

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Recomendación 17/2023

**Sobre violaciones al derecho a la buena administración pública
de las personas mayores**

Expediente:

CDHCM/III/122/XOCH/22/D1658

Autoridad responsable:

Alcaldía Xochimilco

Víctimas Directas:

Persona mayor víctima 1. Luis Benito Castillo Sandoval

Persona mayor víctima 2. Marcos Fidel Chávez y Torres

Persona mayor víctima 3. Miguel Antonio Sandoval Balanzario

Mujer víctima directa 4. Rocío Chávez Munguía

Índice de derechos humanos violados

1. El derecho humano a la Buena Administración Pública

- 1.1. Derecho humano a la buena administración pública en relación con los principios de ética pública
- 1.2. Derecho humano a la buena administración pública en relación con el derecho humano a la Seguridad Jurídica
- 1.3. Derecho a la seguridad jurídica con relación a la propiedad y/o posesión
- 1.4. Derecho a que todo acto de autoridad esté basado en un mandamiento escrito, debidamente fundado y motivado y emitido por autoridad competente

2. Derecho al debido proceso administrativo

3. Derechos de las personas mayores.

- 3.1. Derecho a la atención prioritaria y diferenciada de las personas mayores

Glosario

Enseguida se definen diversos conceptos que serán directa o indirectamente aplicados en el presente instrumento.

a) Acto administrativo¹. Declaración unilateral de la voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública de la Ciudad de México, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

b) Antecedente registral del inmueble². El documento que fue elaborado con sujeción a los procedimientos y formalidades vigentes al momento de su creación.

c) Barrio tradicional³. Es un espacio que condensa al pasado para que el presente disfrute de un inventario de elementos arquitectónicos, de tradición oral e históricos, permitiendo al entorno urbano discutir y considerar su identidad social y cultural, para ofrecer estrategias de integración entre la comunidad con su lugar cotidiano.

d) Bienes de dominio público⁴. Es la propiedad que tiene el Estado sobre bienes muebles e inmuebles, sujeta a un régimen de derecho público. Son bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles, con las excepciones y modalidades que marca la ley.

e) Bienes inmuebles⁵. Son aquellos bienes que no se pueden trasladar de un lugar a otro sin alterar, en ningún modo, su forma o sustancia, siéndolo unos por su naturaleza, otros por disposición legal expresa, en atención a su destino. El concepto de bienes inmuebles ha sufrido una honda transformación en nuestro tiempo, merced a los adelantos técnicos que permiten trasladar de un lugar a otro, sin alteración, por ejemplo, monumentos históricos arquitectónicos.

f) Bienes vacantes⁶. Aquellos inmuebles que no tienen dueño cierto y conocido.

g) Buena administración pública⁷: Constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, que implica que las

1 Artículo 2, fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.

2 Artículo 3 fracción IV de la Ley Registral para la Ciudad de México

3 María Estela Guevara Zárraga. Los Barrios tradicionales ante la dinámica socio urbana contemporánea de la Ciudad. El caso del barrio San Felipe Neri en la ciudad de Guadalajara, publicado en Revista Diseño Urbano & Paisaje – DU&P número 36, año 2019, disponible en http://dup.ucentral.cl/dup_36/los_barrios.pdf.

4 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México, página 292. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1168/11.pdf>

5 Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDABIN). Glosario de términos, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/69503/GLOSARIO_DE_TERMINOS_INDAABIN.pdf

6 Artículo 785 del Código Civil para el Distrito Federal.

7 Artículo 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México.

autoridades traten y resuelvan sus asuntos de manera imparcial y equitativa dentro de un plazo razonable, de conformidad con el debido proceso administrativo, a través de mecanismos accesibles e incluyentes.

h) Contrato privado de compraventa⁸. Contrato por el cual uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero.

i) Copropiedad⁹. Cuando una cosa o un derecho pertenecen pro-indiviso a varias personas.

j) Derechos adquiridos¹⁰. Acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona y ese hecho no puede afectarse, ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; la expectativa del derecho es una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado.

k) Derecho de audiencia¹¹: Es la garantía establecida por el artículo 14 constitucional que consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

l) Derechos reales¹². Cuando la actividad económica de un sujeto consiste en la explotación de una cosa, en grado de exclusividad, los restantes miembros del grupo social deben respetar esa actividad si fuese ordenada y el derecho que entonces surge recibe el nombre de derecho real.

m) Ética pública¹³: Disciplina basada en normas de conducta que se fundamentan en el deber público y que busca en toda decisión y acción, la prevalencia del

8 Artículo 2248 del Código civil para el Distrito Federal.

9 Artículo 938 del Código Civil para el Distrito Federal.

10 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 232511. Instancia: Pleno. Séptima Época. Materia(s): Común. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 145-150, Primera Parte, página 53. Tipo: Aislada, disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/232511>.

11 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 200234, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Constitucional, Común Tesis: P./J. 47/95 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Diciembre de 1995, página 133, Tipo: Jurisprudencia

12 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Op. Cit.*, página 227.

13 Código de Ética de las Personal Servidoras Públicas del Gobierno Federal, artículo 4, fracción 8. Consultado en <https://www.gob.mx/asa/acciones-y-programas/codigo-de-etica-de-los-servidores-publicos#:~:text=%C3%89tica%20p%C3%BAblica%3A%20Disciplina%20basada%20en,IX,> el 6 de

bienestar de la sociedad en coordinación con los objetivos del Estado mexicano, de los entes públicos y de la responsabilidad de la persona ante éstos.

n) Enfoque interseccional¹⁴. Es una categoría de análisis para referir los componentes que confluyen en un mismo caso, multiplicando las desventajas y discriminaciones. Este enfoque permite contemplar los problemas desde una perspectiva integral, evitando simplificar las conclusiones y, por lo tanto, el abordaje de dicha realidad.

o) Escritura Pública¹⁵. Es el instrumento público físico o electrónico original que el Notario asienta en los folios o aloja en el protocolo digital, para hacer constar uno o más actos jurídicos y que firmado ya sea en forma autógrafa o mediante la Firma Electrónica para la Actuación Digital Notarial por los comparecientes, autoriza con su sello y firma o Firma Electrónica Notarial, según el protocolo en que esté actuando.

p) Espacio Público¹⁶. Se entiende por espacio público a las áreas, espacios abiertos o predios de los asentamientos humanos destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo de acceso generalizado y libre tránsito. Son considerados como bienes inmuebles de uso común en dominio del poder público, excluyendo a los destinados a un servicio público y a los bienes propios del estado cuyo uso y disfrute está restringido al aparato estatal en cualquiera de sus instancias de gobierno similares.

q) Extinción de dominio¹⁷. Es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes sin contraprestación ni compensación alguna para el afectado, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, y el afectado no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización ilícita.

r) Grupos de atención prioritaria¹⁸. Aquellos que están en alguna situación de desigualdad estructural, que por muchos años han sido discriminados, excluidos y violentados, y que aún hoy enfrentan grandes obstáculos para disfrutar de sus derechos y libertades.

diciembre de 2023.

14 Instituto Nacional de las Mujeres. Interseccionalidad. Glosario para la igualdad. Disponible en <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/interseccionalidad>

15 Artículo 101 de la Ley de Notariado para la Ciudad de México.

16 Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDATU-2021, Espacios públicos en los asentamientos humanos. Punto 4. "Definición y clasificación del espacio público".

17 Artículo 4 de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México.

18 Comisión de Derechos humanos de la Ciudad de México. 2019_Folleto_Grupos_Atencion_Prioritaria.pdf. Disponible en https://piensadh.cdhdh.org.mx/images/publicaciones/material_de_divulgacion/2019/2019_Folleto_Grupos_Atencion_Prioritaria.pdf

s) Interés jurídico¹⁹. Derecho subjetivo de los particulares derivado del orden jurídico, que le confiere facultades o potestades específicas expresadas en actos administrativos, tales como concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, registros y declaraciones.

t) Interés legítimo²⁰. Derecho de los particulares para activar la actuación pública administrativa en defensa del interés público y la protección del orden jurídico.

u) Legalidad²¹: Característica propia y necesaria del orden jurídico, de la que se deriva el principio que establece que la conducta de los hombres en sociedad -como particulares o como órganos del Estado- debe ser conforme lo prescriben las normas jurídicas.

v) Patrimonio²²

Es el conjunto de poderes y deberes, apreciables en dinero, que tiene una persona.

w) Patrimonio Mundial de la Humanidad²³. Es la categoría internacional de bienes excepcionales y más representativos de la riqueza y diversidad cultural y natural del mundo establecida en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural y aprobada en la 17ª Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París, Francia, del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972.

x) Posesión²⁴. Poder físico que se ejerce sobre una cosa, con intención de portarse como verdadero propietario de ella (*Foignet*).

y) Procedimiento administrativo²⁵. Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.

z) Propiedad²⁶. Dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. Cosa que es objeto de dominio.

aa) Propiedad privada²⁷. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Ninguna persona puede ser

19 Artículo 2, fracción XIII Bis de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.

20 Artículo 2, fracción XIII de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.

21 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, página 18, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/2.pdf>.

22 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Op. Cit.*, página 59.

23 Ministerio de Cultura de Perú. Sitios del Patrimonio Mundial del Perú, disponible en <https://patrimoniomundial.cultura.pe/content/el-patrimonio-mundial>

24 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Ídem*, página 155.

25 Artículo 2, fracción XXII de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México

26 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. *Ídem* página 272.

27 Artículo 21 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

bb) Recuperación de bienes del dominio público²⁸. Puede clasificarse como una medida cautelar, cuyo propósito es restituir el dominio sobre dichos bienes a la mencionada entidad para que tenga los recursos suficientes para satisfacer las necesidades colectivas y prestar los servicios públicos que se le demandan, restableciendo el orden jurídico que se considera vulnerado, en el entendido que la ocupación del bien que se encuentra en litigio, subsistirá únicamente hasta que se dicte una resolución definitiva, momento en el cual se determinará quién es el legítimo dueño o poseedor del bien en disputa, procediendo, si es el caso, la desocupación de aquél a favor del gobernado que haya demostrado su mejor derecho, esto es, se trata de una medida cautelar que no implica una resolución definitiva sobre quién tiene mejor derecho sobre el bien, sino que únicamente restituye al propietario (Ciudad de México) en la posesión del mismo, lo que opera bajo la apariencia del buen derecho y del peligro en la demora que corresponden a las condiciones que justifican este tipo de medidas.

cc) Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Ciudad de México²⁹. El Registro Público de la Propiedad es la institución a través de la cual el Gobierno de la Ciudad de México cumple la función de dar publicidad a la situación jurídica de bienes y derechos, así como los actos jurídicos que conforme a la ley deban registrarse para surtir efectos contra terceros.

dd) Regularización de la propiedad³⁰. Se refiere al proceso administrativo que tiene por objeto el reconocimiento jurídico de los derechos sobre la posesión de la tierra ejercida por particulares durante varios años. También puede consistir en la identificación de los derechos sobre inmuebles en aspectos distintos a lo legal a lo físico, como la ocupación sin título y el restablecimiento de límites después de litigios. Puede igualmente ser considerada como una política de Estado, cuando se encamina a sanear una problemática de posesión ilegal frecuente en un territorio. El objetivo de la regulación de tierras es evaluar y adoptar formas legales, que permitan agilizar la entrega de los predios fiscales urbanos, o de baldíos, que, de acuerdo con la ley, deben ser titulados a quienes los vienen ocupando. Pretende: **a)** facilitar la negociación de los predios ocupados, que pertenecen a particulares, con la construcción de vivienda de interés social; **b)** agilizar los procesos tenencia que adelanta la justicia ordinaria; y **c)** adoptar un formato estandarizado para la elaboración de títulos, con identificación predial clara y única.

28 Registro digital: 189787. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a. LVI/2001. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, mayo de 2001, página 320. Tipo: Aislada

29 Artículo 2 de la Ley Registral para la Ciudad de México.

30 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Herramienta de Evaluación PAT- Modulo 2 - Instituciones Administración de Tierras – IAT. Ficha Metodológica. Regularización, Saneamiento y Titulación (RST), disponible en <https://www.fao.org/3/av202s/av202s.pdf>.

ee) Resolución administrativa³¹: Acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas.

ff) Seguridad jurídica de la propiedad³². Es una garantía institucional que se basa en un título auténtico generador del derecho y en su publicidad que opera a partir de su inscripción o anotación registral, por lo tanto, el registrador realizará siempre la inscripción o anotación de los documentos que se le presenten.

gg) Tutela administrativa³³. Se hace referencia a un amplio elenco de derechos que tienen todas las personas en el seno de los procedimientos administrativos y cuya finalidad es la eficaz defensa de sus derechos y participación en dicho ámbito.

hh) Vía Pública³⁴. - Es todo espacio de uso común que, por disposición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, se encuentre destinado al libre tránsito, de conformidad con la Ley y reglamentos de la materia, así como todo inmueble que de hecho se destine para ese fin.

Proemio y autoridades responsables

En la Ciudad de México, a los 18 días del mes de diciembre de 2023, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron los expedientes de queja citados al rubro, la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, elaboró el proyecto de Recomendación que fue aprobado por la suscrita, en términos de lo establecido en los artículos 1 y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM); 4, 46 apartado A y 48, numeral 4, inciso d) de la Constitución Política de la Ciudad de México (en adelante CPCM); 3, 4, 5 fracción II, III y IV, 12 fracción VIII, 69, 70 y 73 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; así como en los artículos 70, 113, 115, 120 fracción III y del 124 al 129 de su Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, consolidándose, mediante el presente instrumento, la **Recomendación 17/2023** que se dirige a la siguiente autoridad:³⁵

31 Artículo 2 fracción XXV de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.

32 Artículo 12, último párrafo de la Ley Registral de la Ciudad de México.

33 Pablo E. Perrino. El derecho a la tutela administrativa efectiva. Consultado en https://msmaldonadoabogados.com/images/pdf/Lec_9_tutela_administrativa---pablo_perrino_1.PDF el 6 de diciembre de 2023.

34 Artículo 7 del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, vigente.

35 De conformidad con el artículo DÉCIMO CUARTO transitorio, del DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016; así como el ACUERDO TERCERO del ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO A IMPLEMENTAR LAS ACCIONES NECESARIAS PARA INCORPORAR EN LA DOCUMENTACIÓN OFICIAL LA DENOMINACIÓN "CIUDAD DE MÉXICO", EN LUGAR DE DISTRITO FEDERAL, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 2 de febrero de 2016, todas las referencias que en este instrumento recomendatorio se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, atendiendo a la temporalidad de los hechos motivo de la presente Recomendación.

Alcaldía Xochimilco, cuyo titular es el C. José Carlos Acosta Ruiz, conforme a lo dispuesto por los artículos los artículos 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 52 y 53 de la Constitución Política de la Ciudad de México; así como 1, 16, 21 y 53 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.

Confidencialidad de datos personales de las personas víctimas

De conformidad con los artículos 6, apartado A, fracción II y 16, párrafo segundo, de la CPEUM; 7, inciso E de la Constitución CDMX, 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 Pública; 42 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México; 33 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; 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 126 fracción I del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en la presente Recomendación las víctimas autorizaron la publicación de sus datos personales.

I. Competencia de la Comisión para la investigación de los 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 los artículos 46 y 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 brindarle a las personas que viven y transitan la Ciudad de México.
2. Con fundamento en el apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 4, 6, 11, 46 y 48 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 3, 5 fracciones II, III y IV de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; o 28 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; así como en la resolución A/RES/48/134 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1993 (Principios de París³⁶), este Organismo tiene competencia:

36 Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios 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).

