

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Violaciones al derecho a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda en perjuicio de mujeres mayores y otras personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria

Recomendación 01/2020

Expediente:

CDHDF/III/122/IZTP/19/D4007

Autoridades responsables:

Instituto de Vivienda de la Ciudad de México -INVI-
Servicios Metropolitanos S. A. de C.V. -SERVIMET-

Víctimas directas:

José de Jesús Castelán Ortega (**Persona Mayor Víctima 1**)

Reyna Guadalupe Pardo Camarillo (**Mujer Víctima 2**)

Persona Mayor Víctima 3,

Mujer Mayor Víctima 4,

Mujer víctima 5

Mujer Mayor Víctima 6,

Mujer Mayor Víctima 7,

Mujer Mayor Víctima 8,

Persona Mayor Víctima 9,

Mujer víctima 10,

X

Mujer Mayor Víctima 11,
Persona Mayor Víctima 12,
Víctima 13,
Persona Mayor Víctima 14,
Mujer víctima 15,
Mujer Mayor Víctima 16,
Persona Mayor Víctima 17,
Víctima 18,
Mujer Mayor Víctima 19,
Persona Mayor Víctima 20,
Mujer víctima 21,
Persona Mayor Víctima 22,
Mujer víctima 23,
Mujer Mayor Víctima 24,
Mujer Mayor Víctima 25,
Mujer Mayor Víctima 26,
Persona Mayor Víctima 27,
Mujer Mayor Víctima 28,
Víctima 29,
Mujer Mayor Víctima 30,
Mujer víctima 31,
Persona Mayor Víctima 32,
Mujer Mayor Víctima 33,
Persona Mayor Víctima 34,
Persona Mayor Víctima 35,
Mujer víctima 36,
Persona Mayor Víctima 37,
Mujer víctima 38,
Persona Mayor Víctima 39,
Mujer Mayor Víctima 40,
Víctima 41,
Mujer Mayor Víctima 42,
Víctima 43,
Mujer víctima 44,
Mujer Mayor Víctima 45,
Víctima 46,
Persona Mayor Víctima 47,
Mujer víctima 48,
Persona Mayor Víctima 49,
Mujer Mayor Víctima 50,
Persona Mayor Víctima 51,
Persona Mayor Víctima 52,
Mujer Mayor Víctima 53,
Mujer Mayor Víctima 54,
Mujer Mayor Víctima 55,
Persona Mayor Víctima 56,

Persona Mayor Víctima 57,
Persona Mayor Víctima 58,
Mujer Víctima 59,
Mujer Mayor Víctima 60,
Persona Mayor Víctima 61,
Mujer Mayor Víctima 62,
Víctima 63,
Persona Mayor Víctima 64,
Persona Mayor Víctima 65,
Mujer Víctima 66,
Víctima 67,
Mujer Mayor Víctima 68,
Mujer Mayor Víctima 69,
Persona Mayor Víctima 70,
Mujer Mayor Víctima 71,
Persona Mayor Víctima 72,
Mujer Mayor Víctima 73,
Víctima 74,
Mujer Mayor Víctima 75,
Mujer Mayor Víctima 76,
Mujer Mayor Víctima 77,
Mujer Víctima 78,
Persona Mayor Víctima 79,
Mujer Víctima 80,
Mujer Mayor Víctima 81,
Persona Mayor Víctima 82,
Mujer Mayor Víctima 83,
Persona Mayor Víctima 84,
Mujer Mayor Víctima 85,
Persona Mayor Víctima 86,
Mujer Mayor Víctima 87,
Mujer Víctima 88,
Mujer Mayor Víctima 89,
Mujer Mayor Víctima 90,
Persona Mayor Víctima 91.

Índice de derechos humanos violados

1. Derecho a la vivienda adecuada

1.1. Derecho a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda.

Glosario

Enseguida se definen diversos conceptos que serán utilizados en este instrumento.

- a) **Compra-venta.**- Se refiere al acto jurídico mediante el cual una persona se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y otra a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero.¹
- b) **Condonación.**- Es un medio extintivo de las obligaciones que consiste en un acto unilateral por el cual el acreedor libera a su deudor al renunciar a su derecho de recibir y exigir la prestación debida. Esta renuncia equivale a perdonar la deuda y puede ser total o parcial.²
- c) **Crédito de vivienda.**- Son los préstamos que se conceden con la finalidad de adquirir suelo, construir, rehabilitar, mejorar y ampliar, complementar o adquirir una vivienda.³
- d) **Entidad paraestatal.**- Son organismos descentralizados creados por ley o decreto, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios y tienen como propósito auxiliar en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo.⁴
- e) **Escriturar.**- Hacer constar con escritura pública y en forma legal un otorgamiento, contrato, acuerdo, etcétera.⁵
- f) **Espacio público.**- Áreas, espacios abiertos o predios de los asentamientos humanos destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo, de acceso generalizado y libre tránsito.⁶
- g) **Fideicomiso.**- En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.⁷
- h) **Fideicomisario.**- La persona que tenga la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.⁸
- i) **Fideicomitente.**- La persona con capacidad para transmitir a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el

¹ Código Civil para el Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928. Art. 2248.

² Teoría de las obligaciones. Joaquín Martínez Alfaro. Edit. Porrúa, 13ª Edición, 2013, p. 439.

³ Ley de Vivienda para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial el 23 de Marzo de 2017.

⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículos 45 y 47. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2020.

⁵ Ver <https://dle.rae.es>

⁶ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016.

⁷ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932. ART. 381

⁸ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito Diario Oficial de la Federación. Última reforma 22 de junio de 2018. Art. 382.

caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.⁹

j) Fiduciario.- Es el encargado de recibir el patrimonio fideicomitido y de ejercer las facultades de dominio inherentes al mismo.¹⁰ Es la persona física o moral que ha sido designada como responsable de administrar el dinero, propiedades y patrimonio de otra persona, es decir, está encargada de gestionar sus bienes.¹¹

k) Gastos de administración.- Gastos de administración directos o indirectos, son los gastos que tienen como función el sostenimiento de las actividades destinadas a mantener la dirección y administración de la empresa.¹²

l) Institución fiduciaria.- Es una Institución Financiera que se encarga de administrar el dinero o los bienes de otras personas¹³.

m) Permuta.- Es un contrato por el cual las personas contratantes se obligan a dar una cosa por otra.¹⁴

n) Poseedor.- Es la persona que tiene el uso, goce y disfrute de una unidad de propiedad privativa, a través de un contrato o convenio, que no tiene la calidad de condómino.¹⁵

o) Propiedad privada.- Derecho que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien.¹⁶

p) Régimen de propiedad en condominio.- es el acto jurídico formal que el propietario o propietarios de un inmueble, instrumentarán ante Notario Público declarando su voluntad de establecer esa modalidad de propiedad para su mejor aprovechamiento, entendida ésta como aquella en la que coexiste un derecho de propiedad absoluto y exclusivo, respecto de unidades de propiedad privativa y un derecho de copropiedad respecto de las áreas y bienes de uso común necesarios para el adecuado uso o disfrute del inmueble.¹⁷

⁹ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 22 de junio de 2018. Art. 381

¹⁰ Títulos y operaciones de crédito. Análisis teórico práctico de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y temas Afines. Dávalos Mejía, L. Carlos Felipe. Edit, Oxford. 4ª Edición. 2012.

¹¹ Véase en: <https://www.bbva.mx/educacion-financiera/f/fiduciario.html>

¹² Primer curso de contabilidad. Lara Flores, Elías. Editorial Trillas. 16.ª México 1999, p. 56

¹³ Ver <https://www.uat.mat.sat.gob.mx/declaracion/38157/declaracion-presentada-por-las-instituciones-fiduciarias-en-operaciones-de-fideicomiso-por-el-uso-o-goce-temporal-de-inmuebles#>

¹⁴ Código Civil para el Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928. Art. 2327.

¹⁵ Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, publicada a Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 27 de enero de 2011. Art.2

¹⁶ Diccionario Jurídico Mexicano t VII P- Reo. Instituto de Investigaciones Jurídica. UNAM. p. 282

¹⁷ Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, publicada a Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 27 de enero de 2011. Art.3

q) **Subdivisión de predios.**- Es el acto mediante el cual se divide un predio en dos o más lotes¹⁸, con el fin de que se constituyan unidades de propiedad independiente.¹⁹

Proemio y autoridades responsables

En la Ciudad de México, a los 13 días del mes octubre de 2020, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente de queja citado al rubro, la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México elaboró el proyecto de Recomendación que fue aprobado por la suscrita, con fundamento en los artículos 1 y 102, apartado B, de la CPEUM; 4, 46 apartado A y 48 de la Constitución CDMX; 2, 3, 5, 6, 17, fracciones I, II y IV; 22 fracciones IX y XVI; 24 fracción IV, 46, 47, 48, 49, 51 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como en los artículos 82, 119, 120, 136 al 142 y 144 del Reglamento Interno de la CDHDF, consolidándose mediante el presente instrumento, la **Recomendación 01/2020** que se dirige a las siguientes autoridades:

Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, cuyo titular es el licenciado Anselmo Peña Collazo, conforme a lo dispuesto en los artículos 13, 48 fracción I y 49, Título quinto capítulo I de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, artículo 1 y 5 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; Primero y Cuarto del Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal²⁰; así como por los artículos 7 fracción III, 10 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal.

Servicios Metropolitanos S.A. de C.V., cuyo titular es el arquitecto Carlos Manuel Goya Escobedo, conforme a lo dispuesto por los artículos 122, apartado A, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33.1 de la Constitución Política de la Ciudad de México y 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; el contrato constitutivo de la empresa paraestatal denominada Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., contenido en la escritura pública número 63,302 de fecha 11 de mayo de 2016, otorgada ante la fe del licenciado Arturo Luis Antonio Díaz Jiménez, Notario Público 46 del otrora Distrito Federal; y el Manual Administrativo de Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. de diciembre de 2019.

Confidencialidad de datos personales de las personas víctimas y peticionarias

De conformidad con los artículos 6o, apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la CPEUM; artículo 7, inciso E de la CPCM; 2, 3 fracciones VIII, IX, X, XXVIII y XXXIII, 6 y 7 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 68, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información; 42 de la

¹⁸ Ver http://seduv.edomexico.gob.mx/dgop/dgou_tramites_subpredi.htm#:~:text=Tr%C3%A1mites%20Subdivisi%C3%B3n%20de%20Predios&text=Es%20el%20acto%20mediante%20el,de%20acuerdo%20a%20su%20ubicaci%C3%B3n.

¹⁹ Ver <http://sistemas2.edomex.gob.mx/TramitesyServicios/Tramite?tram=1159&cont=0>

²⁰ Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de septiembre de 1998.

Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México; 5 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; 9 inciso 2 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México; 2, 6, fracciones XII, XXII y XXIII, 183, fracción I, 186 y 191 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; y 80 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en la presente Recomendación se informó a las víctimas que sus datos permanecerán confidenciales, salvo solicitud expresa para que la información se publique.

I. Competencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para la investigación de hechos

1. Los mecanismos ombudsperson como esta Comisión, al investigar y resolver quejas, actúan como garantías cuasi-jurisdiccionales de los derechos humanos. Su competencia está determinada en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 48 de la Constitución Política de la Ciudad de México. Así, este organismo público forma parte del conjunto institucional de promoción y protección de los derechos humanos que el Estado mexicano está obligado a brindar a las personas que viven y transitan la Ciudad de México.
2. Por lo que, con fundamento en el apartado B del artículo 102 de la CPEUM; 3, 4, 6, 11, 46 y 48 de la CPCM; en los artículos 2, 3 y 17 fracciones I, II y IV de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; 11 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y de conformidad con la resolución A/RES/48/134 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de 20 de diciembre de 1993 sobre los denominados Principios de París²¹, este Organismo tiene competencia:
3. En razón de la materia *–ratione materiae–*, al considerar que los hechos denunciados se calificaron como presuntas violaciones al derecho humano a la vivienda adecuada, en su dimensión de seguridad jurídica de la tenencia.
4. En razón de la persona *–ratione personae–*, ya que los hechos violatorios se atribuyen a autoridades públicas de la Ciudad de México (INVI y SERVIMET), respecto de 91 personas determinadas.
5. En razón del lugar *–ratione loci–*, porque los hechos ocurren en el territorio del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

²¹ Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principio de París), que establece como responsabilidad de los organismos nacionales de protección de derechos humanos la promoción y defensa de los derechos de las personas de acuerdo con el derecho internacional de la materia (Apartado A, punto 3, inciso b).

6. En razón del tiempo –*ratione temporis*–, toda vez que las omisiones de las autoridades de la Ciudad de México y sus efectos han sido continuadas y permanecen en la actualidad.

1.1. Competencia respecto de las etapas de aceptación y seguimiento de la presente Recomendación

7. El artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la CDHCM, establece que “[l]os procedimientos que se encuentren sustanciando ante la Comisión de Derechos Humanos con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán su trámite hasta su conclusión en los términos establecidos en la normatividad vigente al momento de su inicio y en los términos sobre la retroactividad previstos en el artículo 14 de la Constitución General”.

8. Del enunciado legislativo que se acaba de transcribir se desprende claramente que para los efectos de determinar la ley procesal aplicable se deben seguir los parámetros constitucionales que establece el artículo 14 Constitucional, el cual establece, en lo pertinente que “[a] ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

9. El Poder Judicial de la Federación, ha interpretado dicha disposición constitucional y ha establecido algunos criterios que sirven como guía interpretativa para determinar el sentido y alcance del artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de esta Comisión.

10. De un lado, en la tesis jurisprudencial VI.2o. J/140 un Tribunal Colegiado estableció un criterio relevante, cuyos rubro y texto se transcriben:

RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL. Una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba; por tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de éste, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas, etc., no existe retroactividad de la ley, ya que la serie de facultades que dan la posibilidad de participar en esa etapa, al no haberse actualizado ésta, no se ven afectadas.

