por sus profesores.[112]

Entre las obligaciones que se establecen y que pueden ser ejecutadas por el Distrito Federal de manera complementaria se encuentran: la firma de convenios de coordinación entre el Jefe de Gobierno y la Federación e instituciones privadas para: fomentar el otorgamiento de becas en las instituciones particulares a fin de apoyar a las familias de escasos recursos para que sus hijos continúen con su formación educativa e impulsar programas de fomento educativo con los padres, educandos y maestros.[113]

El artículo 35 dispone que la Secretaría de Desarrollo Social debe proporcionar, fomentar y promover propuestas y programas para incluir a las niñas y niños excluidos de la educación básica obligatoria.

La obligación de otorgar becas a los educandos de instituciones y el establecimiento de programas y propuestas dirigidos a niños excluidos ayudan a complementar los servicios educativos dirigidos a garantizar el acceso y permanencia de la educación a la población vulnerable.

Sin embargo, al igual que la ley anterior no se retoman los elementos dea aceptabilidad y la adaptabilidad del derecho a la educación de los y las niños que pertenecen a grupos diversos culturalmente o migrantes. Elementos contenidos interdependiente en la OG 13.

[112] Artículo 31
[113] Artículo 34

G. Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal.[114]

Esta ley tiene por objeto proteger y reconocer los derechos de las personas de sesenta años de edad en adelante, sin distinción alguna, para propiciarles una mejor calidad de vida y su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural.[115]

En este precepto se reconoce el derecho a la educación conforme a lo señalado el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[116]

Y respecto a los derechos específicos de la educación sólo se establece que "La Secretaría de Desarrollo Social y las Delegaciones, promoverán la coordinación con la Federación y con las instituciones educativas, para la implementación de políticas y programas de educación y capacitación para las personas adultas mayores."

Como se puede observar, a diferencia de las leyes anteriores, no se contemplan derechos complementarios a la Ley de Educación del Distrito Federal que aporten al cumplimiento de las obligaciones establecidas en los instrumentos internacionales.

[114] Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de marzo del 2000.
[115] Artículo 1
[116] Artículo 5