3. En razón de la materia —*ratione materiae*—, al considerar que los hechos denunciados se calificaron como presuntas violaciones a los siguientes derechos humanos: a la buena administración pública, al debido proceso administrativo y a los derechos de las personas mayores.
4. En razón de la persona —*ratione personae*—, ya que los hechos denunciados se atribuyen a autoridades y servidores públicos adscritos a la Alcaldía Xochimilco de la Ciudad de México.
5. En razón del lugar —*ratione loci*—, porque los hechos ocurren en el territorio de la Ciudad de México.
6. En razón de tiempo —*ratione temporis*—, en virtud de que los hechos de queja ocurrieron el 2 de septiembre de 2021, y esta Comisión tuvo conocimiento de los mismos el 7 de marzo del 2022, esto es, dentro del plazo señalado en el artículo 53 de la Ley CDHCM y el artículo 99 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, periodo en el que esta Comisión tiene competencia para conocer las quejas e iniciar las investigaciones que concluyen con la emisión de la presente Recomendación **17/2023** y cuyas afectaciones derivadas de las violaciones a los derechos humanos de las víctimas continúan a la fecha.

I.1. Competencia respecto de las etapas de aceptación y seguimiento de algunos expedientes de la presente Recomendación

7. Bajo ese tenor, esta Comisión dará trámite a las etapas de aceptación y seguimiento de algunos casos de la presente **Recomendación 17/2023**, considerando que se inician bajo la vigencia de la Ley Orgánica de 2019 y será éste el marco adjetivo aplicable.
8. Por otro lado, 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.
9. En caso de que la acepten, los puntos recomendatorios deberán cumplirse en los plazos establecidos en la misma y remitir a la Comisión, por conducto de su Dirección Ejecutiva de Seguimiento, las pruebas de las acciones realizadas para su cumplimiento, con fundamento en los artículos 129, 130, 131, 132 y

134 del Reglamento Interno de la CDHCM, por ser ella el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

II. Procedimiento de investigación

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

III. Evidencias

11. 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**” respectivo que forma parte integrante de la misma. Tales como actas circunstanciadas de inspecciones y comparecencias, oficios emitidos por las autoridades y escritos presentados por las víctimas ante diversas autoridades.

IV. Contexto

12. 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 ocurrieron³⁷, 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.³⁸
13. Esta Comisión, siguiendo la línea trazada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la 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.
14. Por ello, el reconocimiento del contexto como marco de los acontecimientos violatorios de derechos humanos, las características esenciales de las partes y los hechos objeto de prueba constituyen el punto de partida de la lógica de

37 Ver, Corte IDH, caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú, sentencia del 26 de noviembre de 2013, párr. 145; caso Defensor de DDHH y otros vs. Argentina, sentencia del 28 de agosto de 2014, párr. 73, y caso Espinoza Gonzáles vs. Perú, sentencia del 20 de noviembre de 2014, párr. 49.

38 Corte IDH, Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú, Op. Cit; caso López Lone y otros vs. Honduras, sentencia del 5 de octubre de 2015, párr. 43, y caso Velásquez Paiz vs. Guatemala, sentencia del 19 de noviembre de 2015, párr. 43.

un caso y su posterior resolución. Si se reconoce que los hechos de un caso obedecen a una situación estructural, adicionalmente, se identifican los efectos diferenciales de las violaciones cometidas en razón de las cualidades de las víctimas, éstas deben tomarse en cuenta al momento de determinar la aplicación de criterios específicos al caso concreto. De esta manera, las autoridades deben aplicar estándares que combatan las relaciones de poder y los esquemas de desigualdad formulando reglas de protección de derechos que favorezcan a la población vulnerada, así como ordenar reparaciones efectivas y transformadores a favor de los derechos violentados.

15. Con la entrada en vigor del nuevo modelo de protección constitucional de los derechos humanos en los Estados Unidos Mexicanos, quedó instaurado el principio *pro persona*, el cual “*consiste en aplicar el precepto jurídico o la interpretación más favorable cuando se trate del reconocimiento y goce de derechos e inversamente, en la aplicación del precepto o interpretación más restrictiva cuando se intente afectar el acceso o goce de un derecho fundamental en aras de estar siempre a favor de la persona.*”³⁹
16. Lo anterior cobra relevancia por la introducción de dicho principio dentro del segundo párrafo del artículo 1º Constitucional, en el cual se indica que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.⁴⁰

IV.1. Breve recuento histórico de Xochimilco

17. De acuerdo a datos históricos, alrededor del año 1352, una tribu de origen nahuatlaca que salió de la mítica Chicomostoc fundó lo que ahora se conoce como Xochimilco, vocablo náhuatl que significa “*en la tierra sembrada de flores*”⁴¹, localizada al sureste de la actual Ciudad de México. Se trata de una región lacustre escenario de una historia rica en procesos y acontecimientos sociales desde tiempos remotos, de los cuales sus restos arqueológicos, monumentos coloniales y porfiristas, su extensa red de canales y chinampas, sus fiestas y tradiciones, son fiel testimonio. Bañado de agua dulce por varios ríos y 14 manantiales, el lago de Xochimilco, uno de los cinco que conformaban la cuenca de México, desde tiempos inmemoriales proporcionó una amplia variedad de recursos alimenticios y condiciones materiales favorables para practicar la agricultura a quienes se establecieron ahí.⁴²

39 Bahena Villalobos, Alma Rosa “El principio pro persona en el estado constitucional y democrático de derecho”, Ciencia Jurídica, año 4, núm. 7, 2015, p.1., tomado de “*El principio pro persona y los DESCAs*”, Centro Nacional de Derechos Humanos, CNDH, México 2022. Disponible en: https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/FLL_prin_pro_p.pdf, consultado por última vez el 6 de septiembre de 2023.

40 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º.

41 Revista México Desconocido. Página de Internet <https://www.mexicodesconocido.com.mx/xochimilco1.html> consultada el 5 de septiembre de 2023.

42 Oscar Alatríste Guzmán, “Xochimilco. Aspectos histórico-culturales”, Decires, México, 2005, pág. 119.

18. La base de la economía de los xochimilcas ha sido y es la agricultura, que desarrollaron en terrazas a lo largo de las laderas de los cerros y, sobre todo, por medio de las denominadas “*chinampas*”, que son estructuras empalizadas o estacadas que se asientan sobre el fondo del lago, se rellenan con piedras, fango del fondo lacustre, plantas acuáticas y otros materiales, cuyas orillas se protegían con entretejidos de diversos materiales vegetales.⁴³
19. Posterior a la caída de México-Tenochtitlán, el pueblo xochimilca se adaptó rápida y eficazmente a las nuevas condiciones económicas, políticas y culturales de la entonces Colonia de la Nueva España, sin que fueran asimilados y absorbidos en su cultura ni tradiciones, toda vez que lograron mantener el carácter indígena del pueblo a pesar de su participación activa en la economía, la política y la vida religiosa impuesta por los españoles, de quienes recuperaron sus tierras y áreas agrícolas tradicionales, usurpadas por el yugo mexica, de modo que continuaron cultivando sus chinampas, siendo un sistema prehispánico de agricultura intensiva que quedó como una especialidad indígena debido a que no le interesó a los españoles, por lo que los xochimilcas lograron con éxito mantener el predominio indígena de la región y cuando les fue exigido que pagaran su tributo en maíz y dinero, la economía monetaria fue rápidamente asimilada por éstos.⁴⁴
20. Durante los inicios del México independiente, Xochimilco conservó muchas de las características económicas, sociales y culturales de la época colonial, manteniéndose como una población alejada de la Capital, pero en 1929, con la promulgación de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, se reconoció en su artículo cuarto a Xochimilco como una de las dieciséis delegaciones políticas del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).⁴⁵
21. Xochimilco cuenta con 14 pueblos originarios, los cuales son: Santiago Tulyehualco, San Luis Tlaxialtemalco, San Gregorio Atlapulco, Santa Cruz Acalpixca, Santa María Nativitas Zacapa, San Lorenzo Atemoaya, Santa Cecilia Tepetlapa, San Francisco Tlalnepantla, San Andrés Ahuayucan, San Mateo Xalpa, San Lucas Xochimanca, Santiago Tepalcatlalpan, Santa Cruz Xochitepec y Santa María Tepepan.
22. Asimismo, tiene los siguientes Barrios tradicionales: **Nuestra Señora de los Dolores (Xaltocan)**, San Marcos (Tlatepetlalpan), La Santísima Trinidad (Chililico), San Antonio (Molotlán), San Juan (Tlalteuhchi), San Pedro (Tlanáhuac), Santa Crucita (Analco), San Cristóbal (Xal-Ian o Xallan), San Lorenzo (Tlaltecpan), La Asunción (Colhuacatzingo), San Francisco Caltongo,

43 Oscar Alatríste Guzmán, Óp. Cit., pág. 120.

44 Oscar Alatríste Guzmán, Óp. Cit., pág. 122.

45 Revista México Desconocido. Óp. Cit.

El Rosario (Nepantlatlaca), San Diego (Tlacoxtlan), La Concepción Tlacoapa, La Guadalupita (Xochitenco), Belem (Acampa) y San Esteban (Tecpanpan)⁴⁶.

23. Los Barrios se consideran *“metáforas cuyos múltiples significados muestran la historia y las tradiciones encerradas en su estructura y en el imaginario de sus habitantes formando parte sustancial de bagaje sociocultural.”*⁴⁷
24. La historia del barrio de Xaltocan, donde se ubica el predio objeto de la presente Recomendación, tiene sus orígenes en dos fuentes de tradición: la religión y el comercio, que conjuntamente le han permitido su sobrevivencia. Alrededor de estas actividades se fue creando una red de relaciones de parentesco, un sentido de comunidad y apoyo mutuo, así como leyendas y mitos religiosos que han cimentado a la colectividad y han construido una noción de barrio que le ha dado las características de identidad a sus habitantes.⁴⁸
25. Los límites físicos actuales del barrio Xaltocan están comprendidos, al norte, por la avenida Canal Nacional y Acalote de Xallan; al sur, por la carretera a Nativitas; al este por la calle de Madreselva y; al oeste, la calle 16 de septiembre.⁴⁹
26. De acuerdo con entrevistas realizadas a personas habitantes del barrio Xaltocan, a finales de los años setenta, el barrio no contaba aún con servicios públicos, por lo que las y los vecinos conjuntamente realizaron gestiones ante el entonces Departamento del Distrito Federal, con lo cual lograron conseguir alumbrado público, drenaje, pavimentación y el trazado de sus calles que, ya para entonces, se encontraban crecidas y desordenadas.⁵⁰
27. Las personas habitantes del barrio Xaltocan refieren que *“el hecho de contar con una vivienda en propiedad otorga un sentido de seguridad, tanto personal como patrimonial, que se refleja en una expresión de satisfacción en cuanto a necesidades materiales se refiere. Aun cuando los terrenos en donde viven les han sido heredados en su gran mayoría, han trabajado duro para construir su casa.”*⁵¹

46 Alcaldía Xochimilco, Pueblos y Barrios, disponible en <http://www.xochimilco.cdmx.gob.mx/pueblos-y-barrios/>, consultado por última vez el 21 de septiembre de 2023.

47 María de Lourdes Patricia Femat González, Tradición y modernidad en el barrio de Xaltocan, Departamento de Educación y Comunicación, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, página 337. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11191/7258>, consultado por última vez el 21 de septiembre de 2023.

48 María de Lourdes Patricia Femat González, *Op. Cit.*, página 340.

49 María de Lourdes Patricia Femat González, *Ibidem.*

50 María de Lourdes Patricia Femat González, *Ibidem*, página 346.

51 María de Lourdes Patricia Femat González, *Ibidem*, página 351.

28. Entre 1910 y 1920, Xochimilco inició la construcción de sus embarcaderos y para 1970 se integró a la mancha urbana cuando se construyó la prolongación de la avenida División del Norte y el Anillo Periférico.⁵²
29. El autor Mario Barbosa Cruz define tres momentos de la historia de la urbanización de Xochimilco: el primero de ellos de 1930 a 1970; el segundo de 1970 a finales de la década de los ochentas y el tercero de finales de los ochentas a nuestros días.⁵³
30. El segundo periodo (de 1970 a finales de los ochentas) se caracterizó por las obras realizadas con motivo de los Juegos Olímpicos celebrados en la Ciudad de México en el año 1968, mismos que generaron la construcción de nuevas vías de acceso a Xochimilco. El crecimiento se ubicó al margen del Anillo Periférico Sur, Viaducto Tlalpan y Avenida División del Norte y, sobre todo, alrededor del canal de Cuemanco y frente a Villa Coapa, ubicada en la vecina demarcación Tlalpan. Xochimilco, Tepepan y el norponiente de la demarcación fueron las áreas privilegiadas por este proceso de urbanización.⁵⁴
31. El 5 de febrero de 2017, se publicó la Constitución Política de la Ciudad de México y entró en vigor el 17 de septiembre de 2018 y -entre otras cuestiones- se cambió la denominación de delegaciones por demarcaciones territoriales, que gozarían de autonomía en su gobierno interior que estaría a cargo de un Órgano Político Administrativo denominado Alcaldía⁵⁵. En este ordenamiento constitucional se reconoce a Xochimilco como una de las 16 demarcaciones de la Ciudad de México.⁵⁶

IV.2. Geografía y demografía de Xochimilco

32. La demarcación Xochimilco tiene, según el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI, una superficie de 114.1 km² de territorio, lo que representa el 7.6% de la superficie total de la Ciudad de México; con una población de 442,178 habitantes que equivale al 4.8% de la población de la Ciudad. Asimismo, cuenta con 117,113 viviendas, lo que significa el 4.2% del total de las que tiene esta Capital.⁵⁷

52 Revista México Desconocido. Óp. Cit.

53 María Eugenia Terrones López. *Xochimilco sin arquetipo. Historia de una integración urbana acelerada*, Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98, Vol. X, núm. 218 (37), 1 de agosto de 2006, página 5, disponible en <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-37.htm>, consultado por última vez el 21 de septiembre de 2023.

54 María Eugenia Terrones López. *Xochimilco sin arquetipo. Historia de una integración urbana acelerada*, en Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98, Vol. X, núm. 218 (37), 1 de agosto de 2006, página 5, disponible en <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-37.htm>, consultado por última vez el 21 de septiembre de 2023.

55 Artículo 52, numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

56 Artículo 52, numeral 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

57 INEGI. Panorama Sociodemográfico de México 2020. Ciudad de México, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197827.pdf, consultado por última vez el 8 de septiembre de 2023.

IV.3. Xochimilco, Patrimonio Cultural de la Humanidad

33. El Estado Mexicano propuso inscribir al Centro Histórico de la Ciudad de México y a Xochimilco en la Lista de Patrimonio Mundial por considerar que tiene “*valor universal excepcional*” y satisfacer al menos uno de los 10 criterios de selección. En ese sentido, Xochimilco fue inscrito como Patrimonio Cultural de la Humanidad, bajo el criterio de “*ser un ejemplo excepcional de asentamiento humano tradicional, uso de la tierra o marítimo, representativo de una cultura (o culturas) o la interacción humana con el medio ambiente especialmente cuando se ha vuelto vulnerable por efectos de cambios irreversibles.*”⁵⁸
34. En la evaluación elaborada para solicitar la inspección en 1987, el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, reconoció al Centro Histórico de la Ciudad de México y Xochimilco como Patrimonio Mundial de la Humanidad.
35. Ahora bien, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural establece en su artículo 6, lo siguiente:

*“1. Respetando plenamente la soberanía de los Estados en cuyos territorios se encuentre el patrimonio cultural y natural a que se refieren los artículos 1 y 2 y **sin perjuicio de los derechos reales previstos por la legislación nacional sobre ese patrimonio**, los Estados Partes en la presente Convención reconocen que constituye un patrimonio universal en cuya protección la comunidad internacional entera tiene el deber de cooperar.”*
36. En otros términos, la citada disposición convencional precisa que cualquier autoridad del Estado Mexicano que quiera afectar un inmueble propiedad de un particular, aun cuando éste se encuentre dentro de los sitios reconocidos como “Patrimonio Mundial de la Humanidad”, debe respetar los derechos reales que las personas propietarias ejerzan sobre el mismo.
37. Cabe destacar que, a partir de la consulta realizada por personal de esta CDHCM, en el sitio web de catálogos de inmuebles afectos al patrimonio cultural urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México, se desprende que distintos predios ubicados en la calle del Mercado, Barrio Xaltocan, demarcación Xochimilco, se encuentran enlistados como bienes que se localizan dentro de los polígonos de Área de Conservación Patrimonial.⁵⁹

58 Crf. Recomendación 19/2012, pps. 39 y 40 disponible en <https://cdhcm.org.mx/2012/12/recomendacion-192012/>

59 Disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/inmuebles-catalogados>

IV.4. Xochimilco. Estructura jurídica.