11. De otro lado, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, en idéntico sentido, la siguiente interpretación constitucional, bajo el rubro y texto que se transcriben a continuación:

SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. SU APLICACIÓN SOBRE ACTOS PROCESALES A PARTIR DE SU ENTRADA EN VIGOR, NO VIOLA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia procesal no opera la aplicación retroactiva de la ley si se considera que la ley procesal está formada, entre otras, por normas que otorgan facultades jurídicas a una persona para participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento, y al estar éstas regidas

por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se le prive de una facultad con la que contaba. Esto, porque es en la sustanciación de un juicio regido por la norma legal adjetiva donde tiene lugar la secuela de actos concatenados que constituyen el procedimiento, los que no se realizan ni se desarrollan en un solo instante, sino que se suceden en el tiempo, y es al diferente momento de realización de los actos procesales al que debe atenderse para determinar la ley adjetiva que debe regir el acto respectivo. **Por tanto, si antes de actualizarse una etapa del procedimiento el legislador modifica su tramitación, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas o el procedimiento mismo, no existe retroactividad de la ley, ya que las facultades que dan la posibilidad de participar en cualquier etapa del procedimiento, al no haberse actualizado ésta, no se afectan.** Además, tratándose de leyes procesales, existe el principio doctrinario de que las nuevas son aplicables a todos los hechos posteriores a su promulgación, pues rigen para el futuro y no para el pasado, por lo que la abrogación o derogación de la ley antigua es instantánea, y en lo sucesivo debe aplicarse la nueva. En consecuencia, la aplicación del ordenamiento legal que establece el nuevo sistema procesal penal acusatorio sobre actos procesales acontecidos a partir de su entrada en vigor, no viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12. En este tenor, al realizar una interpretación sistemática, conforme a la Constitución General de la República, *pro persona* y *pro actione*, se tiene que el artículo transitorio referido establece un criterio relativo a la ley procesal aplicable para la continuación y conclusión de los expedientes que se iniciaron en esta Comisión durante la vigencia de la Ley de 1993 y su Reglamento; dicho criterio tiene dos elementos: por un lado la aplicabilidad de la Ley vigente al momento de iniciarse la queja y de otro, la remisión al estándar constitucional de no retroactividad, mismo que, según el criterio de la SCJN implica que, por regla general, no existe la retroactividad de las normas procesales.

13. Siendo de esta manera, en la actualidad la CDHCM cuenta con la concurrencia de dos normatividades procesales y la más reciente de ellas (la Ley Orgánica de 2019) regula un nuevo modelo de protección en el que se establecen etapas procesales diversas y mecanismos renovados de justicia restaurativa, así como la posibilidad de darle diversas salidas a los expedientes de queja, tales como las Recomendaciones Generales y la remisión de los expedientes a las Comisiones de Víctimas; de ahí que resulte claro que la aplicabilidad de las reglas procesales de la Ley de 1993 deberá entenderse direccionada para las *etapas procesales* (criterio de la Suprema Corte) cuya tramitación ya se encontraba en curso, en el marco de la Ley anterior y que no se habían agotado en su totalidad, mientras que las etapas que se inicien en vigor de la nueva Ley deberán desahogarse y agotarse con la Ley de 2019.

14. Así, por ejemplo, en aquéllos expedientes de queja en los que la investigación ya se encontraba en curso en el marco de la Ley de 1993 dicha investigación debe ser concluida a partir de los elementos establecidos en dicha ley, pero, una vez concluida la investigación, si se considera que deben iniciarse las etapas procesales de integración, emisión, aceptación y seguimiento de una Recomendación, dichas nuevas etapas procesales deben realizarse bajo las lógicas de la nueva Ley, puesto que, siguiendo a nuestro máximo Tribunal Constitucional, *mutatis mutandis*, las etapas que forman el procedimiento de queja en esta Comisión están regidas "*por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo. Por tanto, si antes de actualizarse una etapa del procedimiento el legislador modifica su tramitación, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas* **o el procedimiento mismo**, no existe

retroactividad de la ley, ya que las facultades que dan la posibilidad de participar en cualquier etapa del procedimiento, al no haberse actualizado ésta, no se afectan”.

15. Bajo ese tenor, esta Comisión dará trámite a las etapas de aceptación y seguimiento de la presente Recomendación 01/2020, considerando que dichas etapas se inician en vigencia de la ley orgánica de 2019 y será éste el marco adjetivo aplicable.

II. Procedimiento de investigación

16. Una vez que la Comisión calificó los hechos materia de esta Recomendación como presuntas violaciones a derechos humanos, se realizaron diversas acciones con el fin de investigar las circunstancias de contexto, tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron tales hechos.

17. Por ello, mediante diversos oficios, esta Comisión solicitó al INVI, que se rindieran informes respecto de los hechos, en especial, sobre el proceso de escrituración del régimen de propiedad en condominio de la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I y las consecuentes escrituras individuales de los departamentos.

18. Mediante oficio se solicitó a SERVIMET, que rindiera un informe respecto de los hechos materia de investigación.

19. Se llevó a cabo la revisión de la carpeta remitida por SERVIMET.

20. Se recabaron las manifestaciones y observaciones de las víctimas directas, a través de sus representantes, respecto de la información remitida por las autoridades relacionadas con el caso.

21. Se llevaron a cabo tres reuniones de trabajo con servidores públicos del INVI y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, para atender el presente caso.

III. Evidencias

22. Durante el proceso de investigación, la Comisión recabó las evidencias que dan sustento a la presente Recomendación y que se encuentran detalladas en el **Anexo** que forma parte integrante de ésta.

IV. Contexto.

23. Tribunales garantes de derechos humanos han conocido de diversos contextos históricos, sociales y políticos que les han permitido situar los hechos alegados como violatorios de derechos humanos en el marco de las circunstancias específicas en que ocurrieron, posibilitando en algunos casos la caracterización de los mismos como parte

de un patrón de violaciones, como una práctica tolerada por el Estado o como parte de ataques generalizados y/o sistemáticos hacia algún sector de la población.

24. Esta Comisión, siguiendo la línea trazada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), ha incorporado el análisis de contexto como una herramienta para la emisión de sus instrumentos recomendatorios. Acorde con la ley y el reglamento interno de este organismo, los elementos y pruebas que devienen de la investigación se valorarán en conjunto de conformidad con la lógica, la experiencia, la legalidad y la sana crítica con la finalidad de producir convicción respecto de los hechos reclamados como constitutivos de violaciones a derechos humanos.²²

25. Las ciudades son una construcción colectiva e histórica que resulta de las contradicciones y conflictos por la posesión, apropiación y propiedad del suelo urbano y de las edificaciones que en él se asientan, así como de la manera en que se relacionan quienes habitan ahí e interactúan con el espacio público.²³

26. Muchos problemas graves que afrontan las ciudades están relacionados con la vivienda, toda vez que la incapacidad para atender las necesidades de vivienda de la población en aumento ha creado ciudades divididas en espacios diferentes, haciendo que muchos grupos continúen sumidos en la pobreza y sigan viviendo en malas condiciones, con escasas posibilidades de aspirar a un futuro mejor. La vivienda se ha tratado, cada vez más, como un producto comercializable y no como un bien social y un derecho humano fundamental, ya que se ha confiado a las fuerzas de los mercados cada vez menos regulados, en lugar de sujetarse a políticas estatales coordinadas y a las obligaciones en materia de derechos humanos.²⁴

27. Es así que las interpretaciones restrictivas que ubican a la vivienda como producto básico o como el alojamiento que ofrece un techo bajo el que guarecerse han sido claramente rechazadas conforme al derecho internacional de los derechos humanos.²⁵

28. Según datos aportados en 2019 por la Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada de la ONU, aproximadamente 1,800 millones de personas carecen de una vivienda adecuada y el 25% de la población urbana del mundo vive en asentamientos irregulares.²⁶ Se calcula que el 95% de la expansión de los terrenos urbanos en las próximas décadas tendrá lugar en el mundo en desarrollo. La mitad de la humanidad, es

²² Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 43; y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 120.

²³ Clara Jusidman et al., Prevención de posibles efectos negativos de los proyectos de obras urbanas en la calidad de vida y en la seguridad de las personas. Guía de verificación, México, Conavim, 2011.

²⁴ Ver, ONU Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Documento A/70/270, 4 de agosto de 2015, párr. 7

²⁵ *Ibidem*, párr 12

²⁶ ONU, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Documento A/HRC/40/61, 15 de enero de 2019, párr.1

decir, aproximadamente 3,500 millones de personas viven hoy en día en las ciudades y se prevé que esta cifra aumentará a 5,000 millones para el año 2030.²⁷

29. Aquellas personas para quienes la propiedad está fuera de su alcance, se enfrentan a un costo de la vivienda cada vez más alto y se ven empujadas a vivir en las afueras de las ciudades o en asentamientos irregulares, apartadas de sus medios de vida y, *naturalmente, sin seguridad ni certeza jurídica en cuanto a la tenencia*. La desigualdad en el acceso a la tierra y la propiedad de ésta, que afecta a los grupos marginados (incluidas mujeres, migrantes y todas las personas que viven en situación de pobreza), ha quedado plasmada en la desigualdad en materia de vivienda adecuada y la segregación espacial, lo que a su vez ha dividido a las ciudades entre las personas que poseen tierras y propiedades y tienen acceso a la infraestructura y los servicios básicos, y aquellas que no.²⁸

30. La estimación de la vivienda no adecuada podría ser sustancialmente mayor si se considera la ubicación de la vivienda en áreas de riesgo y *la ausencia de seguridad en la tenencia de la tierra como factores de precariedad y vulnerabilidad*.²⁹ Esa situación genera que las familias que viven en condiciones de informalidad vean vulnerados sus derechos humanos, toda vez que la irregularidad de la tenencia les impide, además, el acceso a créditos para el mejoramiento de sus condiciones habitacionales.³⁰

31. La Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) propone, entre otras cosas, impedir la especulación con los terrenos y promover la tenencia segura de la tierra a las personas y las comunidades que ahora carecen de esa protección; en particular, aquellos que no tienen títulos oficiales de propiedad sobre el hogar y la tierra.³¹

32. La Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada de la ONU ha afirmado que el mundo actual está sumido en una crisis de inseguridad en la tenencia, pues si bien es cierto que el acceso seguro a una vivienda y a tierras es una condición necesaria para la dignidad humana y un nivel de vida adecuado, muchos millones de personas viven bajo la amenaza constante del desahucio, o bien, en una situación ambigua en la que las autoridades o algunos agentes privados pueden cuestionar su tenencia en cualquier momento³². Es así que la ausencia de títulos de propiedad ocasiona una incertidumbre jurídica sobre la tenencia de las viviendas, lo que a su vez obstaculiza el goce y ejercicio

²⁷ Datos destacables del Objetivo del Desarrollo Sostenible 11 "Ciudades y comunidades sostenibles" disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

²⁸ *Ibidem*, párr. 54

²⁹ ONU-HABITAT, "Vivienda y ODS en México", *Op. Cit.*, pág. 15

³⁰ Ver, ONU-HABITAT, "Vivienda y ODS en México", *op. cit.*, pág. 205

³¹ ONU-HÁBITAT, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Nueva Agenda Urbana (Hábitat III), Quito, Ecuador, 2016, pág. 8. Ver en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

³² ONU, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Documento A/HRC/22/46, 24 de diciembre de 2012, párr. 1

de otros derechos humanos, sobre todo a las personas mayores y demás poblaciones en situación de vulnerabilidad.

33. Así, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) estima que, al menos 38.4% de la población de México habita en una vivienda no adecuada; es decir, en condiciones de hacinamiento o hecha sin materiales duraderos, o bien, que carece de servicios mejorados de agua y/o saneamiento³³. Además, en el país aún existe un gran segmento de la población que presenta problemas con la tenencia de la tierra, dado que propiamente no tienen los títulos de propiedad que los acrediten como dueños de los inmuebles que utilizan para vivir, lo cual deviene en una deficiente garantía del derecho a una vivienda digna.