38. En México la organización jurídica se regula a partir de lo que establecen los artículos 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que distingue dos tipos de organizaciones: *“por un lado, los municipios de las 31 entidades federativas y, por otro, las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los cuales difieren en aspectos como el marco normativo, la organización de gobierno, la personalidad jurídica, el grado de autonomía, así como en la administración de la hacienda y la prestación de servicios públicos bajo su responsabilidad.”*⁶⁰
39. La estructura interna del territorio y gobierno de la Ciudad de México, se encuentran regulados en los artículos 52 y 53 de la Constitución Política de la Ciudad de México, que distinguen claramente entre las demarcaciones (espacio territorial) y Alcaldías (estructura de gobierno) que *“deben actuar de manera coordinada, e incluso subordinada al Gobierno de la Ciudad, en temas como la implementación de acciones de seguridad ciudadana, disposición de la fuerza pública o en la designación y remoción de mandos policiales, en contraste con los ayuntamientos, que suelen gozar de mayor autonomía de gestión en estos aspectos.”*⁶¹
40. En el caso de las Alcaldías, éstas se integran por una alcaldesa o alcalde y concejales, quienes, si bien *“ejercen atribuciones exclusivas de tipo administrativo, en el ejercicio de sus funciones requieren coordinarse o acatar las decisiones que toma el Gobierno de la Ciudad de México, por ejemplo, en la elaboración, planeación y ejecución de programas a cargo de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad y que tienen impacto en la demarcación territorial.”*⁶²

IV.5. Situación de la propiedad en la Ciudad de México.

41. Toda vez que el presente caso versa sobre un predio que fue objeto de un procedimiento administrativo que, a través de un acto de gobierno, fue tomado en resguardo por la Alcaldía Xochimilco, resulta de vital importancia realizar un recuento de la situación de la propiedad en la Ciudad de México, y en específico si es una práctica común, que las propiedades se encuentren escrituradas.
42. De conformidad con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *“la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.*

60 INEGI. En números. Documentos de análisis y estadísticas. Cuaderno 23. Los Gobiernos Municipales en México Volumen I: Estructura y Recursos. 2022, página 6.

61 INEGI. Óp. Cit., Pág. 6

62 INEGI. Ídem, página 8.

43. Para materializar el derecho a la propiedad privada, el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) establece que *“el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”*.
44. Por su parte, el artículo 16 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también mandata que *“nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”*
45. La Corte IDH desarrolló en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad que abarca el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona⁶³. Asimismo, a través del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte IDH ha protegido los derechos adquiridos entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas⁶⁴. Al respecto, resulta necesario reiterar que el derecho a la propiedad no es absoluto y, por tanto, puede ser objeto de restricciones y limitaciones⁶⁵, siempre y cuando éstas se realicen por la vía legal adecuada⁶⁶ y de conformidad con los parámetros establecidos en dicho artículo 21⁶⁷.
46. Aunque es cierto que la Corte IDH reconoce el derecho a la propiedad de las personas, en la práctica existen condiciones sociales que impiden ejercerlo de manera adecuada. Sirva como ejemplo la Octava Encuesta de Servicios Notariales de la Ciudad de México que realizó el Colegio de Notarios de la Ciudad de México, la cual señala que *“[e]n materia de regularización de la propiedad... del total de personas que cuentan con una propiedad (casa, terreno, departamento) un 49% la tiene escriturada a su nombre, mientras que el 51% restante no lo tiene regularizado.”*⁶⁸ Estas cifras permiten identificar una clara mayoría de personas que no tienen certeza jurídica sobre los bienes

63 Cfr. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, supra, párrs. 120 y 122, y Caso Palacio Urrutia y otros Vs Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 136.

64 Cfr. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, supra, párr. 122, y Caso Palacio Urrutia y otros Vs Ecuador, supra, párr. 136.

65 Cfr. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, supra, párr. 128, y Caso Palacio Urrutia y otros Vs Ecuador, supra, párr. 136.

66 En igual sentido y a manera de ejemplo, la Corte IDH observa que el artículo 5 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, sólo permite a los Estados establecer limitaciones y restricciones al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, “mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos”.

67 Cfr. Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo, sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párrs. 60 a 63; Caso Mémoli Vs Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No 265, párr. 170, y Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador, supra, par. 136

68 Colegio de Notarios de la Ciudad de México, “8ª Encuesta de Servicios Notariales en la Ciudad de México”, febrero 24 de 2021, Disponible en: <https://colegiodenotarios.org.mx/?articulo=58&id=27> Revisada el 6 de septiembre de 2023.

inmuebles que poseen y que, en caso de reclamar sus derechos sobre el mismo, le resulta más difícil ejercer las acciones legales respectivas.

47. Otro elemento que abona al contexto de la falta de escrituración en la Ciudad de México es la información contenida en la Novena Encuesta de Servicios Notariales de la Ciudad de México que realizó el mismo Colegio de Notarios de esta ciudad capital, en la que se señaló que un 34% de las personas encuestadas manifestaron que la simple firma de un documento ante Notario Público no garantiza su obligatoriedad o cumplimiento⁶⁹; que un alto porcentaje de personas que tienen algún terreno o casa de su propiedad, manifestaron la innecesariedad o dificultad para escriturar su inmueble⁷⁰. Dato igualmente relevante es que únicamente la mitad de quienes disponen de una propiedad en la Ciudad de México, cuentan con escritura pública⁷¹, lo que se observa con mayor claridad de la siguiente tabla:

¿Cree usted que firmar un compromiso ante un Notario obliga realmente o no obliga a cumplirlo a quien lo firma?⁷²				
	2013	2017	2020	2022
Sí lo obliga	67%	63%	58%	53%
No lo obliga	12%	11%	12%	18%
No siempre	11%	16%	14%	16%
No sabe	10%	11%	16%	13%

¿Tiene usted o no tiene algún terreno o casa de su propiedad en la Ciudad de México? ¿Tiene usted o no tiene escrituras de este terreno o casa a su nombre?⁷³					
	2013	2015	2017	2020	2022
Es muy caro	17%	22%	23%	26%	33%
No hace falta	30%	45%	30%	25%	25%
Es difícil	13%	9%	13%	21%	21%
No sabe o no dice	40%	24%	34%	28%	21%

¿Tiene usted o no tiene escrituras de este terreno o casa a su nombre? (de quienes dicen tener algún terreno o casa de su propiedad).⁷⁴						
	2011	2013	2015	2017	2020	2022
Con escrituras	40%	51%	45%	49%	51%	51%
Sin escrituras	47%	39%	42%	38%	39%	38%
A otro nombre	13%	10%	13%	10%	10%	11%

69 Colegio de Notarios de la Ciudad de México, Encuesta sobre Servicios Notariales en la Ciudad de México, noviembre 2022, disponible en https://colegiodenotarios.org.mx/doctos/9na_encuesta_servicios_notariales.pdf, consultado por última vez el 5 de septiembre de 2023.

70 Colegio de Notarios de la Ciudad de México, Óp. Cit.

71 Colegio de Notarios de la Ciudad de México, Ídem.

72 Colegio de Notarios de la Ciudad de México, Ídem. Pág. 51.

73 Colegio de Notarios de la Ciudad de México, Ídem. Pág. 45.

74 Colegio de Notarios de la Ciudad de México, Ídem. Pág. 46.

48. Esta situación es aplicable al caso del predio materia de la presente Recomendación, ya que las víctimas tienen una propiedad imperfecta, es decir, sólo cuentan con contratos privados de compraventa.

IV.6. Resguardo administrativo de inmuebles en alcaldía Xochimilco

49. El presente instrumento versa respecto de un procedimiento administrativo que no se encuentra especificado en la Ley del Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, pero que la autoridad denominó “Resguardo Administrativo”, por tanto, resulta relevante señalar si dicha acción es una práctica recurrente de la autoridad.
50. En el Segundo Informe de Gobierno 2019-2020 del actual Alcalde en Xochimilco, José Carlos Acosta Ruíz⁷⁵, se señaló que la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Gobierno reportó la realización de procedimientos jurídicos de Recuperación de Bienes del Dominio Público, en razón de la pérdida del espacio público por invasiones de particulares que generan problemas en el ordenamiento territorial, degradación en la infraestructura urbana y en servicios.

En dicho informe, la autoridad en Xochimilco afirmó que las acciones de recuperación de bienes del dominio público benefician a toda la población, al devolverle al espacio público su uso común y público, por lo que durante ese periodo se recuperaron de 133,391.63 m² a través de 43 procedimientos de recuperación administrativa de Bienes del Dominio Público.

51. A pesar de que en el informe se señalan como casos relevantes los de recuperación de bienes del dominio público, la autoridad asimila el acto administrativo de resguardo administrativo, para el cual carece de fundamento legal, a una recuperación de bienes de dominio público, el cual tiene su fundamento en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público de la Ciudad de México.
52. En el Tercer Informe de Gobierno, respecto del periodo comprendido de agosto 2020 a julio 2021 en relación a la Alcaldía Xochimilco, se señaló en la parte correspondiente a “*Recuperación de bien del dominio público*”, reportó a partir de información proporcionada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Gobierno de la Alcaldía Xochimilco, la realización de dos resguardos de inmuebles, diversos al inmueble motivo de la presente investigación, como parte de las acciones del Programa de recuperación de bienes del dominio público y derecho de vía⁷⁶

75Segundo Informe de Gobierno 2019-2020, José Carlos Acosta Ruíz, Alcalde en Xochimilco, página 44 disponible en http://servicios.xochimilco.cdmx.gob.mx:8081/05/Documentos/Xochimilco_2doInforme.pdf.

76 Página 560 del Tercer Informe de Gobierno. Informe por Alcaldía. Agosto 2020-Julio 2021. Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, disponible en https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/InformeAlcaldias-TercerInforme_compressed.pdf

53. En este contexto, se inscribe la situación de las personas afectadas por la implementación de procedimientos de resguardo administrativo de bienes que no pertenecen al dominio público de la Ciudad de México, de acuerdo a los hechos y a las motivaciones que, respecto del caso en particular, se precisarán más adelante; escenario que, para las personas afectadas, implica encontrarse en estado de indefensión frente a los actos administrativos nacidos de la voluntad de los servidores públicos y no del ordenamiento jurídico aplicable.

IV.7. El Sistema Anticorrupción como base del derecho a la buena administración pública.

54. Como se precisará más adelante, el derecho a la buena administración pública en la Ciudad de México es sistémico, esto es, permea tanto en el Sistema de Derechos Humanos, como en el Sistema Anticorrupción local. Por tanto, un gobierno libre de corrupción es también, un gobierno eficiente.
55. El combate a la corrupción es el conjunto de acciones que se encuentra señalada en el artículo 60 de la Constitución Política de la Ciudad de México y que se realiza a través del Sistema Local Anticorrupción en la Ciudad de México, que tiene como funciones *“coordinar a las autoridades en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”*⁷⁷.
56. Bajo esa tesitura, de acuerdo con lo señalado en “Documentos de Análisis y Estadísticas. Los Gobiernos Municipales en México Volumen III: Seguridad Pública, Justicia y Buen Gobierno elaborado por el INEGI, Xochimilco es una de las Alcaldías de la Ciudad de México que *“no cuenta con un programa o plan anticorrupción”*⁷⁸, lo que implica que *“es una demarcación susceptible al abuso del poder de los servidores públicos, quienes a su vez no cumplirán con los principios del servicio público, como austeridad, economía, racionalidad, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, equidad, eficacia, integridad y competencia por mérito”*⁷⁹.

77 INFO-CDMX, “Transparencia y Derecho a la Buena Administración”. Disponible en: https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/2021/Vinculacion/Transparencia_Derecho_Buena_Administracion_Digital.pdf, consultado por última vez el 6 de septiembre de 2023.

78 INEGI, En Números, Documentos de Análisis y Estadísticas, Vol. 3, Núm. 25, ene-abr 2022. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463909194.pdf, consultado por última vez el 5 de septiembre de 2023.

79 Ley Del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

57. Aunado a lo anterior, de acuerdo a información periodística, en Xochimilco “*el nivel de confianza que la población tiene hacia los servidores públicos a cargo de la administración pública de la demarcación, es muy bajo*”⁸⁰.
58. Uno de los derechos estrechamente relacionados con la buena administración pública es el de acceso a la transparencia, ya que cuando las personas tienen acceso a la información que obra en el Gobierno, tienen mayor posibilidad de exigir el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos a cargo de los estados, rubro en el que la Alcaldía Xochimilco, en el año 2022, se ubicó en los primeros lugares de las entidades con más denuncias interpuestas en relación con las obligaciones de transparencia que le corresponde cumplir, tal y como puede advertirse enseguida:

SUJETOS OBLIGADOS CON MÁS DENUNCIAS EN OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA INTERPUESTAS DURANTE EL AÑO 2022 ⁸¹	
SUJETO OBLIGADO	REGISTROS
Alcaldía Benito Juárez	50
Alcaldía Gustavo A. Madero	21
Alcaldía Xochimilco	20
Alcaldía Coyoacán	12
Procuraduría Social de la Ciudad de México	12
Alcaldía Cuauhtémoc	11
TOTAL	126

59. La Alcaldía Xochimilco también se ubicó como uno de los sujetos obligados con más recursos de revisión interpuestos en materia de información pública durante el año 2022, pues el INFO-CDMX⁸² indica que 45% de los recursos de revisión ingresados durante el período que se reporta, corresponden a 10 sujetos obligados, ocupando dicha Alcaldía el puesto número 7, como se describe a continuación:

SUJETOS OBLIGADOS CON MÁS RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS EN MATERIA DE INFORMACIÓN PÚBLICA DURANTE EL AÑO 2022		
SUJETO OBLIGADO	RECURSOS	%
Organismo Regulador del Transporte	638	9.4
Alcaldía Cuajimalpa de Morelos	393	6
Alcaldía Coyoacán	352	5.2
Sistema de Aguas de la Ciudad de México	348	5.1

80 Xochimilco, tercera alcaldía con mayor percepción de inseguridad, publicado en Movimiento Antorchista Nacional el 16 de junio de 2023, disponible en <https://movimientoantorchista.org.mx/xochimilco-tercera-alcaldia-con-mayor-percepcion-de-inseguridad>, consultado por última vez el 6 de septiembre de 2023.

81 Tabla elaborada con datos de: INFOCDMX, Informe de actividades y resultados 2022, disponible en https://www.infocdmx.org.mx/images/biblioteca/2023/INFORME_INFO_CDMX_FINAL.pdf.

82 Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, Informe de Actividades y Resultados 2022. Disponible en: https://www.infocdmx.org.mx/images/biblioteca/2023/INFORME_INFO_CDMX_FINAL.pdf

Alcaldía Benito Juárez	335	5
Alcaldía Miguel Hidalgo	223	3.3
Alcaldía Xochimilco	210	3
Alcaldía Azcapotzalco	197	2.8
Secretaría de la Contraloría General	188	2.7
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	176	2.5
Total	3,060	45

60. Por último, a partir del informe que emitió esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en el año 2022, se desprende que de las 16 Alcaldías que integran la Ciudad de México, la Alcaldía Xochimilco ocupa *“el cuarto lugar respecto del lugar donde ocurrieron los hechos posiblemente violatorios de derechos humanos”*⁸³; asimismo, por lo que se refiere a aquellos casos vinculados con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), la Alcaldía Xochimilco también ocupa *“el cuarto lugar como autoridad señalada en expedientes de queja en el año 2022”*⁸⁴, y también se observa que *“uno de los derechos mencionados con mayor frecuencia en dichos casos es el de seguridad jurídica”*⁸⁵.