34. En 2016, ONU-Habitat documentó que a nivel nacional el 14.5% de las viviendas son rentadas; 14.2% prestadas; 9.7% propia pero pagándose; 59.2% propia y 2.4% sujeta a otra modalidad.³⁴ De acuerdo al CONEVAL, en su Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018, la principal modalidad de tenencia de las viviendas mexicanas es la propiedad (67.9% de las viviendas), seguida de la renta (15.9%) y 14.1% de las viviendas son prestadas.³⁵

35. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en los resultados de la Encuesta Intercensal 2015, captó por primera vez información sobre la existencia de escrituras o título de propiedad de la vivienda propia, lo cual permite distinguir las viviendas de acuerdo a si las personas propietarias u ocupantes tienen o no asegurada su tenencia a partir de ese instrumento legal. Según dicha encuesta intercensal, en el 66.6% de las viviendas propias del país, las personas ocupantes tienen escrituras a nombre de la dueña(o) residente y en el 17.1% están a nombre de una persona que no reside en la vivienda; **en el 14.2% de las viviendas no existen o se ignora si existen esos documentos** y, por tanto, su tenencia no es segura.³⁶

36. La Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), en su Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, reconoció el problema de la tenencia de la vivienda en nuestro país, precisando que actualmente en México, el **16.3% de las viviendas propias habitadas carecen de tenencia segura por falta de escrituras**. Esto repercute especialmente en grupos en condición de discriminación y vulnerabilidad como la población indígena y los hogares rurales, cuyas viviendas carecen de escrituras en una proporción mucho más elevada (23.6% y 25.3%, respectivamente).³⁷

³³ ONU-HABITAT, "Vivienda y ODS en México", op. cit., pág 14

³⁴ Ver, ONU-HABITAT, "Vivienda y ODS en México", op. cit., pág 174

³⁵ CONEVAL, Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa 2018, p. 89, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf,

³⁶ INEGI, Principales Resultados de la Encuesta Intercensal 2015, p. 122 disponible para descarga y consulta en: www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/214/related_materials?idPro

³⁷ SEDATU, Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, p. 14, disponible en la página de internet <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-vivienda-2019-2024>

37. En la Ciudad de México, hasta el año 2015, se contaba con 2'601,323 viviendas particulares habitadas, de las cuales 64.57% eran casas, 29.85% departamentos, 4.08% viviendas en vecindad o cuartería, 0.35% eran otro tipo de viviendas y 1.15% no se especificó.³⁸ En cuanto a la tenencia de la vivienda, 52.1% del total de viviendas se atribuía como propia, mientras que 24.3% eran alquiladas, 19.4% eran prestadas y sólo 3.2% se encontraba en alguna otra situación.³⁹

38. En el Programa de Derechos Humanos del otrora Distrito Federal, en materia del derecho a la vivienda adecuada, se contemplaron como limitaciones y obstáculos para la regularización de la propiedad, el hecho de priorizar la acción de agentes inmobiliarios privados y la adquisición de vivienda en propiedad privada e individual; la falta de política con enfoque de derechos y de sustentabilidad; problemas de acceso económico, acceso físico y acceso a la justicia; población en pobreza y pobreza extrema; personas y familias en asentamientos irregulares o en zonas de riesgo; programas que no atienden a las poblaciones en calle; condiciones de habitabilidad precarias; *procedimientos complejos y costosos para la escrituración de propiedades, vulnerando la seguridad de tenencia de una parte de la población.*⁴⁰

39. Por ello, dicho Programa de Derechos Humanos estableció como estrategia, entre otras, el diseño y desarrollo de políticas que garanticen accesibilidad y asequibilidad de los procesos de escrituración⁴¹.

40. Como parte de su actuación en la materia, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México documentó en sus informes de gestión de 2017, 2018 y 2019, lo siguiente:⁴²

Concepto	2017			2018			2019		
	INVI	FIVIDESU FICAPRO	Total	INVI	FIVIDESU FICAPRO	Total	INVI	FIVIDESU FICAPRO	Total
Escrituras individuales entregadas	870	1,130	2,000	933	1,012	1,945	475	293	768
Escrituras individuales firmadas	676	746	1,422	543	563	1,106	910	54	964
Regímenes condominales	25	15	40	16	0	26	7	4	11
Fideicomisos	90		90	121		121	22		22

³⁸ INEGI, Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México, 2016, cuadro 4.3.

³⁹ INEGI, Ibídem cuadro 4.4

⁴⁰ PDHDF, "El derecho a una vivienda adecuada", 2010, disponible en <https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5b9/acb/edb/5b9acbedb2d98602991095.pdf>, p. 3

⁴¹ PDHDF, op.cit., pág. 5

⁴² INVI, Informes de Gestión 2017, 2018 y 2019. Disponibles en <https://www.invi.cdmx.gob.mx/informes>.



41. Con la finalidad de continuar con el proceso de escrituración de los créditos otorgados por el Instituto de Vivienda hasta el ejercicio fiscal 2006 y aquellos vinculados con los extintos fideicomisos FIVIDESU y FICAPRO, el INVI realizó lo siguiente:

Año / Concepto	2017	2018	2019	Otras cifras
Revisión de expedientes	2,101	1,162	958	- 25 solicitudes de cesiones de derechos de los extintos fideicomisos.
Entrega de notificaciones y/o citatorios	2,865	5,742	1,367	
Instrucciones notariales	949	688		- Firma de 4 acciones de régimen de propiedad en condominio.
Regularización fiscal	1,445	1,074	160	- Inicio de la recuperación de créditos otorgados a 28 beneficiarios.
Firma de escrituras	746	563	54	
Régimenes condominales	15			- Firma de 75 contratos de crédito y 32 convenios modificatorios.
Entrega de escrituras individuales	1,130	1,012	293	
Recepción de escrituras de transmisión individual			308	- 250 solicitudes de expedición de Cartas de No Adeudo - Cancelación de hipotecas - 150 reuniones con representantes de organizaciones y/o beneficiarios con procesos pendientes de contratación, recuperación de créditos y escrituración.

42. En este contexto, se inscriben la situación que actualmente viven las 91 víctimas directas de la presente Recomendación (de las cuales el 73%, son personas mayores de 60 años) quienes durante décadas han enfrentado la incertidumbre jurídica e indefensión que les produce el no haber podido concretar el trámite de escrituración de sus viviendas.

V. Relatoría de hechos

43. El 25 de julio de 1977, se constituyó la entidad paraestatal Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. (SERVIMET), con el fin de hacer expeditas sus acciones en materia inmobiliaria y de desarrollo urbano.

44. El 9 de septiembre de 1981, SERVIMET adquirió los derechos fideicomisarios de los lotes 4, 5 y 6 del terreno ubicado entre Ferrocarril Río Frío, avenida Canal de Tezontle y calle Oriente 217, colonia El Moral, demarcación Iztapalapa, con una superficie de 46,112.71 m².

45. El Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) se creó el 23 de febrero de 1984, con el objeto de ejecutar las actividades tendentes a promover y realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano. En esa fecha, se celebró contrato de fideicomiso entre el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC, en su carácter de fiduciario, FIVIDESU y las personas, familias o grupos beneficiarios de los programas de vivienda y desarrollo que realizaría el fideicomiso, en su carácter de fideicomisarios.

46. FIVIDESU tenía como fines la promoción de programas de construcción y mejoramiento o restauración de vivienda; la construcción de unidades y conjuntos de vivienda vertical terminada o conjuntos habitacionales; el otorgamiento de créditos para la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda relacionada con el Fideicomiso, así como la adquisición de materiales de construcción o pago de mano de obra.

47. En 1985, el FIVIDESU construyó la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I en la fracción II (conforme a la reagrupación se identificó como lote Uno) del predio aludido, la cual consta de 240 departamentos y tiene una superficie de 11,088.01 m². En ese mismo año, el FIVIDESU asignó los departamentos sin incluir el costo de suelo.

48. De acuerdo con lo referido por las víctimas directas 1 y 2, en dicho terreno y previo a la construcción de la unidad habitacional, se encontraba el pozo de agua "Agrícola Oriental No. 7" con una superficie de 240 m², cuya administración pertenece a los Servicios de Agua de la Ciudad de México.

49. El 29 de julio de 1987, el entonces Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal indicó al entonces Director General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del otrora Departamento del Distrito Federal, que FIVIDESU no consideró el costo de los terrenos para determinar el precio de venta de las viviendas construidas (derivado de la compraventa realizada por SERVIMET). Por ello, el Jefe del Departamento del Distrito Federal acordó que una vez que se determinara el valor de dichos predios, éste se contemplaría como una aportación del Departamento del Distrito Federal al "FIVIDESU" y que se cubriría a SERVIMET con cargo a los adeudos que esa empresa paraestatal presentaba en sus estados financieros.

50. Por contrato de compraventa del 18 de noviembre de 1987, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (en adelante, BANOBRAS), en su carácter de Fiduciario en el FIVIDESU, adquirió la Fracción II del terreno de Canal de Tezontle y Ferrocarril de Río Frío, colonia Guadalupe del Moral, demarcación Iztapalapa, con superficie de 18,554.625 m² (Lote Uno).

51. El 24 de diciembre de 1992, FIVIDESU pagó a SERVIMET la cantidad de \$282'030,300.00 de pesos por el valor total de la Fracción II.

52. En consecuencia, el 10 de septiembre de 1993, la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica de la Dirección de Administración del Uso de Suelo y Reserva Territorial autorizó la reagrupación del total de los lotes que

conforman el terreno (4, 5 y 6) para quedar en lotes Uno, Dos, Tres y Cuatro. A partir de dicha distribución los lotes dos, tres y cuatro, fueron transmitidos al FIVIDESU e incluso fueron escriturados. El lote uno, al que se refiere el presente caso, con una superficie de 11,088.01 m², de acuerdo con la información remitida por la autoridad, se encontraba, a esa fecha, pendiente de ser transmitida al FIVIDESU.

53. Mediante instrumento notarial 1,311 del 10 de diciembre de 1993, otorgado ante la fe del Notario Público 174 del entonces Distrito Federal, se protocolizó el oficio 11-19-011-6/212/161, por lo que se modificó la superficie de los lotes.

54. Por escritura pública del 25 de junio de 1994, constaba que el Fiduciario (en aquel entonces Banamex), previa instrucción del Fideicomitente-Fideicomisario (SERVIMET), transmitiría el lote Uno a BANOBRAS, como fiduciario de FIVIDESU o a las personas físicas que SERVIMET indicara.

55. El 05 de diciembre de 1995, el Consejo de Administración de SERVIMET autorizó continuar con la operación de compraventa a título oneroso.

56. El 29 de septiembre de 1998, mediante decreto emitido por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal se creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, para atender la necesidad de vivienda de la población residente en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, principalmente aquella de bajos recursos económicos, a través del otorgamiento de créditos de interés social para vivienda digna y sustentable.

57. Posteriormente, en el año 2001, el entonces titular del Instituto de Vivienda señaló que FIVIDESU y FICAPRO dejarían de operar debido a problemas estructurales, irregularidades y “supuestos fraudes, además que ya no son suficientes para atender la demanda de vivienda de la ciudad”, por lo que el INVI asumiría sus obligaciones.

58. Mediante oficio número AMLO/062/02, de fecha 15 de mayo de 2002, el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal instruyó al Secretario de Finanzas del otrora Distrito Federal, para que realizara las acciones legales y administrativas necesarias para la extinción del FIVIDESU, debiendo revertir a esa Secretaría de Finanzas todos los bienes, cargas, derechos y obligaciones que integraran el remanente del patrimonio de dicho Fideicomiso para su inmediata transmisión al INVI.

59. Mediante convenio de fecha 26 de febrero de 2003, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, en su calidad de Fideicomitente y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal acordaron designar y aceptar al INVI como cesionario a título gratuito y, por ende, causahabiente a título universal de todas las acciones, bienes, derechos y obligaciones, derivadas de la calidad de Fideicomitente que el Gobierno del Distrito Federal tenía en los fideicomisos como era el FIVIDESU.

60. El 1° de abril de 2003, se publicó en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal el “Aviso por el que se dan a conocer los convenios de extinción del Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) y del Fideicomiso Programa Casa

Propia (FICAPRO)", a través del cual se entregó al INVI a título de propiedad, la totalidad de los bienes, derechos y obligaciones del FIVIDESU.

61. En 2004, el Director General del INVI informó a los beneficiarios titulares de la Unidad Habitacional "Cuchilla Del Moral I" que la Coordinación de Transferencia de Fideicomisos del INVI localizó en el Archivo General "El Coyol", los 240 expedientes individuales de las y los beneficiarios, con la identificación de 80 cajones de estacionamiento inmersos en los contratos de compraventa de las viviendas conformantes de la Unidad Habitacional, mismos que remitió al Notario Público 174 del entonces Distrito Federal. Por lo que el Comité de Trabajo Interdisciplinario para la Regularización de la Tenencia de la Tierra determinó que sería el INVI quien llevara a cabo el seguimiento de las acciones inconclusas.

62. El 10 de marzo de 2010, el Director General del INVI solicitó a SERVIMET que le transmitiera el lote Uno a dicho Instituto, en ejecución del contrato de fideicomiso del 06 de noviembre de 1995 y no como compraventa, en razón de que los programas que llevaba el extinto FIVIDESU eran de interés social; sin embargo, el 28 de abril de 2010, SERVIMET informó al INVI que no se encontraba en posibilidades de realizar transmisiones sin que mediara pago.

63. Mediante oficio del 10 de marzo de 2010, el INVI sostuvo que el Fiduciario en el fideicomiso es BANAMEX, S. A. (actualmente CITIBANAMEX), institución que en su momento señaló que la deuda por gastos de administración del fideicomiso es superior a los \$600.000.00 (seiscientos mil pesos 00/100 M.N.) y va aumentando por el transcurso del tiempo; por lo que de no liquidarse, no llevaría a cabo ningún acto tendiente a la transmisión de la propiedad.

64. Posteriormente, el 28 de junio de 2011, SERVIMET informó al entonces Secretario de Gobierno del Distrito Federal, diversas alternativas para solucionar la transmisión del inmueble a favor del INVI, tales como: créditos fiscales realizados por el Distrito Federal, a favor de SERVIMET, por el periodo comprendido de 1985 a esa fecha; o bien, a través de la permuta de inmuebles del Gobierno del Distrito Federal, que esa entidad paraestatal detenta para su explotación mediante Permisos Administrativos Temporales Revocables, con valor equivalente al predio en comento; sin que obtuviera respuesta alguna de parte del Instituto.

65. El 29 de julio de 2015, el INVI solicitó a la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario de la entonces Oficialía Mayor del Distrito Federal, un avalúo a valor histórico sobre la superficie del Lote Uno donde se edificó la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I. En consecuencia, mediante avalúo del 12 de octubre de 2015, la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario determinó que el valor del Lote Uno ascendía a la cantidad de \$9'322,799.00 pesos, sin incluir el Impuesto al Valor Agregado.

66. Casi tres años después, el 2 de julio de 2018, el Director del INVI informó a la entonces Jefa Delegacional en Iztapalapa, que en virtud del costo arrojado en el avalúo,

se propondría incluir este inmueble en los predios propiedad del Gobierno de la Ciudad de México y se formalizaría mediante compensación de adeudos con SERVIMET.