V. Relatoría de hechos

61. De acuerdo a las narraciones de las víctimas del presente caso y la documentación aportada por éstas, el predio conocido como Rancho de Xaltocan en la demarcación Xochimilco del otrora Distrito Federal, hoy Ciudad de México, fue adquirido mediante escritura pública de fecha 22 de mayo de 1878, por parte de 60 personas que en ese entonces se unieron para comprar el terreno y asentarse en el lugar.
62. Con el paso de los años ese predio fue transmitido entre familiares mediante cesiones, compraventas o sucesiones, de manera que el 7 de enero de 1980, el señor Luis Benito Castillo Sandoval, quien es bisnieto de uno de los 60 adquirentes originales y actualmente es una persona mayor de 75 años de edad, compró mediante un contrato privado de compraventa, una parte del terreno denominado “Ex Rancho de Xaltocan” en la demarcación Xochimilco del entonces Distrito Federal, con una superficie total de 350 m².
63. En el Tercer Informe de Gobierno, respecto del periodo comprendido de agosto 2020 a julio 2021 en relación a la Alcaldía Xochimilco, se señaló en la parte correspondiente a *“Recuperación de bien del dominio público”*, reportó a partir de información proporcionada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Gobierno de la Alcaldía Xochimilco, la realización de dos resguardos de inmuebles, diversos al inmueble motivo de la presente

83 CDHCM, Informe anual 2022, Volumen I, disponible para su consulta en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2023/05/CDHCM-ANUAL-2022-Vol-I.pdf>

84 CDHCM, Informe anual 2022, Volumen I, *Op. Cit.*

85 CDHCM, Informe anual 2022, Volumen I, *Idem.*

investigación, como parte de las acciones del Programa de recuperación de bienes del dominio público y derecho de vía.

64. El 20 de septiembre de 1999, el señor Marcos Fidel Chávez y Torres, quien es bisnieto de uno de los 60 adquirentes originales y actualmente es una persona mayor de 86 años de edad, adquirió mediante contrato privado de compraventa, una fracción del terreno “Ex Rancho de Xaltocan”, ubicado en calle del Mercado número 1, casi esquina con avenida Xochimilco Tulyehualco, Barrio Xaltocan, demarcación Xochimilco, en el entonces Distrito Federal, con una superficie aproximada de 378.17 m², del que tuvo posesión a título de dueño desde entonces.
65. El 15 de abril de 2013, el señor Miguel Antonio Sandoval Balanzario, quien es bisnieto de uno de los 60 adquirentes originales y actualmente es una persona mayor de 70 años de edad, adquirió mediante una fracción del terreno denominado “Ex Rancho de Xaltocan”, ubicado en calle del Mercado número 1, casi esquina con avenida Xochimilco Tulyehualco, Barrio Xaltocan, demarcación Xochimilco, en el entonces Distrito Federal, con una superficie aproximada de 378.17 m², del que tuvo posesión a título de dueño desde entonces.
66. Por otra parte, la C. Rocío Chávez Munguía es tataranieta de una de las 60 personas adquirentes originales y albacea de la sucesión de la última persona poseedora de una fracción del mismo predio con superficie de 175 m², el cual lo adquirió el 16 de febrero de 2000, mediante un contrato privado de compraventa, de modo que la C. Chávez Munguía ha tenido la posesión de manera física, pacífica y públicamente.
67. El inmueble de mérito se encontraba fraccionado *de facto*, es decir, que las personas poseedoras lo adquirieron por partes, aunque no contaba con delimitación física ni se encontraba subdividido. Posteriormente, fue utilizado por sus poseedores para realizar reuniones familiares y también como estacionamiento para obtener un ingreso adicional, ya que las víctimas directas personas mayores 1, 2 y 3 son jubilados. Esta actividad la realizaron hasta antes de la intervención de la autoridad.
68. El 2 de septiembre de 2021, aproximadamente a las 10:00 horas, aproximadamente 50 personas servidoras públicas de la Alcaldía Xochimilco, entre quienes se encontraba el Director General de Asuntos Jurídicos y Gobierno, ingresaron al inmueble que tenían en posesión las víctimas directas Luis Benito Castillo Sandoval, Marcos Fidel Chávez y Torres, Miguel Antonio Sandoval Balanzario y Rocío Chávez Munguía, a fin de ejecutar una resolución emitida dentro de un procedimiento de “*resguardo administrativo*” con número de expediente XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, relacionado con el predio de mérito. De las fotografías que proporcionó la Alcaldía Xochimilco se observa que el inmueble estaba cercado con malla ciclónica.

69. Tanto el referido procedimiento como la resolución recaída dentro del mismo de fecha 2 de agosto de 2021, no fueron previamente notificados, de modo que las personas poseedoras desconocían sobre la existencia del referido procedimiento.
70. Durante el operativo, personal de la Alcaldía Xochimilco empujó al señor Luis Benito Castillo Sandoval, quien en ese momento estaba enfermo de COVID-19 y necesitaba oxígeno suplementario, por lo que cayó al suelo, tal como ocurrió también con su tanque de oxígeno. Además, el personal del citado Órgano Político Administrativo extrajo los muebles y objetos personales de las personas co-poseedoras y, finalmente, cerraron el lugar colocando lonas con la leyenda *“La Alcaldía de Xochimilco ejecuta procedimiento administrativo de resguardo XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX”*, dejándoles sin la posesión del inmueble.
71. Posteriormente, el 16 de marzo de 2022, a raíz de una solicitud formulada por el señor Luis Benito Castillo Sandoval para que la Alcaldía Xochimilco le expidiera copia simple de todo lo actuado en el procedimiento de resguardo administrativo, personal de esa Alcaldía le notificó por escrito que, para que tuviera acceso a las constancias del expediente *“debía acreditar su interés jurídico”*, por lo que sería esa misma autoridad administrativa quien realizaría la valoración de las documentales que aportara como prueba para acreditar la existencia del interés jurídico.
72. El 29 de julio de 2022, el señor Luis Benito Castillo Sandoval formuló denuncia por escrito por los posibles delitos de abuso de autoridad, despojo, robo y lo que resulte ante la Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (que posteriormente fue enviada a la Fiscalía de Investigación Territorial en Xochimilco), por lo que fue radicada por la posible comisión del delito de despojo. En lo referente al delito de prevaricación, se radicó otra carpeta en la misma Fiscalía.
73. El 27 de septiembre de 2022, durante una reunión de trabajo sostenida en las oficinas de la Alcaldía Xochimilco, el Director General de Asuntos Jurídicos y Gobierno y otro servidor público de la Alcaldía, informaron a personal de esta CDHCM que el inmueble antes señalado *“reviste importancia arquitectónica”* y que se encuentra ubicado en una zona considerada *“patrimonio cultural de la humanidad”*; señalaron también que ese espacio estaba ocupado por delinquentes debido a su condición de abandono y que por ello representaba un riesgo para el turismo y el comercio de la zona; situación que, según su dicho, motivó el inicio del procedimiento administrativo de resguardo., a fin de *“garantizar el derecho de audiencia del posible propietario o propietarios”*. Así lo expresó el Director General de Asuntos Jurídicos y Gobierno de la Alcaldía Xochimilco.

74. En esa misma fecha, la autoridad señaló que ya había comparecido la representante legal del señor Luis Benito Castillo Sandoval, quien se ostentó como propietario del predio, pero esa Alcaldía determinó que *“no demostró con un documento fehaciente que el inmueble le perteneciera”*, sin explicar a las personas afectadas cuál sería el documento fehaciente para acreditar sus derechos reales sobre el inmueble”. Ante esa manifestación, personal de esta Comisión cuestionó a los servidores públicos si el inmueble formaba parte de los bienes de dominio público o privado del Gobierno de la Ciudad de México y si el mismo le había sido adjudicado a esa Alcaldía. El Director General de Asuntos Jurídicos y Gobierno respondió que el inmueble no formaba parte de los bienes antes mencionados, aunque reconoció que ese “Órgano Político Administrativo pretendía obtener la posesión definitiva del inmueble y después proceder a realizar los trámites correspondientes para su expropiación”. Al cuestionarle respecto del ordenamiento legal o fundamentos específicos en que se encuentra regulado el procedimiento de *“resguardo administrativo”*, el citado Director General se limitó a responder que sus actuaciones estaban sustentadas en la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.
75. Personal de esta Comisión cuestionó, en la misma reunión de trabajo, a las autoridades en Xochimilco si de forma previa a la emisión de la resolución habían consultado al Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Ciudad de México, respecto a la existencia de algún antecedente o titular registral del inmueble. Personal de la Alcaldía contestó que *“estaban en espera de esa respuesta”* e insistió en que debido a que varias áreas de la demarcación Xochimilco están registradas como patrimonio cultural de la humanidad por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se determinó la ocupación del inmueble, el cual se consideró vacante en términos del artículo 785 del Código Civil para el Distrito Federal.
76. El 27 de marzo de 2023, la Alcaldía Xochimilco emitió la resolución definitiva de resguardo administrativo del expediente XXXXXXXXXXXX (de la documentación que remitió la autoridad se señala que se emitió la resolución de resguardo administrativo y posteriormente la resolución “definitiva” del resguardo administrativo), en la que determinó que el inmueble materia del procedimiento administrativo *“ha permanecido en total estado de abandono e incluso se puede considerar como predio vacante, en razón de no contar con constancia de que se cuente con registro de propietario cierto y conocido”*, por lo cual se decretó el resguardo administrativo del predio por un término igual a diez años, además de que se emitieron medidas protectoras del inmueble y, en caso de que alguna persona interesada acreditara su derecho de propiedad sobre aquél, debería entregar las cantidades de dinero y/o recursos públicos que se hayan invertido previo a recuperar su posesión.
77. El 12 de abril de 2023, se recabó la entrevista de los señores Marcos Fidel Chávez y Torres, así como de Miguel Antonio Sandoval Balanzario en la

Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

78. El 28 de junio de 2023, se entrevistó a los señores Miguel Antonio Sandoval Balanzario y Rocío Chávez Munguía en la carpeta de investigación radicada en la Fiscalía de Investigación Territorial en Xochimilco de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.
79. El 16 de julio de 2023, personal de esta Comisión de Derechos Humanos acudió al inmueble materia de esta investigación, donde observó y documentó que el inmueble objeto del procedimiento administrativo, se utiliza como estacionamiento particular, pues se cobra cuota para su uso y hay vehículos particulares en su interior. A pesar del cobro efectuado, no se emite recibo alguno y se desconoce la identidad y calidad de quien o quienes administran ese espacio, a pesar de que el mismo se encuentra bajo la figura de “resguardo administrativo” y de señalarse en diversas mantas al exterior del inmueble que está sujeto a un procedimiento administrativo.
80. El 30 de agosto de 2023, las personas Miguel Antonio Sandoval Balanzario, Luis Benito Castillo Sandoval, Rocío Chávez Munguía y Marcos Fidel Chávez y Torres fueron entrevistados por el personal del Órgano Interno de Control en la Alcaldía Xochimilco como una actuación dentro del expediente iniciado con motivo de los hechos señalados en el cuerpo de la presente recomendación.
81. Esta Comisión solicitó a autoridades del Poder Judicial de la Ciudad de México, Fiscalía General de Justicia, Consejería Jurídica y Dirección de Patrimonio inmobiliario, que informaran si la Alcaldía Xochimilco ejerció alguna acción legal para iniciar el juicio de expropiación, extinción de dominio contemplado en la Ley de Extinción de Dominio vigente en la Ciudad de México, para los casos de inmuebles implicados en actividades delictivas, o algún procedimiento señalado en las leyes especiales de la materia, para afectar derechos sobre bienes de particulares. Hasta el momento de la emisión del presente instrumento recomendatorio, la respuesta fue negativa.

VI. Marco jurídico aplicable⁸⁶

82. El primer párrafo del artículo 1° de la CPEUM establece que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, así como de las garantías necesarias para su protección. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció que *“los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de*

86 Para mayor referencia, véase el apartado VI. Marco jurídico aplicable, de la Recomendación 1/2019.

*regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”.*⁸⁷

83. Sobre la cuestión, el artículo 4°, apartado A, de la CPCM establece que los derechos humanos en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local y que éstos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común.
84. El segundo párrafo del artículo 1 de la CPEUM establece que las normas relativas a los derechos humanos deberán interpretarse a partir de los principios de interpretación conforme y pro persona; a su vez, la SCJN ha entendido que el principio de supremacía constitucional implica que a la eficiencia normativa directa de la Constitución se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas.⁸⁸ 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 y en los tratados internacionales, mientras que en sentido estricto implica que cuando existan varias interpretaciones válidas, preferirá aquella que sea acorde con la norma constitucional y los instrumentos internacionales.⁸⁹
85. Por otro lado, la SCJN ha entendido que el principio pro persona busca maximizar la vigencia y el respeto a 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”*.⁹⁰ En el ámbito local, la CPCM establece en el mismo sentido la prevalencia de dicho principio en la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos.
86. El tercer párrafo del artículo 1 de la CPEUM, en consonancia con el artículo 4, apartado B, de la CPCM, establece que todas las autoridades -en el ámbito de sus competencias- tienen las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y, consecuentemente, los deberes especiales de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones

87 En este sentido, véase Pleno, *“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”*, tesis de jurisprudencia P./J.20/2014 (10a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 5, t.I, abril de 2014.

88 Al respecto, véase Primera Sala, *“Interpretación conforme. Naturaleza y alcances a la luz del principio pro persona”*, tesis de jurisprudencia 1a./J.37/2017 (10a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 42, t.I, mayo de 2017.

89 En tal sentido se puede consultar Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, *“El control de constitucionalidad en México, a partir de la reforma de junio de 2011. Ensayo sobre el control difuso de la constitucionalidad de normas en el sistema jurídico mexicano”*, en José Luis Caballero Ochoa y Rubén Sánchez Gil (coords.), *Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, México, Tirant lo Blanch, 2018.

90 Al respecto véase Primera Sala, *“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”*, tesis aislada 1a. CCC/XXVII/2014 (10a.) en materia constitucional y común, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 11, t.I, octubre de 2014.

a los derechos, todo lo cual debe ser realizado de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

87. 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.⁹¹
- ii. El ejercicio individual o colectivo de los derechos humanos.⁹²
- iii. El principio de garantía colectiva de los derechos humanos.⁹³
- iv. Las obligaciones de las autoridades.⁹⁴
- v. Un modelo de control de constitucionalidad local.⁹⁵

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

- a) Obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.⁹⁶
- b) Obligaciones específicas de garantía para asegurar el ejercicio de los derechos y elevar los niveles de bienestar.⁹⁷
- c) Obligaciones específicas de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.⁹⁸

89. En el mismo sentido, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹⁹ como la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰⁰ 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 (Corte IDH) estableció:

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

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

92 Artículo 4.A.2.

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

94 Artículos 4.A.3, 4.A.4 y 4.A.5

95 Artículo 4.A.6.

96 Artículo 4.A.3.

97 Artículo 4.A.4.

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

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

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

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.

90. 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 humanos¹⁰¹.
2. Los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles.
3. En la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecerá el principio pro persona¹⁰².
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.