67. En julio de 2018, personal del INVI retomó el caso de la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I y derivado de lo informado por las personas habitantes, tuvieron conocimiento de la existencia del pozo de agua dentro del predio.

68. El 11 de septiembre de 2019, para efectos de la transmisión de la propiedad del terreno, SERVIMET señaló al Gobierno de la Ciudad de México y al INVI, una serie de alternativas de solución, tales como:

- a)** La venta del Lote, cuyo precio sería determinado por un avalúo emitido por la Dirección Ejecutiva de Avalúos de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, previo acuerdo con los ocupantes y autorización del Consejo de Administración de SERVIMET;
- b)** La permuta del Lote por otro inmueble de igual valor o que el monto del valor del inmueble transmitido sea tomado en consideración para otra operación inmobiliaria con el Gobierno de la Ciudad de México; o
- c)** La condonación de diversos impuestos locales a SERVIMET, por el monto que resulte como precio del avalúo practicado por la Dirección Ejecutiva de Avalúos de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario.

69. El 5 de noviembre de 2019, se llevó a cabo reunión de trabajo con personal de esta Comisión y del INVI, en dicha oportunidad el Jefe de Unidad Departamental de Análisis Documental señaló que retomó el caso en enero de 2019, que se había enterado de la existencia de un pozo de agua en la Unidad Habitacional por unas fotografías que le llevaron las personas peticionarias, que no había realizado visita o inspección al predio, tampoco solicitó información sobre dicho pozo al Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) y/o a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y que *“el caso era muy complejo”*.

70. El 8 de noviembre de 2019, personal del INVI solicitó a SERVIMET que se llevaran a cabo las acciones para la subdivisión del Lote (derivado de la existencia del pozo de agua) y que se asentara en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México la superficie resultante para la Unidad Habitacional, además de obtener el monto al que ascendía el pago por los gastos generados por la administración del fideicomiso y, una vez obtenida dicha información, se hiciera del conocimiento de ese Instituto de Vivienda.

71. El 21 de noviembre de 2019, personal de esta Comisión de Derechos Humanos llevó a cabo una reunión de trabajo con los titulares de la Dirección General de Servicios Legales y la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México (en adelante, CJSJL), a quienes se expuso la problemática de las personas habitantes de la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I. Las personas servidoras públicas manifestaron la necesidad de realizar la investigación de los antecedentes correspondientes y, posteriormente, proponer las alternativas de solución.

72. El 11 de diciembre de 2019, personal de esta Comisión de Derechos Humanos llevó a cabo reunión de trabajo con el Jefe de Unidad Departamental de Juicios Civiles de la Dirección General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, quien informó la necesidad, de que esa Consejería llevará a cabo reuniones con personal del INVI y de SERVIMET, a fin de atender la problemática.

73. El 17 de enero de 2020, las víctimas directas 1 y 2 informaron que personal del INVI les señaló, en su calidad de representantes de todas las víctimas directas, que no existía ningún documento en el cual se estableciera que el “Gobierno” tendría que pagar a SERVIMET el predio en el cual se encuentran sus inmuebles, ya que seguramente habían “interpretado mal” y que debían pagar “lo que les correspondía”, pues ese Instituto de Vivienda, sólo realizaría el deslinde del pozo de agua.

74. El 23 de enero de 2020, la víctima directa 1 informó que ella y las demás víctimas directas, fueron llamadas por un servidor público del INVI, quien en respuesta a una solicitud que formularon a la Jefa de Gobierno de las Ciudad de México, les entregó un oficio a través del cual indicaban que el caso estaría pendiente de resolver, hasta que se celebrara una reunión entre ese Instituto de Vivienda y SERVIMET. No obstante, el servidor público que las atendió les comentó que el Instituto no tiene dinero para pagar a SERVIMET y que sus recursos son para llevar a cabo construcciones y/o atender los casos derivados del sismo.

75. El 23 de enero de 2020, las víctimas directas 1 y 2 manifestaron que personal del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México les indicó que ellos (el INVI) realizarían el deslinde del predio en el que se encuentra el pozo de agua y, por ello, les preocupaba que se tardarán “varios años” en el tema del pozo, ya que a pesar de tener conocimiento de la existencia del mismo desde hacía tiempo, hasta ahora lo estaban retomando y consideran que es una forma de dilatar aún más el trámite de escrituración.

76. El 23 de enero de 2020, a solicitud de SERVIMET, el INVI requirió al Director General de Control y Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), llevar a cabo el levantamiento topográfico de la Unidad Habitacional y de la fracción del pozo de agua.

77. El 11 de marzo de 2020, el Director Ejecutivo de Administración y Finanzas del INVI, señaló que hasta que se lleven a cabo acciones para la subdivisión, se obtenga el nuevo avalúo que comprenda la superficie que ocupa la Unidad Habitacional, se asiente en Registro Público, se determinen los gastos fiduciarios, *“existan condiciones propicias para determinar la viabilidad de la transmisión de propiedad”* y se determine el mecanismo bajo el cual se deberá cubrir el pago; se podrán realizar gestiones necesarias para obtener la suficiencia presupuestal para adquirir el predio.

78. El 19 de marzo de 2020, personas servidoras públicas de la Dirección General de Servicios Legales de la CJSJ llevaron a cabo una reunión de trabajo con personal del INVI y de SERVIMET, así como de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario (en adelante, DGPI) de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México. En dicha reunión, el personal de SERVIMET ratificó sus propuestas, es decir, la venta

del Lote, o la permuta o la condonación de créditos fiscales. Por su parte, personal del INVI informó que se encontraba realizando las gestiones necesarias ante la DGPI, a fin de que se elaborara el avalúo correspondiente para establecer la cantidad en que se encuentra valuado dicho inmueble y solicitar la suficiencia presupuestal que le permita obtener la transmisión de propiedad del mismo. No obstante, la Consejería Jurídica informó que INVI y SERVIMET no habían llegado a un acuerdo para establecer quién es el responsable de pagar los gastos de administración del fideicomiso.

79. El 7 de septiembre de 2020, las víctimas directas 1 y 2 manifestaron que personal del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México les informó a ellas, quienes también actuaban como representantes de las restantes víctimas directas, que el 10 de septiembre del año en curso, acudirían a la Unidad Habitacional personas servidoras públicas de ese Instituto de Vivienda, a fin de realizar las mediciones para la subdivisión del pozo de agua; sin embargo, expresaron su preocupación respecto de que esa autoridad nuevamente estaría dilatando los tramites y que ellas y las personas que representan continúan sin tener la certeza jurídica sobre la tenencia de sus viviendas, ya que al estar actualizando la lista de las y los habitantes de la Unidad Habitacional pudieron percatarse que muchas de las personas fallecieron -una de ellas tenían apenas quince días de su deceso- sin poder obtener sus escrituras, lo cual les causa gran preocupación, pues desean poder escriturar y resolver finalmente la situación de sus viviendas. En esta oportunidad proporcionaron los datos completos de las 91 víctimas directas objeto de la presente Recomendación, mismas que se vinculan a 80 departamentos de la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I.

80. El 21 de septiembre de 2020, personal de la Tercera Visitaduría se constituyó en la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I. En el desahogo de dicha diligencia, al entrevistar a algunas de las víctimas directas, ellas manifestaron su preocupación, debido a que un grupo de personas armadas habían ingresado a varios departamentos del edificio 39, que en ese momento no estaban habitados y desde entonces viven allí. Su presencia les genera temor porque consideran que son personas peligrosas que “se dedican a actividades delictivas”.

81. La Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I se construyó hace casi 35 años, no obstante, a la fecha de la emisión del presente instrumento recomendatorio no se ha transmitido la propiedad del terreno a la autoridad competente (actualmente el INVI) para que ésta, a su vez, pueda garantizar la formalización del derecho a la propiedad privada de las 91 víctimas directas, respecto de los 80 departamentos a los que se refiere la presente recomendación. De las 91 víctimas directas el 73% son personas mayores, el 55% son mujeres y del total de víctimas el 37% son **mujeres mayores**.

82. Es así que, en el expediente de queja que sustenta la presente recomendación ha quedado acreditado que las 91 víctimas directas aquí reconocidas (todas las cuales han señalado no tener adeudos en su crédito de vivienda), han mantenido la posesión continua, pacífica e ininterrumpida de los 80 departamentos de que se trata la presente Recomendación; dicha posesión ha sido conocida y reconocida por las diversas

instancias públicas involucradas (FIVIDESU, SERVIMET e INVI), siendo que en ningún momento han negado o combatido dicha posesión, por ningún medio.

VI. Marco Jurídico Aplicable

83. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, así como con la CPEUM y la CPCM, en México todas las autoridades, tanto federales como locales, tienen las obligaciones de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos. Así, en su artículo 4, la CPCM establece un modelo de protección a los derechos humanos a partir de cinco elementos fundamentales:

- i. El goce de los derechos humanos para todas las personas.⁴³
- ii. El ejercicio individual o colectivo de los derechos humanos.⁴⁴
- iii. El principio de garantía colectiva de los derechos humanos.⁴⁵
- iv. Las obligaciones de las autoridades.⁴⁶
- v. Un modelo de control de constitucionalidad local.⁴⁷

84. De esta manera, la CPCM establece un conjunto de obligaciones para las autoridades en materia de derechos humanos, en el que se pueden identificar tres categorías interdependientes:

- a) Obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.⁴⁸
- b) Obligaciones específicas de garantía para asegurar el ejercicio de los derechos y elevar los niveles de bienestar.⁴⁹
- c) Obligaciones específicas de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.⁵⁰

85. En el mismo sentido, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵¹ como la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵² establecen las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos humanos. Además, en el caso *Velásquez Rodríguez vs Honduras* la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) estableció que:

166. La segunda obligación de los Estados Parte es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona

⁴³ Artículo 4.A.1. En el mismo sentido, el primer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM.

⁴⁴ Artículo 4.A.2.

⁴⁵ Artículo 4.A.2. *in fine*; y artículo 5.B.

⁴⁶ Artículo 4.A.3, 4.A.4 y 4.A.5.

⁴⁷ Artículo 4.A.6.

⁴⁸ Artículo 4.A.3.

⁴⁹ Artículo 4.A.4.

⁵⁰ Artículo 4.A.5. En el mismo sentido, el tercer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM.

⁵¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 2.1.

⁵² Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), artículo 1.1.

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

86. Por su parte, la SCJN estableció que *“los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”*⁵³; así, la Suprema Corte ha entendido que el principio de supremacía constitucional implica que, a la eficacia normativa directa de la Constitución, se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas.⁵⁴ En sentido amplio, la interpretación conforme, implica que todas las autoridades del Estado mexicano deben interpretar las leyes a la luz y conforme a los derechos humanos previstos en la constitución federal y tratados internacionales, mientras que, en sentido estricto, implica que cuando existen varias interpretaciones válidas, preferirá aquellas que sean acordes a la norma constitucional federal y a los instrumentos internacionales.⁵⁵ Criterio que se vincula inescindiblemente con el principio pro persona, el cual busca maximizar la vigencia y el respeto de los derechos humanos y permite “optar por la aplicación o interpretación de la norma que los favorezca en mayor medida, o bien, que implique menores restricciones a su ejercicio”⁵⁶.

87. A su vez, en el ámbito de competencia constitucional local, el artículo 4.B de la CPCM establece:

1. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad, son principios de los derechos humanos⁵⁷.

⁵³ Ver, Poder Judicial de la Federación (PJF), Tesis P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, abril 2014, pág.202. Tesis de rubro DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

⁵⁴ Ver, PJF, Tesis 1a./J. 37/2017, pág.23. Tesis de rubro INTERPRETACIÓN CONFORME.NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.

⁵⁵ Ver, Sánchez Cordero, Olga, “El Control de Constitucionalidad en México, a partir de la Reforma de junio de 2011”, En, Caballero, José Luis (coord.), Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates, Tirant lo Blanch, México, 2018, págs. 930-931.

⁵⁶ Ver, PJF, Tesis 1a.CCCXXVII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Tomo I, octubre de 2014. Tesis de rubro PRINCIPIO PRO PERSONA, REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

⁵⁷ En idéntico sentido, el tercer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM.

2. Los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles.
3. En la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecer el principio pro persona.⁵⁸
4. En la aplicación transversal de los derechos humanos, las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.

88. En este contexto, esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) -en el ámbito de sus competencias y atribuciones como organismo local de protección de derechos humanos- tiene la obligación legal, constitucional⁵⁹ y convencional⁶⁰ de garantizar los derechos humanos; inclusive, de ser el caso, la de realizar un control de convencionalidad *ex officio*.⁶¹

89. Así, esta CDHCM funda sus recomendaciones principalmente en las disposiciones de derechos humanos establecidas en la CPCM,⁶² en la CPEUM y en las diversas fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), inclusive en la interpretación que los organismos internacionales han realizado respecto del contenido y alcance de los derechos humanos, utilizando diversas normas generales, federales o

⁵⁸ En idéntico sentido, el segundo párrafo del artículo 1o. de la CPEUM.

⁵⁹ El tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que *"todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley."*

⁶⁰ Ver, CADH, artículo 1.1; PIDCP, artículo 2.2; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará); artículo; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); artículos 2 y 3. Dichas disposiciones convencionales establecen la obligación de garantía para el Estado en su conjunto, lo que vincula necesariamente a esta COMISIÓN.