91. En este contexto, la CDHCM en el ámbito de sus competencias y atribuciones como organismo protector de derechos humanos tiene la obligación legal¹⁰³, constitucional¹⁰⁴ y convencional¹⁰⁵ de garantizar los derechos humanos, inclusive, de ser el caso, la de realizar un control de convencionalidad *ex officio*¹⁰⁶. Así, esta Comisión funda sus recomendaciones principalmente en

101 En idéntico sentido, el tercer párrafo del artículo 1° de la CPEUM.

102 En idéntico sentido, el segundo párrafo del artículo 1° de la CPEUM.

103 El artículo 3° de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México establecen que ésta es “un organismo público autónomo [...], que está encargada [...] de la promoción, protección, garantía, defensa, vigilancia, estudio, investigación, educación y difusión de los derechos humanos [...]”.

104 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.”

105 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 7; 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.

106 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 pública 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

las disposiciones de derechos humanos establecidas en la CPCM¹⁰⁷, en la CPEUM y en las diversas fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos e incluso la interpretación que los organismos internacionales de derecho humanos realizan respecto del contenido y alcance de los derechos de fuente internacional, favoreciendo en todos los temas, la mayor protección de las personas y sus derechos humanos.

En este sentido, es importante señalar que la Ley de Víctimas de la Ciudad de México define una violación a derechos humanos como *“todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, cuando la persona sea servidora pública en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas”*¹⁰⁸. En este caso, se demostró que la actuación del personal de la Alcaldía Xochimilco generó una afectación a los derechos humanos de las víctimas señaladas en el presente instrumento recomendatorio.

92. Ante el imperio del referido marco jurídico, enseguida se precisará el parámetro normativo a partir del cual se determinará el contenido y alcance de los derechos humanos implicados en el presente instrumento recomendatorio, sin que tal abordaje pretenda ser una sistematización exhaustiva de los elementos normativos de los derechos humanos implicados, sino la determinación específica del contenido normativo de tales derechos que ha sido útil a esta Comisión para enmarcar su análisis jurídico de las violaciones a derechos humanos que se investigaron en los expedientes de queja motivo del presente instrumento recomendatorio.

VI.1. El derecho humano a la Buena Administración Pública

93. En la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), del cual México es Estado miembro, en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, Venezuela, el 10 de octubre de 2013, se hizo clara referencia a que *“los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública”*¹⁰⁹, la cual es una

internas y 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.

107 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.

108 Artículo 3 fracción XLII de la Ley de Víctimas de la Ciudad de México

109 Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Preámbulo, párrafo primero.

obligación inherente a los poderes públicos e implica “*promover los derechos fundamentales, fomentado la dignidad humana, de tal manera que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad.*”¹¹⁰

94. Ahora bien, la Carta Iberoamericana en mención establece diversos principios que son la base del derecho a la buena administración pública, entre los que se encuentran los siguientes:¹¹¹

- **Principio de racionalidad.** La motivación y argumentación debe caracterizar a todas las actuaciones administrativas, especialmente, en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales;
- **Principio de responsabilidad.** La Administración Pública responderá por las lesiones de los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente,
- **Principio de ética.** El personal de la Administración Pública deberá actuar con rectitud, lealtad y honestidad,
- **Principio de seguridad jurídica.** La Administración Pública se somete al derecho vigente, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas;
- **Principio de proporcionalidad.** Las decisiones administrativas deberán ser adecuadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, dictándose en un marco de justo equilibrio entre los diferentes intereses en presencia y evitándose limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido;
- **Principio de ejercicio normativo del poder.** Los poderes deberán ejercerse, única y exclusivamente, para la finalidad prevista en las normas de otorgamiento, prohibiéndose el abuso o exceso de poder, sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o para lesionar el interés general;
- **Principio de objetividad.** Las autoridades deben abstenerse de ejecutar actuaciones arbitrarias;
- **Principio de transparencia y acceso a la información.** La Administración Pública está obligada a ser accesible a todos los ciudadanos, de manera que éstos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las Administraciones Públicas o entes obligados.
- **Principio de debido proceso.** Las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia

Disponible en: https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf

110 Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Preámbulo, párrafo tercero.

111 Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Capítulo Segundo “Principios”.

establecidas en los ordenamientos superiores de cada uno de los países miembros, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

95. En consonancia con lo anterior, el Capítulo Tercero de la citada Carta Iberoamericana define los derechos derivados del derecho a la Buena Administración Pública, de los cuales, para efectos del presente instrumento recomendatorio, se destacan los siguientes:

- **Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas.** Todas las actuaciones de la administración pública deberán estar amparadas en razonamientos inteligibles para todo ciudadano acreditándose la objetividad que preside su entero y completo quehacer.
- **Derecho a la tutela administrativa efectiva.** Durante la sustanciación del procedimiento administrativo la administración estará sometida plenamente a la ley y al derecho y procurará evitar que el ciudadano interesado pueda encontrarse en situación de indefensión.
- **Derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale.** Las autoridades administrativas deberán resolver los expedientes que obren en su poder en los plazos establecidos, los cuales a su vez deberán permitir una defensa jurídica adecuada de los ciudadanos, dando a conocer el tiempo máximo de resolución previsto, en el marco de los medios materiales y las dotaciones de personas con los que cuente en cada caso la administración pública.
- **Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.** En este sentido, el Artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, relativo a las Garantías Judiciales señala que *“toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”*

96. Por otra parte, si bien no es un instrumento vinculante para el Estado Mexicano, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 41,¹¹² define como derechos específicos del derecho a la buena administración pública los que a continuación se señalan:

- Derecho a que las instituciones, órganos y organismos traten sus asuntos de manera imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable.

¹¹² Parlamento, Consejo y Comisión Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, 18 diciembre 2000. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

- Derecho a ser oído previamente antes de que se tome una medida que la afecte desfavorablemente.
- Derecho a acceder al expediente que le concierna, respetando los intereses legítimos, la confidencialidad y el secreto profesional y comercial.
- Derecho a que la autoridad motive sus decisiones.
- Derecho a la reparación por los daños causados.

97. En el plano local, este derecho de esencial importancia para el buen funcionamiento de la relación entre entes públicos y ciudadanía, se encuentra reconocido en los artículos 7 “Ciudad Democrática”, apartado A, y 60 de la Constitución Política de la Ciudad de México, siendo importante destacar que el primero de ellos señala que “[t]oda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.” Asimismo, establece que “[l]as autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento, [para lo cual] se garantizará el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales.”
98. En ese tenor, la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce que el derecho a la buena administración pública se derivan otros derechos relacionados con el debido proceso, tales como “el derecho de audiencia previa, el derecho a una resolución imparcial y equitativa, el derecho a la resolución en breve término, el derecho a las formalidades esenciales del procedimiento y el derecho a consultar el expediente.”¹¹³ Asimismo, en ese ordenamiento legal se establece en su artículo 53, numeral 11, un deber específico a cargo de las Alcaldías, como en este caso es Xochimilco, de sujetarse en sus actuaciones al principio de buena administración, entre otros.
99. Por ende, de acuerdo con la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, el derecho humano a la buena administración pública puede definirse como “la obligación de que las autoridades traten y resuelvan sus asuntos de manera imparcial y equitativa dentro de un plazo razonable, de conformidad con el debido proceso administrativo, a través de mecanismos accesibles e incluyentes”.¹¹⁴

113 Roldán Xopa, José, *Transparencia y Derecho a la Buena Administración*, INFOCDMX, diciembre 2020, México. Disponible para su consulta en: https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/2021/Vinculacion/Transparencia_Derecho_Buena_Administracion_Digital.pdf. Consultado por última vez el 5 de septiembre de 2023.

114 Artículo 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México.

- 100.** Para materializar el derecho en comento, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México dispone lo siguiente:

“Artículo 2. La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal.

En sus actos y procedimientos garantizará el Derecho a la Buena Administración Pública y se regirá bajo los principios de innovación, atención ciudadana, gobierno abierto y plena accesibilidad con base en diseño universal, simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia, proporcionalidad, buena fe, integridad, imparcialidad, honradez, lealtad, eficiencia, profesionalización y eficacia; respetando los valores de dignidad, ética, justicia, lealtad, libertad y seguridad.

El derecho a una buena administración pública implica:

- I. El trámite imparcial, equitativo y oportuno de sus asuntos;*
- II. Garantía de audiencia;*
- III. Tener acceso al expediente administrativo;*
- IV. Que la autoridad administrativa funde y motive toda resolución que le afecte, y*
- V. Ser indemnizado por los daños que indebidamente le cause la conducta activa u omisa de la Administración Pública.”*

- 101.** Las limitaciones al poder que ejerce la administración pública tienen como fin abandonar la figura del sometimiento del ciudadano respecto de las actuaciones de las personas servidoras públicas, quienes deberán actuar en beneficio del pueblo soberano y no en su contra; esto es, *“el Estado es un garantizador de derechos y libertades ciudadanas, por lo que es a través de la Administración que garantizará los derechos humanos.”*¹¹⁵

- 102.** Por lo tanto, *“la actividad estatal se encuentra sujeta a la Constitución y a las normas que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos de poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos.”*¹¹⁶

- 103.** Es importante señalar que, además de los principios, existen derechos que se encuentran inmersos en la buena administración pública, como son *“los de legalidad y seguridad jurídica, los cuales otorgan certeza al gobernado para*

115 Rodríguez Arana, Jaime, *El Derecho Fundamental a la Buena Administración y Centralidad del Ciudadano en el Derecho Administrativo*, Postgrado Facultad de Derecho UNAM. Disponible para consulta en: http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf Consultado por última vez el 5 de septiembre de 2023.

116 Cornelio Zamudio, Leticia del Rocío, *Derecho Humano a la Buena Administración Pública*, Perfiles de las Ciencias Sociales, Volumen 5, Número 10, enero-junio 2018. Disponible en: <https://ri.ujat.mx/bitstream/20.500.12107/2483/1/434-1866-A.pdf>, consultado por última vez el 7 de septiembre de 2023.

*que su persona, bienes y posesiones sean protegidos y preservados de cualquier acto lesivo que, en su perjuicio, pudiera generar el poder público, sin mandamiento de autoridad competente, fundado, motivado y acorde con los procedimientos en los que se cumplan las formalidades legales*¹¹⁷, así como el derecho al debido proceso, el cual *“permite obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.”*¹¹⁸

V.1.1. Derecho humano a la buena administración pública en relación con los principios de ética pública

104. Según Moroni Romero¹¹⁹, la ética *“es la disciplina de conocimiento que tiene como objeto el estudio de los caracteres, hábitos, actitudes y costumbres del ser humano y la define como ese conjunto de principios y normas morales que regulan las actividades humanas de acuerdo con la recta razón, de tal manera que es la primera entre todas las ciencias prácticas.”*
105. Agrega que en el momento en que la ética es aplicada al ámbito público se denomina *“ética pública o ética para la política y la administración pública”*. Por lo que es *“un fuerte mecanismo de fiscalización de las arbitrariedades y antivalores llevados a cabo en el uso del poder político y un factor esencial para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones.”*¹²⁰
106. En un Estado social y democrático de derecho, los poderes públicos tienen la misión de crear un clima en el que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales y puedan colaborar con la propia administración en la gestión de los intereses públicos¹²¹.
107. Los principios éticos para la acción administrativa no deben ser contemplados como restricciones para la actividad pública, sino que deben ser interpretados como garantías para una mejor gestión pública y como una oportunidad

117 Delgado Sandoval Baruch y Bernal Ballesteros María, Coordinadores, Derecho a la Seguridad Jurídica, en Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos, 2ª edición, colección CODHEM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4974/8.pdf>, consultado por última vez el 5 de septiembre de 2023.

118 Corte Interamericana de Derechos Humanos, El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodesciii.sp.htm#:~:text=La%20Corte%20destac%C3%B3%20respecto%20al,de%20cumplir%20con%20este%20deber>, consultado por última vez el 5 de septiembre de 2023.

119 Moroni Romero, Lucas L. “Crisis constitucional de la ética pública” ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO AÑO XVIII, 2012, PP. 365-380. Bogotá.

120 *Idem*.

121 Rodríguez-Arana, Jaime. “La ética pública constitucional y la buena administración”. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LII, n. 3 (2017): páginas 67–85.

importante para que los ciudadanos sean más conscientes de que la administración es una función de servicio que busca la satisfacción de los intereses colectivos¹²².

- 108.** Las administraciones públicas deberán fomentar modelos de conducta que integren los valores éticos del servicio público en la actuación profesional y en las relaciones de los empleados públicos con los ciudadanos, contemplando una serie de valores éticos que han de guiar la actuación profesional de los empleados públicos: voluntad de servicio al ciudadano, eficaz utilización de los medios públicos, ejercicio indelegable de la responsabilidad, lealtad a la organización, búsqueda de la objetividad e imparcialidad administrativa, perfeccionamiento técnico y profesional, etc.¹²³.
- 109.** Para Rodríguez-Arana *“el gobierno y la dirección de instituciones públicas no es una actividad neutral”*, toda vez que *“debe estar orientada al bienestar integral de los ciudadanos y debe facilitar, por tanto, a quienes la realizan, o a quienes va dirigida, su mejoramiento personal.”*¹²⁴
- 110.** Es así, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen especial de responsabilidades para aquellas personas servidoras públicas que incumplan con los principios éticos de actuación, al disponer, en el artículo 109:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:
[...]

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. [...]

- 111.** Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 7 los principios que rigen el servicio público de la siguiente forma:

ARTICULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

- 112.** En ese orden de ideas, la Ley local de Responsabilidades Administrativas dispone:

¹²² *Idem.*

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ *dem*

Artículo 7. Las Personas Servidoras Públicas observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de transparencia y no discriminación, así como los de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, las Personas Servidoras Públicas observarán las siguientes directrices:

- I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;
- II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;
- III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;
- IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;
- V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;
- VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;
- VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;
- VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;
- IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones, y
- X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Gobierno de la Ciudad de México.

VI.1.2. Derecho humano a la Buena Administración Pública en relación con el derecho humano a la Seguridad Jurídica

- 113.** Este derecho se encuentra reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 9 y 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 6 apartado C de la Constitución Política de la Ciudad de México, e implica la necesaria claridad de las normas jurídicas y de las facultades de las autoridades que permiten a la persona gobernada saber perfectamente a qué tipo de procedimientos y consecuencias

atenerse, por lo que excluye los actos de poder de carácter arbitrario, distantes del referente del derecho positivo, como conjunto de normas claras y estables.¹²⁵ Esto brinda certeza a las personas de que su situación jurídica sólo podrá ser modificada por procedimientos regulares establecidos previamente por la ley.¹²⁶

- 114.** El principio de legalidad es una garantía del derecho a la seguridad jurídica,¹²⁷ que se materializa en que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.¹²⁸ El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad están encaminados a brindar certeza jurídica a las personas por medio de la eliminación de las injerencias arbitrarias (principio de legalidad) o ilegales (seguridad jurídica) de las autoridades en su vida privada, familia, domicilio y correspondencia, así como a través de la protección de la ley (principio de legalidad y seguridad jurídica) contra esos ataques y/o injerencias que pueden vulnerar diversos derechos humanos.
- 115.** En relación al derecho a la seguridad jurídica, la SCJN indica que *“consiste en que las normas creadas, por una parte, generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán y, por la otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad, lo que evitaría las ambigüedades que den lugar a la actuación arbitraria o caprichosa de las autoridades.”*¹²⁹
- 116.** Bajo ese orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el principio de legalidad en materia administrativa *“tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una*

125 Segunda Sala, Sentencia de amparo directo en revisión 479/2011, p. 31.

126 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14 y 16.

127 Tribunales Colegiados de Circuito, “Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso de interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional”, tesis aislada IV.2o.A.51 K (10a.) en materias constitucional y común, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro iii, t. 3, febrero de 2014, p. 2239.

128 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 17; Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 8º, 9.1 y 16; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 17; y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 16, párrafo primero.

129 Registro digital: 2026012. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Undécima Época. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: IV.1o.A.22 A (11a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 22, febrero de 2023, Tomo IV, página 3726. Tipo: Aislada.

*facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional.*¹³⁰

- 117.** Tal como lo sustentó esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en la Recomendación 19/2018¹³¹:

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 garantías instrumentales (los requisitos de autoridad competente, fundamentación y motivación, entre otras), así como garantías procesales, todas las cuales conforman 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]”.

- 118.** En ese orden de ideas, prevenir la incertidumbre jurídica en cualquier acto que emita la autoridad y la consecuente (y presunta *iuris et de iure*) indefensión, evitará que las personas y, en especial las personas mayores, quienes se encuentran en una mayor vulnerabilidad ante otros riesgos, como pueden ser los despojos o como víctimas de fraudes por terceros, e incluso

130 Registro digital: 2005766. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo III, página 2239. Tipo: Aislada.

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

tener una mayor carga para probar sus derechos ante eventuales actos de autoridad o que sean víctimas de daño en la propiedad o desposesión de la misma.

VI.1.3. Derecho a la seguridad jurídica con relación a la propiedad y/o posesión

119. El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “[l]a propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”¹³²

120. La propiedad privada derivada del citado artículo constitucional se regula, en el plano local, de acuerdo con lo que señala el Título Cuarto del Código Civil para el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), en el cual las principales características son: **(1)** que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella, **(2)** que la misma no puede ser ocupada contra la voluntad del dueño sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización y **(3)** establece como requisito para que el Gobierno de la Ciudad de México ocupe un inmueble el que medie un procedimiento de expropiación.¹³³

121. Por su parte, la Constitución local, en su artículo 3, apartado 2, inciso a), reconoce como principio y eje rector, el respeto de la propiedad privada.

122. Expropiación de bienes privados para fines de utilidad pública

Aunado a lo anterior, la Ley de Expropiación señala en su artículo 2 que se requieren el cumplimiento de los siguientes pasos para proceder a la expropiación de un inmueble¹³⁴:

- i. Como requisito previo se deben tener los dictámenes técnicos correspondientes,
- ii. La publicación se realizará en el periódico oficial correspondiente y se notificará personalmente a los titulares de los bienes,
- iii. Los interesados tienen un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación personal para manifestar lo que a su derecho convenga y presentar las pruebas correspondientes.
- iv. La autoridad citará a una audiencia para el desahogo de pruebas,
- v. La autoridad determinará si confirma, modifica o revoca la declaratoria correspondiente,
- vi. Esta resolución puede ser impugnada vía juicio de amparo.

123. Bienes vacantes

¹³² Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³³ Artículos 830, 831 y 833 del Código Civil para el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México).

¹³⁴ Ley de Expropiación.

Por otro lado, si se está en presencia de un bien vacante, es decir, aquellos que no tienen dueño cierto y conocido, el Código Civil para el Distrito Federal¹³⁵ establece el siguiente procedimiento:

- a. La persona que tuviere noticia de la existencia de un bien vacante y quiera adquirir la parte que la ley le otorga al descubridor, debe formular la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público,
- b. De considerarlo procedente, el Ministerio Público deducirá ante el Juez competente la acción que corresponda, a fin de que los bienes sean declarados vacantes y se adjudiquen a la Hacienda Pública del Distrito Federal.
- c. La persona que hizo la denuncia se tendrá como tercero coadyuvante y se le entregará una cuarta parte del valor catastral del inmueble.
- d. Asimismo, se señala una sanción pecuniaria en caso de incumplir con estas reglas¹³⁶.

No obstante, es dable señalar que cualquier persona puede indagar si un bien inmueble tiene propietario solicitando la consulta correspondiente al Registro Público de la Propiedad de la Ciudad de México, al ser la institución encargada de *“dar publicidad a la situación jurídica de los bienes y derechos, así como los actos jurídicos que conforme a la ley deban registrarse para surtir efectos contra terceros.”*¹³⁷

124. Extinción de dominio

Otra de las limitaciones a la propiedad que refiere la normatividad de la Ciudad de México, es aquella en donde una autoridad tiene conocimiento de que se están cometiendo delitos en un inmueble propiedad de algún particular. En este caso, se debe iniciar la acción de extinción de dominio a que se refiere el artículo 22 de la CPEUM, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, la cual puede ser iniciada únicamente por el Ministerio Público, siempre y cuando previamente se haya dictado auto de vinculación a proceso contra una persona imputada, acusada o procesada por un delito. Asimismo, los bienes sobre los que se declara la extinción de dominio, se aplicarán a favor del Gobierno de la Ciudad de México, mediante acuerdo de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México¹³⁸.

El Poder Judicial de la Federación señala que *“los bienes inmuebles pueden ser objeto de la acción de extinción de dominio en las siguientes hipótesis: i) son instrumento, objeto o producto del delito; ii) son utilizados para ocultar o mezclar bienes producto del delito; iii) no tienen vinculación con los hechos ilícitos, pero se determina que los recursos con que se adquirieron son*

135 Artículo 785 del Código Civil para el Distrito Federal.

136 Artículos 786, 787, 788 y 789 del Código Civil para el Distrito Federal.

137 Artículo 2 de la Ley Registral de la Ciudad de México.

138 Artículo 4 de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México.

*producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada y el acusado por estos delitos se comporta como dueño; y, iv) son utilizados para la comisión de delitos por un tercero.*¹³⁹

Al emitir las Recomendaciones 12/2007 y 14/2007, relacionadas con la utilización que hizo la entonces Jefatura de Gobierno del Distrito Federal de la expropiación como argumento de prevención de la delincuencia, esta Comisión de Derechos Humanos hizo notar que la utilización de aquella figura por razones y con fines equiparables a los que se persiguen mediante leyes de extinción de dominio, pone en entredicho la legitimidad misma del decreto de expropiación. En este punto, se torna relevante la dimensión estricta del principio de legalidad, que vincula los actos de autoridad, no sólo a la letra de la ley, bajo una interpretación literal, sino fundamentalmente al contenido y propósito de la misma, de modo tal que, si bien es necesaria la referencia a la ley para que un acto de la autoridad sea legal, es necesario que, además, sus fines y consecuencias sean convergentes con aquellos para los que la norma ha sido creada¹⁴⁰.

Ahora bien, esta Comisión también señaló que un procedimiento de esta naturaleza (extinción de dominio) debe realizarse con fundamento en una ley que prevea garantías mayores que las que otorga un procedimiento administrativo, sobre todo, si se tiene en cuenta que, en el fondo, se trata de un mecanismo para la apropiación pública de los bienes privados. Por ello es que, por ejemplo, en Colombia este recurso sólo puede ser decretado mediante sentencia judicial y con apego al debido proceso y a las garantías de defensa de la o las personas afectadas¹⁴¹. Al respecto, el procedimiento de resguardo administrativo mediante el que se apropia de un bien privado o sobre el cual no existe certeza jurídica sobre su propiedad o posesión, debe estar sujeto a control judicial.

Asimismo, este Organismo Protector de Derechos Humanos también declaró que *“la expropiación no es el medio jurídico idóneo para perseguir, prevenir o sancionar conductas delictivas, su uso para extinguir la propiedad de las personas que presuntamente se dedican a actividades ilícitas, resulta, sin duda, violatorio de derechos humanos”*¹⁴². Esta aseveración es aplicable por analogía a la figura de *“resguardo administrativo”* que creó e implementó la Alcaldía Xochimilco, ya que una de las supuestas razones de emisión de ese

139 Registro digital: 2017541. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia(s): Civil. Tesis: I.12o.C.46 C (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 57, agosto de 2018, Tomo III, página 2807. Tipo: Aislada.

140 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Recomendación 12/2007, punto 4.2.1.1.2.2.4, disponible en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0712.pdf

141 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Recomendación 12/2007, punto 4.2.1.1.2.2.8, disponible en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0712.pdf

142 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Recomendación 12/2007, punto 4.2.1.1.2.2.13, disponible en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0712.pdf

acto administrativo esgrimidas por aquel órgano político fue que en ese espacio se cometían delitos.

Por su parte, al referirse a la figura de extinción de dominio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó lo siguiente:

- Que no será considerada como una confiscación la aplicación de bienes cuyo dominio se declare extinto en una sentencia.
- Que constará de un procedimiento, regido por reglas específicas, como son: que el Juez sea autónomo de la materia penal; que proceda sólo por delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, y respecto de los bienes que se encuentran en los supuestos ahí señalados; por último, que exista la posibilidad de que la persona que se considere afectada interponga los recursos que correspondan¹⁴³.

De la lectura de los párrafos precedentes, se desprende que para la aplicación de la figura de extinción de dominio deben satisfacerse algunos requisitos esenciales sujetos a control judicial: 1) que debe ser decretada por un juez; 2) que tal debe constar mediante la emisión de la sentencia respectiva; 3) que la procedencia de la extinción de dominio está vinculada a un catálogo muy limitado de delitos, ninguno de ellos señalado por la Alcaldía.

125. Regularización de la tenencia de la tierra

Por último, en el caso de los bienes inmuebles que no se encuentran regularizados jurídicamente, o sea, aquellos que no cuentan con la escritura pública correspondiente, el Gobierno de la Ciudad de México, vía la Dirección General de Regularización Territorial de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, tiene establecido un procedimiento administrativo para regularizar ese tipo de inmuebles, integrado de los siguientes pasos:¹⁴⁴

- A. Elaboración de un diagnóstico sobre el asentamiento;
- B. Reunión con las personas solicitantes;
- C. Integración del expediente con los documentos que acrediten la posesión y documentos personales;
- D. Realiza de una vista técnica y levantamiento topográfico;
- E. Consulta ante el Registro Público de la Propiedad de la Ciudad de México;
- F. Sometimiento del caso ante el Comité de Patrimonio Inmobiliario de la Ciudad de México para determinar su procedencia.
- G. Entrega de los documentos a cada uno de los colonos y se turna el asunto a la Notaría Pública correspondiente.

143 Suprema Corte de Justicia de la Nación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Constitucionalidad de la Ley de Extinción de Dominio del Distrito Federal, páginas 15 y 16, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4590/12.pdf>.

144 CEJUR. Dirección General de Regularización Territorial. Preguntas frecuentes, para su consulta en: <https://jornada.dgrrt.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/preguntas-frecuentes/>

El artículo 5 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México obliga a las Alcaldesas, Alcaldes, Concejales y demás integrantes de la administración pública de las Alcaldías a sujetarse a los principios de buena administración, buen gobierno y gobierno abierto con plena accesibilidad, basado en la honestidad, transparencia, rendición de cuentas, integridad pública, sustentabilidad, atención y participación ciudadana

VI.1.4. Derecho a que todo acto de autoridad esté basado en un mandamiento escrito, debidamente fundado y motivado y emitido por autoridad competente.

- 126.** Ahora bien, todo acto administrativo que emiten las autoridades públicas, para garantizar que cumplan con el derecho a la seguridad jurídica, debe citar *“la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son arbitrarios, de igual manera, les exige que señale las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto autoritario, sin que pueda admitirse que esa motivación consista en expresiones generales o abstractas, sino que siempre deben ser razones y causas concretas.”*¹⁴⁵
- 127.** En consecuencia, toda autoridad del Estado Mexicano sólo puede hacer aquello para lo que tiene facultades según la norma jurídica, la cual debió emitirse previamente al hecho al que pretende aplicarse pues, en caso contrario, se actualizaría una actuación irregular de la autoridad, misma que por acción u omisión puede causar una afectación a los derechos humanos de la o las víctimas.
- 128.** Asimismo, la administración pública ejerce sus atribuciones a través de la emisión del acto administrativo, el cual se define como la *“declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública de la Ciudad de México, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.”*¹⁴⁶
- 129.** El acto administrativo debe tener -entre otros- los siguientes elementos para ser considerado válido¹⁴⁷:
- a) Que sea emitido por autoridad competente,
 - b) Que sea expedido sin que medie error, dolo, mala fe o violencia,
 - c) Que su objeto sea posible,
 - d) Cumplir con la finalidad de interés público,
 - e) Constar por escrito,

145 Registro digital: 221693. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A.364 A. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo VIII, octubre de 1991, página 187. Tipo: Aislada.

146 Artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.

147 Artículo 6 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.

- f) Señalar la autoridad competente que lo emite,
- g) Estar debidamente fundamentado y motivado.

130. Además, acorde con el artículo 2, fracción XXIII, de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, el procedimiento administrativo es el “[c]onjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.”
131. Para el ejercicio de sus funciones, la Administración Pública requiere contar con patrimonio propio que, en el caso de la Ciudad de México, se compone de dos tipos de bienes: aquellos de dominio público y aquellos de dominio privado¹⁴⁸. Al respecto, existen procedimientos jurídicos contemplados en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público de la Ciudad de México, la Ley de Procedimiento Administrativo y demás normatividad aplicable para que la Administración Pública recupere la posesión de los bienes de dominio público. El primero de ellos es en la vía administrativa, en la cual se notifica por escrito a la persona que tiene en posesión el bien, a fin de que realice la entrega del mismo. En caso de negativa u omisión por parte de la persona requerida, la autoridad puede disponer del auxilio de la fuerza pública y dejando a salvo las medidas administrativas necesarias que garanticen la recuperación del bien. En un segundo supuesto, la Administración Pública puede acudir al Poder Judicial de la Ciudad de México para dirimir el conflicto y que sea una autoridad judicial quien ordene la entrega del bien inmueble.¹⁴⁹
132. La situación de las personas afectadas se ubica precisamente en el primero de los supuestos antes referidos, por la implementación de procedimientos administrativos de recuperación de bienes del dominio público o, en el caso particular, el procedimiento que la Alcaldía Xochimilco denominó “**resguardo administrativo**” de un inmueble privado que poseían particulares, que no se ajustó a los parámetros y características indispensables que establece la normatividad vigente en la Ciudad de México, al no estar contemplado expresamente un procedimiento de esa naturaleza ni por su denominación, ni por la forma de sustanciación como tampoco por sus efectos. Este escenario incierto para las personas afectadas implicó encontrarse en estado de indefensión frente a los actos administrativos nacidos de la voluntad de las personas servidoras públicas y no del ordenamiento jurídico aplicable.
133. Bajo ese entendido, es dable destacar que al tratarse de un bien localizado dentro de los polígonos de Área de Conservación Patrimonial, de conformidad con la Ley del Patrimonio Cultural, Natural y Biocultural de la Ciudad de México, correspondería a la Secretaría de Cultura local realizar el procedimiento de Declaratoria de Patrimonio Cultural, Natural y Biocultural de

148 Artículos 4, 16 y 33 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público de la Ciudad de México.

149 Artículo 112 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público de la Ciudad de México.

la Ciudad, el cual puede recaer sobre bienes de propiedad privada, sin que se afecte su posesión. En el mismo sentido, esa Ley establece como una atribución de las Alcaldías el conservar los sitios inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO; sin embargo, como ya se dijo anteriormente, no le exime de respetar los derechos reales de las personas propietarias y/o poseedoras, ni los procedimientos previamente establecidos en la normatividad aplicable.

134. Por su parte, la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, así como en el artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, señalan lo siguiente:

Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México

Artículo 29. *Las Alcaldías tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las siguientes materias:*

[...]

V. *Vía pública;*

VI. *Espacio público;*

[...]

Artículo 34. *Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de movilidad y vía pública, son las siguientes:*

[...]

IX. *Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares [subrayado fuera del texto original], pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso.*

Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México

Artículo 17.- *La ejecución directa del acto por la Administración Pública de la Ciudad de México, será admisible cuando se trate de retirar obstáculos, vehículos o cualesquiera otros efectos o bienes irregularmente colocados, ubicados o asentados en bienes del dominio público de la Ciudad de México. [subrayado fuera del texto original]*

En estos casos deberá hacerse un previo apercibimiento al propietario, poseedor o tenedor de la cosa, si éste estuviere presente en el lugar en tal momento, para que lo retire con sus propios medios; si éste no estuviere presente, o si estándolo se negara a cumplir el acto o no lo cumpliera dentro de un plazo razonable que se le fijará al efecto, podrá procederse a la ejecución del acto que ordena su remoción quedando obligado el propietario, poseedor o tenedor a pagar los gastos de ejecución en que hubiere incurrido la Administración Pública de la Ciudad de México.