⁶¹ La Corte IDH ha establecido que la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo susceptible de ser decidido por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar el control de convencionalidad, que es función y tarea de cualquier autoridad y no sólo del Poder Judicial. Ver. Corte IDH, *caso Gelman vs. Uruguay*, sentencia del 24 de febrero de 2011, párr. 239. La misma Corte ha enfatizado que, en el ámbito de sus competencias, todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad. Ver. *caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, sentencia del 28 de agosto de 2014, párr. 497. Asimismo, ha precisado la multicitado Corte regional que esta obligación vincula a todos los poderes y órganos estatales en su conjunto, los cuales se encuentran obligados a ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas en la convención americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Ver. *caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador*, sentencia del 14 de octubre de 2014, párr. 213.

⁶² En virtud del principio de progresividad y no regresividad que rige en materia de derechos humanos, esta Comisión considera fundamental, a través de sus Recomendaciones, contribuir a dotar de contenido y efectividad a las normas de la Constitución Política de la Ciudad, dado que este instrumento jurídico político ha sido un insumo fundamental para consolidar diversas conquistas que, en materia de derechos humanos, ha alcanzado la Ciudad de México.

locales del derecho mexicano, favoreciendo en todos los temas, la mayor protección de las personas y sus derechos humanos.

90. De esta manera, a continuación, se hará explícito el parámetro normativo a partir del cual se determinará el contenido y alcance de los derechos humanos implicados en el presente instrumento recomendatorio. Lo anterior no pretende ser una sistematización exhaustiva de los elementos normativos de los derechos humanos implicados, sino la determinación específica del contenido normativo de tales derechos que le ha servido a esta Comisión como parámetro de análisis jurídico de las violaciones a derechos humanos que se investigaron en el expediente de queja motivo de la presente Recomendación.

VI.1. Obligación reforzada de protección a grupos de atención prioritaria

91. De la información con que cuenta esta Comisión, se ha observado que, de las 91 víctimas directas el 73% son personas mayores y el 55% son mujeres, por lo que resulta imperativo aplicar un enfoque interseccional, siendo que, del universo de víctimas reconocidas en este instrumento, el 37% son **mujeres mayores**. Este enfoque es importante porque permite visibilizar las particularidades que sufren grupos que históricamente han sido discriminados por más de uno de los motivos prohibidos establecidos en varios tratados de derechos humanos; siendo de esta manera, la interseccionalidad⁶³ no sólo describe una discriminación basada en diferentes motivos, sino que evoca un encuentro o concurrencia simultánea de diversas causas de discriminación.

92. La CPCM, en su artículo 11 enuncia los grupos de atención prioritaria en la Ciudad de México y establece que son *“las personas que debido a la desigualdad estructural, enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos”*.

93. En criterio de esta Comisión, el reconocimiento de la categoría de grupos de atención prioritaria en la CPCM implica un desarrollo constitucional del principio de progresividad de los derechos humanos, en el que se transita del concepto de vulnerabilidad al concepto de atención prioritaria; siendo que éste presupone la vulnerabilidad de los grupos, pero exige y pone el acento en la garantía efectiva (y valga decir, con **prioridad** frente a otros sectores) de sus derechos a través de la acción pública.

⁶³ En este sentido, Corte IDH, Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, Sentencia de 1 de Septiembre de 2015, Serie C, No. 298, Voto concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. Al respecto el Juez Ferrer Mac-Gregor ha señalado que la interseccionalidad está asociada a dos características: Primera, las bases o los factores que son analíticamente inseparables, como la experiencia de la discriminación no puede ser desagregada en diferentes bases. La experiencia es transformada por la interacción. Segunda, la interseccionalidad es asociada con una experiencia cualitativa diferente, creando consecuencias para esos afectados en formas que son diferentes por las consecuencias sufridas por aquellos que son sujetos de solo una forma de discriminación

94. De la interpretación teleológica de los apartados A y B de artículo 11 de la CPCM, podemos señalar que, dentro de las obligaciones constitucionales que tienen las autoridades de la Ciudad de México, cuando de grupos de atención prioritaria se trata, se encuentran:

- Garantizar su capacidad para decidir sobre su persona **y su patrimonio**, así como para el ejercicio de sus libertades, independencia, privacidad, intimidad y autonomía personal.
- Promover medidas de nivelación con enfoque de atención diferencial, atendiendo las causas multifactoriales de la discriminación;
- Actuar con debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a sus derechos humanos, tomando en cuenta la situación y condiciones de vulnerabilidad.

VI.1.1. Mujeres

95. Del total de víctimas directas, en la presente Recomendación, el 55% son mujeres, por lo que en el análisis del asunto que nos ocupa, resulta relevante evidenciar la falta de garantía efectiva de sus derechos.

96. Al respecto, la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer establece su derecho de “gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de **la vivienda**, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”⁶⁴. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de ONU ha entendido principalmente que “la falta de vivienda adecuada puede hacer a las mujeres más vulnerables a diversas formas de violencia, como la violencia en el hogar, y en particular de que la falta de otras posibilidades de vivienda puede limitar la capacidad de muchas mujeres para salir de situaciones de violencia”⁶⁵.

97. La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre las Violencia contra las Mujeres, ha sostenido que “el hecho de que una mujer no pueda ser propietaria de bienes o de tierra tal vez sea consecuencia de factores estructurales que contribuyen a sus experiencias de violencia interpersonal”.⁶⁶ La Relatora también ha señalado que la realidad material, como el nivel educativo, la vivienda y el acceso a la tierra, el agua, los alimentos y el trabajo, tiene un papel determinante en la forma y en la medida en que las mujeres experimentan la violencia, por lo que las condiciones en que viven las mujeres

⁶⁴ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. El Instrumento de Ratificación fue firmado el 2 de marzo de 1981 y depositado ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, el día 23 de marzo de 1981. Art. 14.2.h.

⁶⁵ Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2005/25, 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. P. 3. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3450.pdf>

⁶⁶ Informe A/HRC/17/26 de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, mayo de 2011, párr. 29.

también pueden situar a estas en una posición que las haga especialmente vulnerables a la violencia por razón de género.⁶⁷

98. La Relatora considera que existen numerosos obstáculos institucionales y estructurales que impiden a muchas mujeres del mundo el disfrute del derecho a un nivel de vida adecuado, entre otros, en su componente del derecho a una vivienda digna y adecuada, por lo que las violaciones de esos derechos pueden exacerbar la violencia contra las mujeres, a menudo con efectos fatales.⁶⁸

99. Derivado de lo anterior, es claro que la falta de seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, exacerba los riesgos de que las mujeres sean víctimas de violencia y, en virtud del principio de interdependencia, limita el ejercicio efectivo de muchos de sus derechos humanos.

VI.1.2. Personas mayores

100. Como ya se estableció, dentro de los grupos de atención prioritaria se encuentran las personas mayores (artículo 11.F. CPCM). En el presente caso, el 73% de las víctimas, cuentan con más de 60 años, por lo que se debe tomar en cuenta su estatus constitucional de personas mayores, titulares del derecho a una atención prioritaria.

101. En el marco jurídico local, contamos con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de la Ciudad de México (LPAM), la cual señala que toda persona de sesenta años de edad en adelante, sin distinción alguna, gozará de los beneficios señalados en la ley, para lo cual, las autoridades de la Ciudad deberán atender al principio de “Atención diferenciada” entendido como aquel que obliga a los órganos locales de Gobierno de la Ciudad a implementar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas mayores y reconoce los derechos de las personas mayores a vivir en dignidad, a la integridad, a la salud, la alimentación, **la certeza jurídica**, a la educación, recreación, información y participación, al trabajo y a la asistencia social, entre otros.

102. Así, desde una interpretación conforme de la LPAM *vis-a-vis* la CPCM, se debe tener claro que en la Ciudad de México las personas mayores tienen derecho a una atención diferenciada y prioritaria.

103. El desarrollo de un estándar de protección reforzada de las personas mayores también se ha dado en el ámbito internacional en el que se ha recorrido un largo camino⁶⁹, hasta llegar a los 18 “*Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas*

⁶⁷ *Ibidem*, párr. 76.

⁶⁸ *Ibidem*, párr. 83.

⁶⁹ En 1948 la Asamblea General de ONU, aprueba la Resolución 213(III) a efecto de comenzar los trabajos para elaborar un proyecto de “Declaración de los Derechos de la Vejez”. El proyecto de Declaración no prosperó y fue hasta 1982, con “Plan de acción internacional de Viena sobre el envejecimiento”, que se volvió a tratar el tema. En diciembre de 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Resolución 46/91, mediante la cual se emiten los “Principios de las Naciones Unidas a favor de las

de edad⁷⁰, que les reconocen el derecho de acceder a la vivienda y poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.⁷¹

104. Este proceso evolutivo llega a un punto de inflexión en junio de 2015, con la adopción en la región de la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, que es el primer instrumento de cumplimiento obligatorio para los Estados americanos sobre los derechos humanos de las personas mayores⁷², la cual en su artículo 24 reconoce el derecho de las personas mayores a una vivienda digna y adecuada, y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades. Además, señala la obligación de los Estados de adoptar políticas de promoción del derecho a la vivienda reconociendo las necesidades de las personas mayores y la prioridad en la asignación a aquéllas que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad.

105. Como se ha observado, el derecho a la vivienda de las mujeres y de las personas mayores, es un derecho de explícito reconocimiento constitucional en el ámbito de la Ciudad de México y también en el derecho internacional de los derechos humanos, mismo que debe tener, en virtud del principio de interseccionalidad, un nivel de protección reforzada y prioritaria para las **mujeres mayores**.

VI.2. Derecho a la vivienda adecuada

106. La Constitución Política de la Ciudad de México establece en su artículo 9 apartado E⁷³, que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada para sí y su familia, adaptada a sus necesidades. Además, refiere que las autoridades tomarán medidas para que las viviendas reúnan condiciones de accesibilidad, asequibilidad,

personas de edad”, con la finalidad de que los gobiernos introduzcan los 18 principios en sus programas nacionales. Posteriormente, la Asamblea General de la ONU realizó la “Proclamación sobre el envejecimiento”, en 1992, en la que señaló su preocupación por el creciente número de personas mayores y las necesidades que tienen y deben ser atendidas puntualmente. Con esta Proclamación, exhortó a la comunidad internacional a realizar una estrategia para el decenio de 1992 a 2001. También, a finales de 1999 la Asamblea General se reunió para hacer un balance acerca del trabajo de los Estados y la comunidad internacional en torno a las personas mayores, por lo que creó el “Marco de políticas para una sociedad para todas las edades” y el “Programa de Investigación para el Envejecimiento para el Siglo XXI”. En el 2002 se llevó a cabo la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, de la cual derivó el “Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”. En el ámbito interamericano, en 2011, mediante la Resolución AG/RES. 2654 (XLI-O/ 11) se instauró el “Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores” de la Organización de los Estados Americanos. A pesar de la preocupación por contar con estudios especializados respecto de la atención de las personas mayores y sus derechos, no existía en ese momento, un instrumento internacional jurídicamente vinculante por lo que uno de los principales objetivos del Grupo de Trabajo fue integrar una propuesta de Convención Interamericana para la Protección y Promoción de los Derechos de las Personas Mayores.

⁷⁰ “Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad” <https://www.acnur.org/5b6caf814.pdf>

⁷¹ Principios 1 y 6, respectivamente.

⁷² México aún no es parte de este tratado.

⁷³ Constitución Política de la Ciudad de México. Asamblea Legislativa de la Ciudad de México VII Legislatura. Gaceta Oficial de la Ciudad de México 5 de febrero de 2017, artículo. 9 apartado E.

habitabilidad, adaptación cultural, tamaño suficiente, diseño y ubicación seguros que cuenten con infraestructura y servicios básicos de agua potable, saneamiento, energía y servicios de protección civil.

107. Asimismo, la CPCM perentoriamente establece que se **impulsarán planes accesibles de financiamiento y medidas para asegurar la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda** (9.E.3). El que el constituyente primario de la Ciudad de México utilizara, en modo imperativo, el verbo impulsar (impulsarán) lleva indudablemente a concluir que dicho dispositivo constitucional estableció una obligación específica de garantía respecto del derecho a la vivienda, siendo dicha obligación, a cargo de todas las autoridades de la Ciudad, en el ámbito de sus competencias.

108. Así, como parte del estándar constitucional del derecho a una vivienda adecuada, el constituyente de la Ciudad de México estableció explícitamente la obligación para las autoridades de impulsar planes accesibles y **medidas para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda**.

109. Por su parte, el artículo 16.E.2. de la CPCM, ordena que:

2. Las autoridades establecerán una política habitacional acorde con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y el uso del suelo, a fin de garantizar a sus habitantes **el derecho a la vivienda adecuada** que favorezca la integración social. [...]

110. Así, de la interpretación sistemática de las normas constitucionales ya referidas se tiene que mientras el artículo 9.E reconocen de manera no limitativa los derechos y obligaciones en materia de vivienda, el artículo 16.E constitucional establece una garantía específica de este derecho (una política habitacional), con lo que el texto constitucional mismo asegura la exigibilidad y justiciabilidad de este derecho.

111. En el mismo sentido, la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México⁷⁴ establece en su artículo 59 que:

El derecho a una vivienda adecuada se entenderá de acuerdo con los contenidos esenciales definidos en los instrumentos del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de los mecanismos de las convenciones de las que el Estado mexicano sea parte y del artículo 9, apartado E de la Constitución Local. Los programas y las acciones para garantizar el derecho a la vivienda se apegan al artículo 16.E.

112. En el ámbito internacional de los derechos humanos, la Declaración Universal⁷⁵ (en adelante DUDH) consagra el derecho a una vivienda adecuada en su artículo 25, párrafo primero, que a la letra dice:

⁷⁴ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad De México el 08 de febrero de 2019.

⁷⁵ Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 217 (III) A del 10 de diciembre de 1948.