Motivación

135. Con la emisión de la Resolución de Resguardo Administrativo de fecha 2 de agosto de 2021, por parte del Director General de Asuntos Jurídicos y

Gobierno de la Alcaldía Xochimilco, dentro del procedimiento administrativo con número de expediente XXXXXXXXXXXXXXXX, relacionado con el inmueble ubicado en calle Mercado #5, (el inmueble es identificado por la autoridad como número 5; sin embargo, en los contratos privados de compraventa aparece como número 1. No existe certeza sobre el número que le corresponde, ya que el predio no está regularizado) Barrio Xaltocan, C.P. 16090, demarcación Xochimilco, Ciudad de México, esa autoridad violentó el derecho humano a la Buena Administración Pública, en razón de que incumplió su obligación de respetar y garantizar la observancia de los principios de racionalidad, seguridad jurídica, proporcionalidad, objetividad y ejercicio normativo del poder, consagrados en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14 y 16; en la Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 7; así como en el artículo 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, al carecer de una adecuada motivación y argumentación, no someterse al derecho vigente variando arbitrariamente las normas jurídicas, ni ser acorde al fin previsto en el ordenamiento jurídico invocado en la misma, con lo cual se incurrió en un abuso o exceso de poder por parte de la Alcaldía Xochimilco. Con ello igualmente violentó el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues no existe alguna norma expresa que regule el procedimiento de “*resguardo administrativo*”, ni alguna que faculte al personal de la Alcaldía Xochimilco a llevarlo a cabo. Tal como este organismo constitucional constató luego de analizar la fundamentación esgrimida por aquella demarcación territorial que pretendió sustentar sus actuaciones en la CPEUM, la CPCM, la Ley de Procedimiento Administrativo y en la Ley Orgánica de Alcaldías, ambas de la Ciudad de México. Lo cierto es que ninguno de los ordenamientos normativos invocados contempla la existencia, naturaleza, sustanciación y consecuencias de dicho procedimiento y, por el contrario, son justamente esas disposiciones de donde emerge su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos¹⁵⁰.

136. De una respuesta de la autoridad, se desprende que el caso materia de este pronunciamiento, no es el único en el que la Alcaldía Xochimilco implementó procedimientos de “*resguardo administrativo*”, toda vez que en el año 2021 hubo -al menos- tres procedimientos de ese tipo, dos de ellos anteriores al que nos ocupa.
137. En el mismo orden de ideas, en el Segundo Informe de Gobierno 2019-2020 del Alcalde en Xochimilco ¹⁵¹, se señaló que la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Gobierno realizó dos procedimientos de resguardo administrativo de inmuebles.

150 Anexo de Evidencias, Evidencias 3, 7, 8, 11, 13 y 45.

151 Op. Cit. Segundo Informe de Gobierno 2019-2020, José Carlos Acosta Ruíz, Alcalde en Xochimilco, página 46.

138. La Resolución Administrativa en cuestión se basó probatoriamente sólo en oficios de distintas áreas internas de la propia Alcaldía, las cuales argumentaron –entre otras cosas- que:

- a)** Dicho inmueble se encontraba abandonado, afectando directa o indirectamente el turismo que llega al lugar y la seguridad pública;
- b)** No contaron con antecedentes de trámite de uso de suelo y de alineamiento y número oficial a partir del año 2005 a esa fecha;
- c)** En razón de su abandono, el lugar es ocupado temporal y ocasionalmente por personas en condición de indigencia o de calle y por personas usuarias o farmacodependientes (adictos a las drogas según el dicho de la Alcaldía), presumiéndose que también se consuman delitos de distinto orden o sirve para la ocultación de conductas antisociales;
- d)** Se tienen datos que en el inmueble se ocultan “delincuentes” –también a decir de la Alcaldía- después de asaltar a transeúntes incluyendo “persona de edad avanzada en extrema pobreza”;
- e)** Aunado a que personal de la Alcaldía sólo practicó una diligencia de inspección en el exterior del predio, concluyendo que se encuentra abandonado y, por tanto, se trata de un bien vacante que al estar en una zona patrimonial tiene la facultad de resguardar¹⁵².

139. No obstante, no existe documental alguna que acredite que se notificó o apercibió a las personas propietarias y/o poseedoras del predio sobre el inicio del procedimiento, con lo cual se violentan los derechos humanos a la Buena Administración Pública y a la Seguridad Jurídica¹⁵³.

140. La situación antes descrita incumple la obligación de respetar el derecho a la motivación de las actuaciones administrativas y que éstas sean imparciales y equitativas, ya que no estuvieron amparadas por razonamientos ni por documentales u otras pues tanto el inicio del procedimiento de resguardo administrativo, como la resolución recaída únicamente tomaron como fuente probatoria aquella información obtenida de diversas áreas internas de ese mismo Órgano Político Administrativo, que además, en algunos casos, constituían apreciaciones y afirmaciones subjetivas (tales como que en el lugar se cometían delitos o que el bien se encontraba vacante) . En ese mismo sentido, sus actuaciones –incluida su resolución- carecen de exhaustividad en cuanto a que se limitaron a integrar elementos probatorios propios, habiendo tenido la posibilidad y la obligación de allegarse de otros externos de diferentes áreas especializadas de la administración pública, que pudieron haber aportado información valiosa del predio como el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para indagar si contaba con algún antecedente registral y, en su caso, la identidad de la o las personas titulares del mismo; asimismo, la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario de la Secretaría de Administración y Finanzas habría podido informar si el predio en cuestión

152 Anexo de Evidencias. Evidencias 13 y 45.

153 Anexo de Evidencias. Evidencias 14.

constituye un bien de dominio público o privado de la Ciudad de México e inclusive, la Alcaldía Xochimilco pudo haber recurrido a la Tesorería de esta Capital para conocer si el inmueble tiene cuenta predial y, de ser así, a nombre de quién se encuentra registrado catastralmente; todos ellos elementos de relevancia para tener certeza respecto del estado jurídico del multicitado inmueble¹⁵⁴.

141. La Alcaldía Xochimilco tampoco dio vista al Ministerio Público competente conforme a lo previsto en el Código Civil de la Ciudad de México en el supuesto de tratarse de un bien vacante, siendo este uno de sus principales argumentos para llevar a cabo el “*resguardo administrativo*”. En este sentido, el Ministerio Público al tener conocimiento de la noticia de un bien vacante, a fin de que éste acuda al Juez competente para que los bienes se adjudiquen a favor del fisco, teniendo al que dio la noticia como tercero coadyuvante.
142. Ese Órgano Político Administrativo tampoco formuló denuncia por los probables delitos que -según sus afirmaciones- se cometían en su interior, de modo que no se inició juicio de extinción de dominio, como se encuentra previsto normativamente en casos de esa naturaleza, aun cuando supuestamente la Alcaldía tiene conocimiento de presuntas actividades delictivas, por lo que no observó la normatividad aplicable a dichos supuestos.
143. Ahora bien, la Alcaldía Xochimilco emitió la resolución de resguardo administrativo sin señalar la norma que expresamente le da competencia para emitir ese acto administrativo, es decir, carece de la debida fundamentación, por lo cual viola lo que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
144. Por otra parte, la Alcaldía Xochimilco trató de fundamentar su actuación en diversa normatividad en materia civil, penal y administrativa; no obstante, ninguna de ellas es aplicable al presente caso, ya que, si se tratara de un bien vacante, tal como lo refiere la autoridad, debían dar cumplimiento a lo que señalan los artículos 785 al 789 del Código Civil para el Distrito Federal. Ahora bien, en caso de que en el lugar se cometieran delitos, debía realizar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para que éste a su vez, de considerarlo procedente, iniciara el proceso de extinción de dominio sobre el inmueble de mérito. Finalmente, en materia administrativa, no existe una norma que regule el procedimiento de “*resguardo administrativo*”¹⁵⁵.
145. Asimismo, a pesar de que la Alcaldía reconoció que el predio “*se encuentra sujeto a controversia sobre su posesión y propiedad entre particulares*”, no señaló ni acreditó haber tenido acercamiento con esas personas; tampoco promovió o impulsó alguna acción tendiente a la regularización de esa

154 Anexo de Evidencias. Evidencias 47, 48, 49 y 50.

155 Anexo de Evidencias, Evidencia 45.

propiedad¹⁵⁶, pues sólo las desposeyó del inmueble y se apoderó del mismo, con lo que incumplió su obligación de respetar y garantizar el principio *pro persona* en materia de derechos humanos, toda vez que realizó la interpretación más restrictiva de la normatividad en lugar de buscar la protección más amplia para dichas personas, como pudo haber acontecido, por ejemplo, con la regularización de su propiedad sobre el inmueble en cuestión, a través de su propia Subdirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra.

- 146.** Adicionalmente, en el mismo Considerando II¹⁵⁷, la Alcaldía Xochimilco argumentó que, de acuerdo con el artículo 27 de la CPEUM, la propiedad originaria de tierras y aguas reside en la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, misma que se limitará a las modalidades que establezca el interés público. Al respecto, esa Alcaldía señaló que *“se encuentra reconocida como Órgano Político Administrativo que forma parte de la Federación [sic.] [...] lo que deviene en una facultad implícita consistente en el deber legal de proteger la primigenia propiedad que tiene por Representante al Estado que a su vez ejerce sus propias facultades a través de sus Órganos de Gobierno, de ahí que la intervención resulta lícita y enmarcada dentro de los cauces legales, atendiendo a que constituye un deber de esta Alcaldía proteger y generar acciones administrativas para salvaguardar la posesión y el dominio del bien inmueble ubicado en calle del Mercado número 5, Barrio Xaltocan, Alcaldía de Xochimilco, Ciudad de México, C.P. 16090, como un bien inmueble que originariamente ha pertenecido al Estado Mexicano y que a pesar de su individualización y cambio de régimen a propiedad privada; sin embargo, por su estado de abandono e inutilización, ha dejado de generar uno de los atributos de la propiedad privada como lo es el “derecho de disfrute”, que se reconoce al propietario, situación por demás relevante, enriquecida por la circunstancia de que el inmueble está ubicado dentro de la Poligonal considerada como Patrimonio Mundial de la Humanidad declarado en fecha 11 de diciembre de 1987 por la UNESCO y en lo específico dentro de una Zona de Monumentos¹⁵⁸ [...]”*

- 147.** En ese orden de ideas, si bien la propiedad originaria efectivamente reside en la Nación, una vez constituida la propiedad privada, las autoridades tienen la obligación de respetarla, protegerla y garantizarla, lo cual implica no interferir en su uso, goce y disfrute, salvo las limitaciones que la propia legislación aplicable imprima a cada caso. Por ende, no se puede revocar, limitar, extinguir, ni privar de la posesión o propiedad de bienes inmuebles privados, sin antes llevar a cabo los procedimientos legales previamente establecidos, tales como la expropiación en casos de utilidad pública contemplada en la Ley de Expropiación, o bien, el juicio de extinción de dominio contemplado en la

156 Anexo de Evidencia. Evidencias 13, 14 y 45.

157 Anexo de Evidencia, Evidencia 13.

158 Anexo de Evidencia, Evidencias 13 y 45.

Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, en los casos de inmuebles implicados en actividades delictivas. Cabe mencionar que el hecho de encontrarse en una zona patrimonial, no es eximente para cumplir con dichos procedimientos legales y, mucho menos, para justificar un “*resguardo administrativo*” de un inmueble privado.

- 148.** En esa fecha, personal de la Alcaldía desalojó el predio y sacó los muebles y objetos personales¹⁵⁹ de las personas poseedoras para, finalmente, cerrar el lugar colocando lonas con la leyenda “*La Alcaldía de Xochimilco ejecuta procedimiento administrativo de resguardo XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX*”¹⁶⁰, dejándolos sin la posesión del inmueble, lo cual igualmente es contrario al principio del ejercicio normativo del poder, como componente del derecho a la Buena Administración Pública, debido a que no se ejerció para la finalidad prevista en las normas vigentes y la autoridad incurrió en el abuso o exceso en su actuar, al atentar contra los objetivos establecidos en las disposiciones generales aplicables al caso, además de violentar el principio de objetividad porque las autoridades ejecutaron esas actuaciones de manera arbitraria y discrecional, ya que -como se ha dicho con anterioridad- no existe ninguna norma que expresamente la faculte para llevar a cabo el procedimiento administrativo en comento.
- 149.** Durante ese evento, la víctima Luis Benito Castillo Sandoval fue agredido físicamente¹⁶¹, de manera que con esto también se incurrió en un abuso o exceso de poder por parte del personal de la Alcaldía en agravio de la víctima directa Luis Benito Castillo Sandoval, al resultar agredido físicamente con un empujón que nunca desvirtuó la autoridad, por lo que se dan por ciertos esos hechos, ya que durante ese evento, el señor Luis Benito Castillo Sandoval intentó mostrar al personal de la Alcaldía Xochimilco el recibo por concepto de impuesto predial a su nombre, con la idea de demostrar a la autoridad que una parte del inmueble le pertenecía.
- 150.** En virtud de lo anterior, esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México llega a la conclusión de que la Alcaldía Xochimilco incumplió su obligación de respetar y garantizar los derechos humanos a la Buena Administración Pública y a la Seguridad Jurídica de las víctimas directas del presente caso, toda vez que no fundamentó ni motivó adecuadamente sus actos, es decir, no señaló la norma expresa que regula su competencia para realizar procedimientos de “*resguardo administrativo*”¹⁶², por lo que la emisión y ejecución de ese acto de autoridad fue realizado por una autoridad no competente y, además, las razones de hecho (motivación) que tuvo para la emisión del acto administrativo no estuvieron basadas en elementos objetivos,

159 Anexo de Evidencias, Evidencia 39.

160 Anexo de Evidencias, Evidencia 14.

161 Anexo de Evidencias, Evidencia 31.

162 Anexo de Evidencias, Evidencia 14 y 45.

situación por la que ese actuar se llevó a cabo de forma arbitraria y discrecional por parte de esa Alcaldía, sumando a que nunca brindó audiencia previa ni garantizó el debido proceso administrativo, dejando en incertidumbre jurídica e indefensión a las víctimas directas que, tal como se ha dicho, son personas mayores que se encuentren en una mayor vulnerabilidad, quienes dadas sus circunstancias tienen una mayor carga para probar sus derechos ante los actos de autoridad que ocasionaron la desposesión de sus bienes, en este caso, del predio motivo de la presente investigación, de manera que se puede afirmar que se trató de un desalojo ilegal sin orden emitida por la autoridad competente y sin observar el procedimiento legal aplicable.