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

113. De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷⁶ (en adelante PIDESC) en su artículo 11, párrafo primero, establece el derecho a una vivienda adecuada en el siguiente sentido:

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

114. La Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante Comité DESC) ha establecido que el derecho a la vivienda “*no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*”.⁷⁷ El Comité DESC reconoce el carácter de derecho humano a la vivienda adecuada y establece que ésta tiene “*una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales*”.⁷⁸

115. El Comité DESC en su observación general 04⁷⁹ establece los siete aspectos esenciales del derecho a la vivienda adecuada: a) **Seguridad jurídica de la tenencia**; b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) Gastos soportables; d) Habitabilidad; e) Asequibilidad; f) Lugar y g) Adecuación cultural.

VI.2.1 Derecho a la Seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda

116. Como ya se mencionó, el Comité DESC, en su observación general número 4, estableció 7 aspectos esenciales de la vivienda adecuada, de los cuales, para el presente caso, resulta relevante el siguiente:

a) Seguridad jurídica de la tenencia.

La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de

⁷⁶ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1971, y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981.

⁷⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación General núm. 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada, 1991, párr. 7.

⁷⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, op. cit., nota 27, párr. 1.

⁷⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, op. cit., nota 27, párr. 8.

emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad.

Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

[...]

117. Cómo ya se puso de presente, el derecho a la vivienda no sólo está reconocido en la DUDH y en el PIDESC sino que, en específico a personas mayores, está contenido en los Principios, en la Convención Interamericana y en los artículos 9.E y 16.E. de la CPCM. Ahora bien, tanto la Ley de Vivienda como la Observación General 4, señalan que el objeto de la seguridad jurídica de la tenencia es instrumental a que se les garantice a todas las personas **una protección legal** contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

118. En este sentido, la Ley de Vivienda de la Ciudad de México⁸⁰ (en adelante Ley de Vivienda) establece en su artículo 1, fracción VI, que entre los objetivos que tiene ese ordenamiento es:

VI. Establecer y aplicar medidas concretas de apoyo y fomento a la construcción de vivienda y el hábitat, que se lleve a cabo a través del **Instituto**:

a) **Garantizar la certeza jurídica de la vivienda**, de los conjuntos o unidades habitacionales, mediante las facilidades administrativas, notariales y registrales necesarios;

b) Otorgar facilidades administrativas **relacionadas con la transmisión de propiedad** que los proyectos autorizados requieran;

119. La citada Ley, en el artículo 26, establece que:

La política de vivienda de la Ciudad de México se orientará por los siguientes principios y lineamientos generales con la finalidad de respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a una vivienda adecuada para todas las personas que habitan en la Ciudad de México, en función de los siguientes principios:

[...]

I. Adoptar medidas de protección y de garantía de realización para **atender prioritariamente a la población** que:

[...]

c. **No cuenta con seguridad jurídica** de la posesión o la propiedad de la vivienda que habita; [...]

⁸⁰ Ley de Vivienda de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 15 de diciembre de 2016.

120. La seguridad jurídica de la tenencia es un contenido esencial del derecho a la vivienda adecuada que exige una protección reforzada cuando se trata de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de las personas mayores y especialmente de mujeres mayores.

121. Como se advierte de lo hasta ahora planteado, la protección del derecho humano a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda pone un marcado acento en la obligación de prevenir violaciones al derecho humano a la vivienda adecuada, precaviendo respecto de posibles amenazas y riesgos para el efectivo ejercicio de este derecho; siendo que tales amenazas y riesgos son de especial preocupación y prioritaria atención cuando se trata de asuntos que se refieran a mujeres y a personas mayores.

122. Además, el derecho a la vivienda como lo delimita el artículo 9.E.1. de la CPCM, implica una doble dimensión al señalar que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada para sí y para su familia. No escapa a la consideración de esta Comisión, el mandato del artículo 17.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en punto a que la familia “*debe ser protegida por la sociedad y el Estado*”.

123. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) en su informe “Vivienda y ODS en México”, señaló que las familias que viven en condiciones de informalidad ven mayormente vulnerados sus derechos humanos, en el entendido que la irregularidad de la tenencia impide la inversión pública y el acceso de las familias a créditos para el mejoramiento de sus condiciones habitacionales.⁸¹

124. Sin lugar a dudas, el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, además de hacer parte del contenido esencial del derecho a la vivienda adecuada, es un desarrollo específico del **derecho humano a la seguridad jurídica**. Tal como lo sustentó esta Comisión en la Recomendación 19/2018⁸²:

76. [...] la comunidad internacional ha propugnado, durante siete décadas, por establecer las bases para la construcción de *un estado de derecho que proteja los derechos humanos*. Tal objetivo universal implica reconocer que uno de los valores estrechamente ligados al Estado de Derecho es la seguridad jurídica; ésta se concreta en exigencias objetivas tanto de corrección estructural (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico), como de corrección funcional (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los *órganos del Estado* encargados de su aplicación). En su dimensión de derecho humano, la seguridad jurídica es interdependiente del principio de legalidad, siendo estos dos conceptos afines e íntimamente ligados.

77. La Corte IDH ha establecido que el Principio de legalidad “debe entenderse como aquel en el cual la creación de las normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución de cada Estado Parte [corrección estructural], y a él deben ajustar su conducta de manera estricta todas las autoridades públicas [corrección funcional]”. Así, el principio de legalidad cuenta con diversas

⁸¹ Ver, ONU-HABITAT, “Vivienda y ODS en México”, op. cit., pág 205

⁸² Respecto del caso de “Tratamiento ilegal y arbitrario de datos personales a través de la aplicación “Periscope” emitida el 1 de noviembre de 2018. Visible en < <https://cdhcm.org.mx/2018/11/recomendacion-19-2018/> > Párr. 76, 77 y 78.

garantías instrumentales (los requisitos de autoridad competente, fundamentación y motivación, entre otras) así como garantías procesales, todas las cuales informan el derecho humano a la seguridad jurídica.

78. En este sentido, en el marco de la CPEUM, el derecho a la seguridad jurídica, se encuentra reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ha sido delimitado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como el derecho a “no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión; su esencia versa sobre la premisa consistente en “saber a qué atenerse” respecto del contenido de las leyes [corrección estructural] y de la propia actuación de la autoridad [corrección funcional]”.

125. Es a partir del concepto de **corrección funcional**, que todas las autoridades públicas deben ajustar su conducta, de manera estricta, para que las personas puedan “saber a qué atenerse” respecto de sus actuaciones, con miras al objetivo de eliminar la incertidumbre jurídica que deja en indefensión a las personas.

126. De esta manera, el derecho a la seguridad jurídica implica que las personas no deben encontrarse en ninguna situación que les exponga a la incertidumbre jurídica, máxime cuando ésta es provocada por acciones u omisiones de las autoridades.

127. Así, desde un enfoque de derechos humanos, las autoridades públicas deben dirigir su actuar a dotar de efecto útil el ejercicio de los derechos; así cuando las autoridades incurren en omisiones que retardan, entorpecen o imposibilitan la concreción de un acto jurídico que envuelve la garantía de un derecho humano (subyacente, como el derecho a la vivienda), las personas quedan en la incertidumbre jurídica y ello se traduce directamente en una violación del derecho subyacente, en interdependencia con el derecho a la seguridad jurídica.

128. La incertidumbre jurídica y la consecuente indefensión que, en todos los casos (*iuris et de iure*) surge de ella, aumenta la vulnerabilidad de las personas mayores e incrementa la amenaza de despojos, fraudes o intromisiones⁸³ de terceros.

129. Siendo de esta manera, el estándar de protección del derecho a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda para ser violado, sólo exige que se demuestre el estado de incertidumbre jurídica y no debe entenderse que exige que se actualice el riesgo o amenaza que se busca prevenir, pues de acaecer dicho riesgo estaríamos ante violaciones a otras dimensiones del derecho a la vivienda; más bien, de manera preventiva (en la dimensión de prevenir violaciones al derecho humanos) se exige al Estado garantizar que las personas y, se itera, especialmente las mujeres mayores, no se vean sometidas a riesgos o amenazas como las ya referidas, mismas que son parte de los contextos en los que viven las personas sometidas a los escenarios de incertidumbre.

⁸³ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik,, Pag 6, Párr. 16 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/189/82/PDF/G1218982.pdf?OpenElement>

130. Para el caso de nuestra Ciudad, debemos recordar que en agosto de 2016, desde la entonces Asamblea Legislativa, se impulsó el punto de acuerdo a través del cual se solicitó a la Procuraduría General de Justicia (actualmente Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México), un informe pormenorizado de las averiguaciones previas y los resultados de las mismas que había llevado a cabo la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores. De acuerdo con datos de las autoridades, en 2014 la Procuraduría informó que en esos años se acumularon casi 6,000 denuncias por invasiones de inmuebles; sin embargo, en 2016, la misma dependencia informó que cada semana se llevan a cabo en promedio siete desalojos, de los cuales “las personas de la tercera edad” eran víctimas del delito, para septiembre de 2018, el Consejo Ciudadano de la Ciudad de México, reportó que el robo y el despojo eran los principales delitos cometidos en contra de las personas mayores en la zona metropolitana, los cuales se producían principalmente en contra de mujeres, y en personas de edades de entre 71 a 75 años, de acuerdo a las llamadas recibidas en la Línea Plateada.

131. De acuerdo a los mil 800 reportes recibidos en el periodo 2012–2018 a la línea del Consejo Ciudadano, el robo es el principal delito cometido en contra de este sector de la población, con un 35%; seguido del despojo, con el 26%; las amenazas ocupan el tercer lugar, con un 17%; las lesiones el cuarto, con un 16%; y en quinto lugar el fraude, con un 5%. A pesar de que el robo había estado año con año entre los dos primeros lugares, el despojo ha venido evolucionando (de ocupar el cuarto lugar en 2012; el segundo lugar en 2013; el tercer lugar en 2014; el cuarto lugar en 2015; el tercero en 2016; el cuarto en 2017) hasta ocupar el primer lugar en 2018.

132. Ahora bien, en relación a las personas que cometían el delito, en el primer lugar se ubicaban personas desconocidas, con un 29%; en segundo lugar, aparecían los hijos, con un 23%, y en tercero otros familiares, con un 22%, es decir, el 45% de los delitos de despojo cometidos en contra de las personas mayores son cometidos por personas de su propio entorno.

133. El delito se presentaba fundamentalmente en contra de mujeres, con un 70% de casos, el resto eran hombres, pero en este caso se consideraba que influían dos factores: el primero, que la esperanza de vida de las mujeres era mayor y, en segundo, que se consideraban más vulnerables que los hombres.

134. De otro lado, debe considerarse que en 2019, la Procuradora General de Justicia de la Ciudad de México (ahora Fiscalía General de Justicia) señaló que se habían iniciado 311 carpetas de investigación por casos de personas mayores que habían sido despojadas de viviendas e inmuebles a través de órdenes falsas de desalojo en la Ciudad de México. En este sentido, se señaló que esa dependencia investigaba a cuatro Notarias del Estado de México y de Guerrero que trabajan con bandas delictivas dedicadas a este tipo de delito. Grupos de entre ocho y 10 personas armadas llegan a los inmuebles y con amenazas, engaños, documentos falsos o promesas de programas de vivienda o reconstrucción se apoderan de casas, departamentos o terrenos. La Procuradora informó que estos grupos ingresaban violentamente a los predios o

viviendas generalmente ocupadas por personas mayores, llevando documentos de notarías e inmobiliarias, y haciéndose acompañar por personas que se ostentaban como abogados para despojarlos de su patrimonio. En otras ocasiones se han hecho pasar por funcionarios y los engañaban diciendo que había un programa de construcción o remodelación de sus viviendas. También señaló que habían identificado miembros de notarías o inmobiliarias que ubicaban a esos inmuebles de personas mayores que habitan solas o que no cuentan con familiares en las intermediaciones y que también se estaban exhibiendo documentos de compra venta, acciones de pago, y que en muchos casos era documentación apócrifa.

135. Asimismo, en el presente caso, no debe perderse de vista que las víctimas han manifestado que personas armadas han estado invadiendo departamentos que se encuentran en las unidades habitacionales aledañas.

136. Frente a este contexto de riesgo y amenazas para las víctimas del presente caso, es importante puntualizar que, a nivel local, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México es la autoridad responsable de la protección y realización del derecho a la vivienda de la población que, por su condición socioeconómica o por otras condiciones de vulnerabilidad, requieren de la acción del Estado para garantizarlo.⁸⁴

137. El Instituto de Vivienda de la Ciudad de México es un organismo público descentralizado de la Administración Pública de la Ciudad de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos de la Ciudad de México.⁸⁵

138. Dentro de las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del INVI, se señala que su política jurídica consiste en⁸⁶:

2.3. POLÍTICA JURÍDICA

Consiste en normar la actuación conjunta de los agentes que participan en el proceso de producción de vivienda para brindar seguridad y certeza jurídica en sus derechos y obligaciones.

Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos los siguientes:

[...]

- **Garantizar certidumbre jurídica a los acreditados**, mediante instrumentos jurídicos que precisen sus derechos y obligaciones; desde la adquisición del suelo hasta la escrituración e individualización de la vivienda, en los diferentes programas y líneas de financiamiento que opera el Instituto.

[...]

⁸⁴ Artículo 13 de la Ley de Vivienda de la Ciudad de México.

⁸⁵ Gaceta Oficial del Distrito Federal, publicación 161, Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, 29 de septiembre de 1998. Véase en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/septiembre98_29_161.pdf

⁸⁶ Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del INVI, pág. 14. Véase en: <http://187.237.242.163/portal/transparencia/UT/121/II/DAJ/2017/REGLASDEOPERACIONYPOLITICASDEADMINISTRACIONCREDITICIAYFINANCIERA.pdf>



139. Para la regularización de viviendas no escrituradas por FICAPRO y FIVIDESU, las mencionadas Reglas de Operación estipulan que el INVI, a través de la Dirección Ejecutiva de Cierre de Fondos, realizará lo siguiente⁸⁷:

5.6.3. REGULARIZACIÓN DE VIVIENDAS NO ESCRITURADAS POR FICAPRO Y FIVIDESU

El INVI a través de la Dirección Ejecutiva de Cierre de Fondos, **regularizará** las cesiones de derechos **pendientes de formalización** por los extintos FICAPRO y FIVIDESU [...]

140. De lo anterior, se puede observar que corresponde al INVI dotar de certidumbre jurídica sobre su tenencia, regularizar y formalizar a aquellas personas que se encontraban en algún programa de FIVIDESU.

141. Por su parte, SERVIMET, de acuerdo con su Manual Administrativo -emitido en diciembre de 2019-, es una entidad paraestatal que, como parte de su objeto tiene la construcción y administración de unidades de vivienda de interés social o por concesión de particulares, bajo el sistema de condominios⁸⁸. SERVIMET, según la escritura pública 63,302 de fecha 11 de mayo de 2016⁸⁹, tiene como objeto:

II. Adquisición de bienes muebles e inmuebles para comercializarlos.

III. [A]tender servicios municipales y gubernamentales, por concesión o por delegación expresa de autoridades del Gobierno de la Ciudad de México [...]

142. En su Manual Administrativo vigente, se señala que SERVIMET es una entidad paraestatal que, como parte de su objeto tiene la construcción y administración de unidades de vivienda de interés social o por concesión de particulares, bajo el sistema de condominios⁹⁰. Así, SERVIMET como empresa paraestatal es un agente inmobiliario del gobierno de la Ciudad de México, que participa en la planificación, desarrollo urbano y arquitectónico sustentable de la ciudad, y coadyuva al cumplimiento de las acciones y programas del gobierno, como es la construcción de unidades de vivienda de interés social bajo el sistema de condominios.

143. En este sentido, el propio Manual Administrativo⁹¹, establece los objetivos de SERVIMET, entre los que destacan:

[...]

Objetivo 2. Garantizar la correcta ejecución de los proyectos, actuando como enlace institucional con los diversos entes públicos y privados.

Funciones vinculadas al Objetivo 2:

⁸⁷ Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del INVI, Op. Cit., pág. 66.

⁸⁸ SERVIMET, Manual Administrativo diciembre 2019. Op. Cit., pág. 7.

⁸⁹ SERVIMET, Manual Administrativo diciembre 2019. Op. Cit., pág. 7.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Ibidem.

- Coordinar las acciones enfocadas para lograr el **enlace efectivo entre las instituciones públicas y privadas, para el correcto desarrollo de los proyectos.**
- **Proponer los mecanismos de comunicación entre las instituciones públicas y privadas, que garanticen el correcto desarrollo de los proyectos.**

144. Por lo que hace a la ejecución de obras, el propio Manual establece entre los objetivos, el siguiente:

[...]

Objetivo 3. Planear oportuna y **continuamente** desarrollos inmobiliarios de **vivienda de interés social** públicos o por concesión de particulares de gobiernos o de institutos y llevar a cabo acciones para la evaluación de la viabilidad de la ejecución de proyectos propios o presentados por desarrolladores u otras dependencias de Gobierno.

Funciones vinculadas al Objetivo 3:

[...]

- Establecer que, previo al desarrollo de cualquier proyecto, **se verifique la documentación que certifique la adquisición o regulación de la tenencia de la tierra o inmueble donde se pretenden realizar los trabajos respectivos** y de manera oportuna se constaten en campo sus dimensiones reales.

145. De lo anterior, se puede observar que corresponde a SERVIMET ser un enlace efectivo entre las instituciones públicas y privadas, para el correcto desarrollo de los proyectos y verificar toda la documentación relacionada con la adquisición y regulación de la tenencia de la tierra de los predios donde se desarrollen los proyectos de vivienda, como es el caso de la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral.

Motivación

146. Esta Comisión, ha alcanzado la convicción de que, en el presente caso, el INVI y SERVIMET violaron el derecho humano a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, en perjuicio de las 91 víctimas directas reconocidas en esta Recomendación.

147. Como ya se dijo en el presente instrumento, el derecho a la vivienda implica una doble dimensión al señalar que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada para sí y para su familia. Por lo que, a pesar de que se reconoce el derecho individual de cada una de las 91 víctimas, no pasa desapercibido que la garantía efectiva del derecho a la vivienda de las víctimas directas, también reviste un aspecto de seguridad jurídica de la vivienda que se extiende a sus familias.

148. De lo anteriormente señalado, ésta Comisión tiene por acreditado que:

- EL INVI ha omitido tomar las medidas necesarias y efectivas para que las 91 víctimas directas reconocidas en el presente caso, cuenten con seguridad jurídica respecto de los departamentos que les fueron asignados a través de un crédito de vivienda (el cual ya terminaron de pagar), toda vez que existen obligaciones legales y contractuales pendientes de materializarse e inclusive, desde hace 16 años, el entonces Director General del INVI les informó que el Instituto se haría



cargo “de las acciones inconclusas” de FIVIDESU, tendientes a regularizar el predio, emitir escrituras y en consecuencia, constituir el régimen condominal.⁹²

- El INVI ha faltado a su deber de impulsar planes y medidas efectivas asegurar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda de las 91 víctimas directas, habitantes de la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I.⁹³
- El INVI y SERVIMET han omitido proponer e implementar las medidas administrativas necesarias para que las víctimas en el presente caso tengan acceso efectivo a su derecho a un nivel de vida adecuado en su modalidad de certeza jurídica de la vivienda de las 91 víctimas directas, habitantes de la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I.⁹⁴
- El INVI ha omitido otorgar las facilidades administrativas relacionadas con la transmisión de propiedad de las 91 víctimas directas, habitantes de la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I.⁹⁵
- El INVI ha faltado a su deber de garantizar la certidumbre jurídica de las 91 víctimas directas desde la adquisición del suelo y la individualización de la vivienda de las 91 víctimas directas, habitantes de la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I.⁹⁶
- El INVI ha omitido su obligación reglamentaria de regularizar las cesiones de derechos pendientes de formalización por FIVIDESU de las 91 víctimas directas, habitantes de la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I.⁹⁷

149. Respecto del derecho que tienen todas las personas a gozar de cierto grado de seguridad de la tenencia de sus viviendas que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas; esta Comisión tiene por acreditado que:

- El INVI y SERVIMET han sido omisos en realizar acciones que disminuyan el riesgo a que se encuentran expuestas las 91 víctimas directas reconocidas en el presente instrumento.⁹⁸
- Con sus omisiones, INVI y SERVIMET han colocado a las 91 víctimas directas en una situación de mayor vulnerabilidad contra actos de despojo, situación que resulta de mayor preocupación al existir un grupo de personas que por la fuerza, ingresaron a departamentos desocupados del edificio 39.⁹⁹

⁹² Ver Anexo: Evidencias 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38

⁹³ Ver Anexo: Evidencias 6, 7, 10, 11, 15, 16, 19, 25, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37

⁹⁴ Ver Anexo: Evidencias 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37

⁹⁵ Ver Anexo: Evidencia 6

⁹⁶ Ver Anexo: Evidencias 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 29, 30, 31, 31, 35, 36 y 37

⁹⁷ Ver anexo: Evidencias 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37

⁹⁸ Ver Anexo: Evidencias 13, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 30, 31, 32, 34, 35, 36 y 37

⁹⁹ Ver Anexo: Evidencias 10, 11, 15, 16, 19, 25, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 37 y 38.

- El INVI y SERVIMET, al omitir realizar acciones que deriven en la escrituración de los inmuebles que poseen las 91 víctimas directas objeto de la presente Recomendación, han ocasionado que las mismas no puedan vivir en condiciones de paz y seguridad jurídica de la tenencia.¹⁰⁰

150. Respecto de otras afectaciones que generó la falta de certeza jurídica de la vivienda, esta Comisión tiene acreditado que:

- El INVI y SERVIMET han violado a las 91 víctimas directas objeto del presente instrumento, el derecho de decidir sobre su patrimonio, toda vez que, al no contar con escrituras, no pueden realizar plenos actos de dominio sobre el inmueble. Esto es, no lo pueden gravar, vender o heredar, por citar algunos ejemplos.¹⁰¹
- Con sus omisiones, el INVI y SERVIMET han impedido que las 91 víctimas directas reconocidas en la presente Recomendación, puedan acceder a créditos para el mejoramiento de sus viviendas, al no contar con escrituras para tal fin; e incluso se ven expuestas a tener una mayor carga probatoria de sus derechos ante eventuales fenómenos naturales como sismos, o cuando sean víctimas de daño en la propiedad.¹⁰²
- Las omisiones del INVI y SERVIMET han impedido que las 91 víctimas directas cuenten con escrituras y por ende, se pueda constituir el régimen condominal, por lo que en la unidad habitacional no existe ninguno de los órganos de administración y supervisión, como puede ser comité de administración o uno de vigilancia.¹⁰³

151. De conformidad con lo señalado en la CPCM (11), la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, el criterio de la Comisión de Derechos Humanos de ONU, el informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre las Violencia contra las Mujeres, los 18 “Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad”, el artículo 24 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de la Ciudad de México; estas violaciones, se ven especialmente incrementadas ante la falta de atención prioritaria y diferenciada¹⁰⁴ de los grupos de atención prioritaria y diferenciada del presente instrumento¹⁰⁵, a saber: **víctimas mujeres** 2, 5, 10, 15, 21, 23, 31, 36, 38, 44, 48, 59, 66, 78, 80 y 88, **víctimas personas mayores hombres** 1, 3, 9, 12, 14, 17, 20, 22, 27, 32, 34, 35, 37, 39, 47, 49, 51, 52, 56, 57, 58, 61, 64, 65, 70, 72, 79, 82, 84, 86 y 91; y **víctimas mujeres mayores** 4, 6, 7, 8, 11, 16, 19, 24, 25, 26, 28, 30, 33, 40, 42, 45, 50, 53, 54, 55, 60, 62, 68, 69, 71, 73, 75, 76, 77, 81, 83, 85, 87, 89 y 90.¹⁰⁶

¹⁰⁰ Ver Anexo: Evidencias 6, 7, 10, 11, 13, 15, 19, 22, 25, 26, 28, 30 y 36

¹⁰¹ Ver Anexo: Evidencias 6, 7, 10, 11, 15, 16, 19, 25, 26, 28, 29, 30 y 36

¹⁰² Ver Anexo: Evidencias 14, 15, 21, 22, 25, 28, 35, 36 y 37

¹⁰³ Ver Anexo: Evidencias 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37

¹⁰⁴ Ver Anexo: Evidencias 6, 7, 10, 11, 15, 16, 19, 25, 26, 28, 29, 30 y 36

¹⁰⁵ Ver Anexo: Evidencias 6, 7, 10, 11, 15, 16, 19, 25, 26, 28, 29, 30 y 36

¹⁰⁶ Ver Anexo: Evidencias 6, 7, 10, 11, 15, 16, 19, 25, 26, 28, 29, 30 y 36

152. La sumatoria de todas estas violaciones genera a esta Comisión la convicción de que el INVI y SERVIMET han violado el derecho a la vivienda adecuada de las 91 víctimas directas señaladas en la presente Recomendación, violación que se ve especialmente incrementada con las víctimas que además, cuentan con el estatus de mujeres, mujeres mayores y personas mayores.

153. Al omitir realizar las acciones efectivas para generar certeza jurídica en la tenencia de la vivienda, SERVIMET e INVI, han violado el derecho a la vivienda adecuada de las 91 víctimas directas.

VII. Posicionamiento de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México sobre la violación de derechos humanos

154. Tal como se sostuvo en el contexto de este instrumento recomendatorio, las ciudades se caracterizan, entre otros factores, por contradicciones y conflictos en torno a la propiedad del suelo urbano y de las edificaciones que en él se asientan. Así, cuando el constituyente de la Ciudad reconoce explícitamente que el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia es un componente esencial del derecho a una vivienda adecuada, ciertamente abona a una solución pacífica, en el marco del orden jurídico, de esa incesante conflictividad. Es por ello que el presente instrumento recomendatorio considera el contenido de la CPCM, en materia de vivienda adecuada, como el eje articulador de las violaciones que aquí se declaran.

155. Éste es el primer instrumento recomendatorio con el que la CDHCM contribuye a dar contenido al derecho a la vivienda adecuada, en los términos que se contempla en la CPCM, tomándose en serio los principios de interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos y sobre todo enfatizando la relevancia de proteger a los diversos grupos de atención prioritaria en lo que se refiere a una de las dimensiones esenciales del derecho a la vivienda adecuada: la seguridad jurídica de la tenencia.

156. Sin embargo, la plena garantía de la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda en la Ciudad de México sigue siendo una obligación constitucional pendiente de materializar. Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión reconoce los esfuerzos que las autoridades de la Ciudad de México realizan a través de mecanismos como el programa social “Jornada Notarial”; mismo que ha permitido a diversas personas escriturar sus inmuebles a costos asequibles.

157. Asimismo, es un hecho destacable que el INVI se haya encargado de dar continuidad a los proyectos que FIVIDESU y FICAPRO dejaron pendientes. Sin embargo, llama la atención de esta Comisión que, respecto de dichos proyectos, en 2019 sólo se lograran 54 escrituraciones, en contraste de las 563 y 746 que se realizaron en 2018 y 2017, respectivamente, por lo que se exhorta al Instituto a mantener sus esfuerzos, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que se incremente el número de escrituraciones de los procesos de los citados fideicomisos. Siendo especialmente

relevante que se aplique un enfoque de derechos humanos en el que se dé prioridad a los grupos de atención prioritaria reconocidos en la CPCM, incluyendo una perspectiva de género y de interseccionalidad.

158. Es inaceptable que en algunos casos, -como el que nos ocupa- hayan transcurrido décadas sin que las personas puedan tener certeza jurídica respecto de la propiedad plena de sus viviendas, y con ello se les impida materializar el anhelo de proteger a sus familias mediante el aseguramiento de un lugar en el que vivir, sabiéndolo ciertamente propio.

159. En suma, el presente instrumento Recomendatorio da cuenta de la situación de incertidumbre que ha afectado a las 91 víctimas directas reconocidas en esta Recomendación y que, desde hace mucho tiempo, junto a sus familias han tenido que soportar una pesada lucha por ser escuchadas y atendidas, pero que hoy tienen en esta Recomendación un instrumento que recupera sus voces y enfatiza la importancia de una garantía real y efectiva de su derecho humano a la vivienda.

VIII. Obligación de reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

160. El derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a ser destinatarias de reparación encuentra sustento en la obligación que asumen los Estados de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos cuando ratifican los principales instrumentos universales y regionales en la materia¹⁰⁷.

161. En ese sentido, en un Estado democrático de Derecho, todas las personas deben tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozarán de la posibilidad de reclamar que el responsable de esa afectación asuma sus consecuencias. Asimismo, el Estado, como garante de esos derechos, deberá asumir la obligación de resarcir los daños que sus agentes provoquen a una persona.

162. A nivel local, el derecho a la reparación integral por violaciones a derechos humanos se encuentra establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México¹⁰⁸, la cual, entre otras cosas, estipula que las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la atención integral de las víctimas, en los términos de la legislación aplicable. Particularmente, en el apartado C del artículo 5 y el apartado J del artículo 11 de la CPCM, se protege el derecho a la reparación integral por violaciones a derechos humanos, los derechos de las víctimas y los derechos a la memoria, a la verdad y a la justicia.

163. En ese sentido, la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, reconoce los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de las víctimas de violaciones a

¹⁰⁷ Gómez Isa, Felipe, "El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos", en *El Otro Derecho*, No. 37 (2007). Bogotá: ILSA, 2007.

¹⁰⁸ Constitución Política de la Ciudad México, artículo 5, apartado C, y artículo 11, apartado J.

derechos humanos, cuyos principios rectores son: el enfoque diferencial y especializado, la buena fe, complementariedad, confidencialidad, consentimiento informado, debida diligencia, enfoque transformador, gratuidad, principio pro víctima, integridad, máxima protección y dignidad. Por lo tanto, las medidas para la reparación integral deben contribuir a la eliminación de los esquemas de discriminación que causaron los hechos victimizantes, mediante una atención especializada e integral que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas.

164. La restitución, como una de las medidas de reparación, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos¹⁰⁹. De acuerdo con el artículo 59 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, la restitución comprende acciones como el restablecimiento de la libertad, los derechos jurídicos, relacionados con los bienes y propiedades; la identidad; la vida en sociedad y unidad familiar; la ciudadanía y derechos políticos; el regreso digno y seguro al lugar de origen o residencia; reintegración a la vida laboral; entre otras.

165. En el ámbito universal *los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*¹¹⁰, establecen en su numeral 15:

Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

En virtud de lo anterior, se reconoce que las víctimas tienen derecho a que el Estado adopte medidas integrales de reparación de los daños causados y ejecute medidas que garanticen la no repetición de los hechos que motivaron la violación.

166. Por su parte, el Relator de Naciones Unidas sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición, ha precisado que las medidas “deben ser holísticas y prestar una atención integrada a los procesos, las indemnizaciones, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes y las destituciones o a una combinación adecuada de los elementos anteriores.”¹¹¹ Por lo tanto, apunta que la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, constituyen “*una serie de áreas de acción interrelacionadas que pueden reforzarse mutuamente en el proceso de subsanar las secuelas del abuso y la vulneración masivos de los derechos humanos*”, para dar efecto a las normas de

¹⁰⁹ ONU, A/RES/60/147, *Op. Cit.* párr. 19.

¹¹⁰ ONU, A/RES/60/147, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, 21 de marzo de 2006.

¹¹¹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/21/46, *Informe del Relator Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición*, 9 de agosto de 2012, párr. 20.

derechos humanos que han sido manifiestamente violadas, y lograr la consecución de la justicia, ofrecer reconocimiento a las víctimas, así como reforzar el estado de derecho¹¹².

167. Por lo que hace al sistema regional, la CADH establece esta obligación en su artículo 63.1, que señala que se garantizará a la persona lesionada en el goce de su derecho conculcado y se repararán las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos.

168. Al respecto, la Corte IDH ha establecido que la obligación de reparar:

Refleja una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación.¹¹³

169. En cuanto al alcance y contenido de las reparaciones, la Corte IDH ha precisado que éstas “*consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza [...] depende del daño ocasionado [...]*”¹¹⁴ ya que “la reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido (*restitutio in integrum*, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras)”¹¹⁵.

170. De tal manera que la Corte IDH ha desarrollado un amplio catálogo de medidas, vinculadas con un concepto integral de reparación del daño:¹¹⁶

Los modos específicos de reparar varían según la lesión producida: podrá consistir en la *restitutio in integrum* de los derechos afectados, en un tratamiento médico para recuperar la salud física de la persona lesionada, en la obligación del Estado de anular ciertas medidas administrativas, en la devolución de la honra o la dignidad que fueron ilegítimamente quitadas, en el pago de una indemnización, etc (...). La reparación puede tener también el carácter de medidas tendientes a evitar la repetición de los hechos lesivos¹¹⁷.

¹¹² *Ibidem*, párr. 21.

¹¹³ Corte IDH, Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de Febrero de 2006, Serie C, No. 144, párr. 295.

¹¹⁴ Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Sentencia 17 de junio de 2005, Serie C, No. 125, párr. 193.

¹¹⁵ Corte IDH, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Reparaciones, Sentencia del 27 de noviembre de 1998, Serie C, No. 42, párr. 85.

¹¹⁶ Nash Rojas, Claudio, *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)*, Universidad de Chile, Segunda Edición, Chile, 2009, p. 39.

¹¹⁷ Corte IDH, Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones, Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 91, párr. 41.

171. A nivel nacional, el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, entre otras cosas, la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por lo que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

172. En términos de lo dispuesto en dicho artículo constitucional, la Ley General de Víctimas (Ley General) establece que las personas víctimas tienen, entre otros, el derecho a ser reparadas de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva, por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron¹¹⁸.

173. En ese sentido, la Ley General prevé que una reparación integral puede comprender medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica; asimismo, que cada una de esas medidas será implementada a favor de la víctima, teniendo en cuenta la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante¹¹⁹.

VIII.1 Modalidades de reparación incluidas en la presente Recomendación.

174. La Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en su Artículo 68 establece que en la Recomendación “se señalaran las medidas que procedan de reparación integral del daño para las personas víctimas directas o indirectas de los casos abordados en el proyecto”.

175. Con base en lo anterior y considerando que en la presente investigación este Organismo acreditó la comisión de violaciones a derechos humanos en detrimento de 91 víctimas directas, dado que se documentó que el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México y los Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. omitieron garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, se considera procedente establecer que dichas autoridades están obligadas a la reparación del daño, en el presente asunto a través de medidas de restitución; es decir, que se realice lo necesario para solventar el enorme retardo que se tiene para permitirles la seguridad jurídica de la tenencia de su patrimonio; como parte de esa ruta, deben realizar las gestiones relacionadas con el pozo detectado en el predio, así como lo relativo al pago de las tareas de administración a la Fiduciaria.

176. Para ello, es importante que las autoridades recomendadas continúen requiriendo la participación de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México para lograr la transmisión de la propiedad, así como de las diferentes autoridades que, por razones de competencia, deban intervenir en el procedimiento.

¹¹⁸ Ley General de Víctimas, art. 7, fracción II.

¹¹⁹ Ley General de Víctimas, art. 1, cuarto párrafo.

177. Además de la transmisión de la propiedad del predio, resulta necesario que se implementen mecanismos de orientación, atención y acompañamiento a las víctimas directas, acordes a sus casos, para que tengan certeza sobre la tenencia de su patrimonio.

178. En el presente asunto, ha quedado establecido que la mayoría de las víctimas pertenecen a grupos de atención prioritaria (mujeres, personas mayores y, por interseccionalidad, mujeres mayores). Para esta Comisión es fundamental dejar asentado que en cualquier asunto en el que las violaciones a los derechos humanos se cometan en contra de personas que pertenecen a los grupos de atención prioritaria que reconoce la CPCM, dicho aspecto y todas las interseccionalidades existentes, deben hacerse explícitas en el análisis de las violaciones que resulten acreditadas; siendo este mayor reproche, en sí mismo, una forma de reparación.

IX. Recomendación

A. MEDIDAS DE RESTITUCIÓN.

INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

PRIMERO.- En un plazo que inicie a los 30 días naturales y culmine a los 180 días naturales, a partir de la aceptación de la Recomendación, realizará las gestiones necesarias para solventar los pendientes administrativos que se tienen con la institución fiduciaria.

SEGUNDO.- En un plazo que inicie a los 30 días naturales y culmine a los 365 días naturales, después de aceptar la presente Recomendación,, establecerá y desarrollará un mecanismo de coordinación con los Servicios Metropolitanos S.A. de C.V., para lograr la transmisión de la propiedad del predio en el cual se encuentra la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I, a su favor. En la elaboración del mecanismo, se deberán incluir, mínimamente, las acciones siguientes:

- a) Convocar y llevar a cabo mesas de trabajo con las autoridades que, por competencia, deban intervenir en el proceso de transmisión de la propiedad del predio.
- b) Llevar a cabo acciones para la subdivisión del pozo "Agrícola Oriental 7" respecto del predio donde se localiza la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I,
- c) Obtener el nuevo avalúo que comprenda la superficie que ocupa la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I,
- d) Asentar la superficie resultante de la subdivisión en Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México,
- e) Determinar y ejecutar la opción más asequible y efectiva, conforme a las alternativas planteadas por SERVIMET para la transmisión del predio.

TERCERO.- En un plazo que inicie a los 30 días naturales después de concretar la transmisión de la propiedad del predio y que culmine a los 120 días naturales, establecerá un mecanismo expedito para que las 91 víctimas directas objeto de la presente Recomendación, puedan acceder a la escrituración de los inmuebles, sin mayores requisitos que los exigidos por la normatividad vigente, en el que se contemple lo siguiente:

- a) Integrar la carpeta técnica para la constitución del régimen de propiedad en condominio de la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I.
- b) Integrar las carpetas técnicas de cada uno de los departamentos materia de la presente Recomendación, con la finalidad de llevar a cabo la entrega de las escrituras públicas a las víctimas directas que se encuentren en el supuesto correspondiente para ello.
- c) Brindar orientación y acompañamiento a las víctimas directas que se encuentren en el supuesto que les permita el otorgamiento de las escrituras de su departamento y la posterior inscripción en el Registro Público de la Propiedad y Comercio de la Ciudad de México, con la finalidad de que realicen los trámites correspondientes.
- d) Formalizar el presente mecanismo a través del instrumento jurídico que proceda, conforme a su normatividad.

SERVICIOS METROPOLITANOS S.A. DE C.V.

CUARTO.- En un plazo que inicie a los 30 días naturales y culmine a los 365 días naturales después de aceptar la presente Recomendación, establecerá y desarrollará un mecanismo de coordinación con el Instituto de Vivienda, para lograr la transmisión de la propiedad del predio en el cual se encuentra la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I, a favor de ese Instituto de Vivienda. En la elaboración del mecanismo, se deberán incluir, mínimamente, las acciones siguientes:

- a) Convocar y llevar a cabo mesas de trabajo con las autoridades que, por competencia, deban intervenir en el proceso de transmisión de la propiedad del predio.
- b) Llevar a cabo acciones para la subdivisión del pozo "Agrícola Oriental 7" respecto del predio donde se localiza la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I,
- c) Obtener el nuevo avalúo que comprenda la superficie que ocupa la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I,
- d) Asentar la superficie resultante de la subdivisión en Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México,
- e) Determinar y ejecutar la opción más asequible y efectiva, conforme a las alternativas planteadas por SERVIMET para la transmisión del predio.

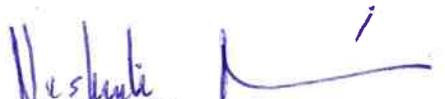
179. De conformidad con los artículos 70 y 71 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se hace saber a las autoridades a las que va dirigida esta Recomendación que disponen de un plazo de 15 días hábiles, contados

a partir del día siguiente en que ésta se les notifique, para que manifiesten si la aceptan o no. En caso de que no contesten dentro del plazo señalado, se tendrán por aceptadas. Las recomendaciones aceptadas implican el reconocimiento de la calidad de víctima en los términos de lo que establece la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, razón por la que esta Comisión remitirá el presente instrumento recomendatorio a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, para fines de la inscripción al registro de víctimas correspondiente.

180. En caso de que la acepten, los puntos recomendatorios deberán cumplirse en los plazos establecidos en la misma y remitir a la Comisión las pruebas de las acciones realizadas para su cumplimiento las cuales deberán ser remitidas a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de esta Comisión, que con fundamento en los artículos 129, 130, 131, 132 y 134 del Reglamento Interno de la CDHCM, es el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

Así lo determina y firma,

**La Presidenta de la Comisión de Derechos
Humanos de la Ciudad de México**


Nashieli Ramirez Hernández

C.c.p. Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
C.c.p. Dip. Víctor Hugo Lobo Román, Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
C.c.p. Dip. Margarita Saldaña Hernández, Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
C.c.p. Dip. Marco Antonio Temístocles Villanueva Ramos, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.