151. El 27 de marzo de 2023, la Alcaldía Xochimilco emitió la resolución definitiva de resguardo administrativo del expediente XXXXXXXXXXXXX, en la cual señaló que los artículos 16, 17, 19 y 112 fracciones I, II y III de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público le daban competencia para conocer y resolver el asunto; no obstante, dichos artículos hacen referencia a los bienes de dominio público, uso común y al procedimiento administrativo para su recuperación, supuestos inaplicables al presente caso, ya que en diversas ocasiones se demostró, mediante oficios emitidos por la misma autoridad, que el inmueble de mérito no forma parte de esos bienes. Esta actuación de la autoridad violó el principio de racionalidad establecido en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano en Relación con la Administración Pública porque la motivación de la resolución no es aplicable al caso concreto.
152. Por otra parte, en la resolución antes mencionada, la Alcaldía Xochimilco refiere que *“el inmueble materia del procedimiento administrativo [...] ha permanecido en total estado de abandono e incluso se puede considerar como predio vacante en razón de no contar constancia de que se cuente con registro de propietario cierto y conocido”*; no obstante, de la documentación que obra en el expediente, se advierte que la Alcaldía no solicitó ni ha solicitado información al Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Ciudad de México¹⁶³, institución que resguarda y concentra la información sobre la propiedad de los inmuebles de la Ciudad. Esta omisión del señalado órgano político-administrativo incumple con la obligación establecida en el artículo 6, fracción II, de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, el cual establece como elemento de validez del acto administrativo el que se emita sin que medie error de hecho, un error que pudo superarse con un comportamiento proactivo y objetivo de la Alcaldía Xochimilco
153. Adicionalmente, la Alcaldía Xochimilco refirió que procedió a la realización de *“...un estudio y evaluación de este procedimiento de resguardo administrativo bajo el principio jurídico de que “lo que no está prohibido, está permitido”*¹⁶⁴. Al respecto, cabe destacar que ese es el principio de legalidad aplicable

163 Anexo de Evidencia, Evidencia 51.

164 Anexo de Evidencias, Evidencia 45.

únicamente a las personas particulares, que resulta exactamente opuesto al principio que rige las actuaciones de toda persona servidora pública pues, por el contrario, la autoridad única y exclusivamente puede hacer aquello que la norma le faculta expresamente, conforme a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI.3.2. El debido proceso administrativo

- 154.** Según el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), el debido proceso administrativo, se trata de una *“obligación para los Estados de contar con reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias.”*¹⁶⁵
- 155.** Ahora bien, el SIDH ha señalado los siguientes principios que deben regir los procedimientos administrativos¹⁶⁶, *“tales como plazo razonable, el derecho a revisión judicial de decisiones administrativas, a contar con un abogado, a una decisión fundada, a la publicidad del actuar de la administración, entre otros.”*
- 156.** Asimismo, el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) señala:

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - a) Derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b) Comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
 - c) Concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
 - d) Derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

¹⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Debido proceso administrativo y garantía de derechos*, página 1, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/accsodesc07sp/accsodescii.sp.htm>

¹⁶⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Op. Cit.*

- e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

157. En la sentencia del 2 de febrero de 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos realizó la siguiente interpretación de los alcances del artículo 8 de la CADH¹⁶⁷:

“Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales”, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en otros procesos jurídicos de otra naturaleza como en la especie es la administrativa.

En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, uno de ellos constituido precisa y necesariamente por el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los

167 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Ídem*.

administrados [énfasis añadido]. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

*Es un derecho humano el acceso efectivo a todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, y la administración pública no disposiciones que le permitan excusarse del cumplimiento de este deber. **Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas** [énfasis añadido].”¹⁶⁸*

- 158.** En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 14 y 16 de la misma reconoce el derecho humano al debido proceso. Esos artículos refieren lo siguiente:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

[...]

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. [...]

¹⁶⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bahena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafos 124, 125, 126 y 127, disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_72_esp.pdf

- 159.** La Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 6 establece lo siguiente:

Artículo 6 Ciudad de libertades y derechos.

H. Acceso a la justicia Toda persona tiene derecho a acceder a la justicia, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como a la defensa y asistencia jurídica gratuitas y de calidad en todo proceso jurisdiccional, en los términos que establezca la ley.

- 160.** En una interpretación del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Judicial de la Federación ha señalado como elementos que integran el derecho humano al debido proceso los siguientes:

1) La referida a las formalidades esenciales del procedimiento, la que a su vez, puede observarse a partir de dos perspectivas, esto es: a) desde quien es sujeto pasivo en el procedimiento y puede sufrir un acto privativo, en cuyo caso adquieren valor aplicativo las citadas formalidades referidas a la notificación del inicio del procedimiento y de sus consecuencias, el derecho a alegar y a ofrecer pruebas, así como la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas y, b) desde quien insta la función jurisdiccional para reivindicar un derecho como sujeto activo, desde la cual se protege que las partes tengan una posibilidad efectiva e igual de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones, dimensión ligada estrechamente con el derecho de acceso a la justicia; y, 2) Por la que se enlistan determinados bienes sustantivos constitucionalmente protegidos, mediante las formalidades esenciales del procedimiento, como son: la libertad, las propiedades, y las posesiones o los derechos¹⁶⁹.

- 161.** Por otra parte, la CIDH y la Corte IDH establecen como componentes esenciales del debido proceso administrativo los siguientes¹⁷⁰:

i. La garantía de una audiencia de determinación de derechos. El derecho a la representación legal.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que la garantía de audiencia debe incluir los siguientes elementos¹⁷¹: **a)** el derecho a ser asistidos durante el procedimiento administrativo sancionatorio; **b)** el derecho a ejercer su derecho a la defensa disponiendo de tiempo indispensable para conocer las imputaciones que se les formularan y, en consecuencia, para defenderse de ellas; y **c)** el derecho

169 Registro digital: 2005401. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. IV/2014 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 2, enero de 2014, Tomo II, página 1112. Tipo: Aislada.

170 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Debido proceso administrativo y garantía de derechos, páginas 8, 9, 10 y 12, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodescii.sp.htm>

171 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe número 49/99. Caso 11.610. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz. México. 13 de abril de 1999, párrafo 71. Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/98span/fondo/mexico%2011.610.htm>

a disponer de un plazo razonable para preparar sus alegatos y formalizarlos, así como para promover y desahogar las correspondientes pruebas.

En México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación interpretó que la garantía de audiencia se refiere a que *“toda autoridad competente legalmente para emitir actos que puedan tener como consecuencia la privación de bienes o derechos, tiene la obligación de respetar la garantía de audiencia, mediante la concesión al posible agraviado de la oportunidad de conocer sobre la materia del asunto, probar en su favor y asumir alguna posición en lo que a su interés convenga.”*¹⁷²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que *“el derecho de audiencia consiste en la oportunidad de ser oído y poder defenderse previo a un acto privativo de un derecho”*,¹⁷³ lo cual se encuentra relacionado con el derecho a una defensa adecuada, mismo que tiene dos componentes: *“[1] tener un representante de su elección y [2] acceder a todas las actuaciones, documentos y pruebas que obran en el expediente.”*¹⁷⁴

A nivel local, el artículo 7 apartado A de la CPCM establece que *“[l]as autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento, [para lo cual] se garantizará el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales.”*

ii. La notificación previa sobre la existencia del proceso.

En el artículo 30 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, se dispone que dicho procedimiento servirá para asegurar el cumplimiento de los fines de la Administración Pública de la Ciudad de México, así como para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables.¹⁷⁵ En este tenor, una de las acciones que destacan por su importancia al inicio del procedimiento, es el aviso del inicio del mismo, esto es, lo que jurídica y formalmente constituye la notificación

172 Tesis XXIV/2001. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 78 y 79.

173 Registro digital: 2026506. Instancia: Primera Sala. Undécima Época. Materia(s): Penal, Constitucional. Tesis: 1a./J. 75/2023 (11a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, mayo de 2023, Tomo II, página 1255. Tipo: Jurisprudencia.

174 Registro digital: 2001775. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 1a. CCXIX/2012 (10a.). Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1, página 526. Tipo: Aislada.

175 Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.

legal a las personas interesadas respecto de su participación en el proceso . El aviso, de acuerdo con la ley en mención, en su artículo 78, refiere que debe realizarse de manera personal a los interesados¹⁷⁶.

Tal disposición guarda estrecha relación con lo establecido en el artículo 7 de la Constitución Política de la Ciudad de México, que garantiza una audiencia previa en favor de los gobernados frente a toda resolución que constituya un posible acto privativo de autoridad; asimismo, el artículo en cuestión refiere que las autoridades administrativas deberán resolver de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento¹⁷⁷.

iii. El derecho a contar con una decisión fundada.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que existe “*la necesidad de que la Administración desarrolle los fundamentos de sus decisiones y los ponga a disposición de los administrados*”¹⁷⁸. Asimismo, la Corte IDH determinó en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile* que:

“En el presente caso la autoridad estatal administrativa encargada de resolver la solicitud de información no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada, que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos y normas en que se basó para no entregar parte de la información en el caso concreto y determinar si tal restricción era compatible con los parámetros dispuestos en la Convención (...).

Por lo anteriormente indicado, la Corte concluye que la referida decisión de la autoridad administrativa violó el derecho a las garantías judiciales consagrado en el artículo 8.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado [...]”¹⁷⁹.

Ahora bien, el artículo 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, refiere que las autoridades deben resolver sus asuntos de conformidad con el debido proceso, para lo cual deben -entre otras acciones- fundar y motivar sus decisiones de acuerdo con las leyes, planes y programas correspondientes¹⁸⁰.

iv. La publicidad de la actuación administrativa.

176 Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.

177 Constitución Política de la Ciudad de México.

178 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Debido proceso administrativo y garantía de derechos*, página 9, disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodescii.sp.htm>

179 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, reparaciones y costas), párrafos 122 y 123. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

180 Ley Constitución de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha establecido que “*existe la necesidad de garantizar la publicidad del actuar de la administración*”¹⁸¹. Al respecto, explicó lo siguiente:

“Otro aspecto adicional del derecho al acceso a la información es “la presunción de que todas las reuniones de los órganos gubernamentales son abiertas al público”. Esta presunción es aplicable a toda reunión en que se ejerzan poderes de toma de decisión, incluyendo las actuaciones administrativas, las audiencias de tribunales y los procedimientos legislativos. Toda limitación a la apertura de las reuniones debe estar sujeta a los mismos requisitos que la retención de información”¹⁸².

v. El derecho al plazo razonable en el proceso administrativo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció “*que un retraso prolongado en un procedimiento administrativo configura, en principio, una vulneración al artículo 8 de la Convención Americana y que, a fin de desvirtuar tal desenlace, el Estado debe probar que la demora del proceso se originó en la complejidad del caso o en la conducta de las partes en el mismo*”¹⁸³, es decir, la carga probatoria corresponde al Estado.

vi. El derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas.

La CIDH destacó que “*del artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -que consagra el derecho de acceso a la justicia- se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Así, toda norma o medida del orden interno que dificulte el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al artículo 8.1.*”¹⁸⁴

Motivación

162. En el Considerando I de la Resolución Administrativa en comento, la Alcaldía fundamentó su actuar -entre otros preceptos legales- en los artículos 29 fracciones V y VI, y 34 fracción IX de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, así como en el artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México¹⁸⁵:

181 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Debido proceso administrativo y garantía de derechos, página 10.

182 Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos. Informe sobre terrorismo y derechos humanos. 22 de octubre de 2022, párrafo 287. Disponible en: <http://www.cidh.org/terrorism/span/indice.htm>

183 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Debido proceso administrativo y garantía de derechos, página 14.

184 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Op. Cit.* página 13.

185 Anexo de Evidencias, Evidencias 13 y 45.

163. En relación a ello, es dable señalar que no resultarían aplicables tales fundamentos legales debido a lo siguiente:

- a) Es innegable que conforme al artículo 29 de la LOA, la Alcaldía tiene competencia legal para intervenir en la preservación y ordenamiento de la vía pública y el espacio público; sin embargo, en el inmueble objeto del presente asunto no cuenta con la calidad de bien público, bien de dominio público, ni bien propiedad del gobierno de la ciudad.
- b) Respecto de lo señalado en el artículo 34 de la misma LOA, este organismo no controvierte la facultad legal con que cuentan los titulares de las Alcaldías para ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público; no obstante, se reitera que el objeto del procedimiento administrativo XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, no es un bien de dominio público.
- c) Por lo que toca a lo señalado en el artículo 17 de la LPACDMX, si bien dicho ordenamiento señala que las autoridades tienen la facultad de realizar la ejecución directa del acto administrativo, también establece la obligación de realizar un apercibimiento previo al propietario, poseedor o tenedor, requisito con el que no se cumplió en el presente caso, en razón de ser un predio privado, con lo cual la Alcaldía incurrió en deficiencias sustanciales y de fondo en su fundamentación, aunado a que nunca emitió el apercibimiento respectivo, violentando de esa forma el derecho a la seguridad jurídica de las víctimas, en relación al debido proceso administrativo en cuanto a la notificación previa sobre la existencia del proceso

164. En el Considerando II de la aludida Resolución Administrativa, la autoridad emisora señaló que *“se llega a la certeza jurídica de que el inmueble ubicado en calle del Mercado número 5, Barrio Xaltocan, Alcaldía de Xochimilco, Ciudad de México, C.P. 16090, en apariencia no existe de que cuente sic) con propietario y/o poseedor cierto y conocido, por lo que en aplicación del artículo 785 del Código Civil para la Ciudad de México, debe estimarse, salvo prueba en contrario, que se trata de un bien vacante inmerso en la poligonal patrimonial que conforme al contenido del Decreto que preserva la zona patrimonial, se declara que es de UTILIDAD PÚBLICA, entre otras, la conservación y recuperación de las zonas así declaradas, incluyendo los bienes históricos, sin que pase por alto que el bien inmueble citado bajo esas características se encuentra sujeto a controversia sobre su posesión y propiedad entre particulares¹⁸⁶.”*

165. Dicha motivación resulta deficiente debido a que presenta una evidente contradicción lógica-argumentativa al iniciar señalando que se tiene *“la certeza jurídica”* (conocimiento cierto y preciso de algo), pero de inmediato

186 Anexo de Evidencias, Evidencia 13.

afirma que *“en apariencia”* (conocimiento impreciso o incierto) no cuenta con *“propietario y/o poseedor cierto y conocido”*, por lo que de acuerdo al artículo 785 del Código Civil para la Ciudad de México, se *“trata de un bien vacante que se considera de utilidad pública para la conservación y recuperación de la zona patrimonial”* en la que se encuentra. No obstante, reconoció también que el inmueble está sujeto a controversia sobre su posesión y propiedad entre particulares. A partir de esta consideración de la propia Alcaldía, debió haber procedido en consecuencia y agotar los procedimientos legales establecidos por el Código Civil local en caso de bienes vacantes que, entre otras cuestiones, impone el deber de denunciar la supuesta vacancia ante el Ministerio Público. Habida cuenta de las contradicciones citadas con antelación y de la omisión de sujetarse a los procedimientos previamente establecido en la norma jurídica, esta CDHCM llega a la conclusión de que la Alcaldía Xochimilco basó su determinación únicamente en conjeturas, inferencias y apreciaciones subjetivas carentes de sustento probatorio alguno, de modo que también se violenta el debido proceso administrativo en su componente de contar con una decisión fundamentada adecuadamente¹⁸⁷.

166. A partir de las evidencias aportadas por la Alcaldía Xochimilco, esta Comisión documentó que ese Órgano Político Administrativo tampoco dio inicio a ningún procedimiento de expropiación¹⁸⁸ si se trataba de un asunto de utilidad pública, aunado a que no está facultado por legislación alguna para realizar *“resguardos administrativos”* de inmuebles privados¹⁸⁹, de modo que contraviene el derecho a la tutela administrativa efectiva, en razón de que durante la sustanciación del procedimiento administrativo, la autoridad no se sometió plenamente a la ley y al derecho y colocó a los ciudadanos interesados en situación de indefensión, al omitir notificarles la radicación (inicio) del procedimiento por medio de escrito debidamente fundado y motivado¹⁹⁰, impidiendo el ejercicio efectivo de los medios de defensa legales, situación que violentó a su vez el debido proceso administrativo en sus componentes de publicidad de la actuación administrativa y del derecho a una revisión judicial de las decisiones administrativas.

167. Entre los puntos decisivos de la Resolución Administrativa¹⁹¹ en cuestión, se indica que *“en caso de que persona alguna se presente ante esta Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Gobierno a acreditar sus derechos y su legal propiedad y/o posesión originaria o derivada del inmueble materia de la presente Resolución, esta Alcaldía de facto contará con la seguridad de que dicho bien se encuentra bajo la figura jurídica de un BIEN ABANDONADO Y/O VACANTE [...] quedando bajo RESGUARDO ADMINISTRATIVO de esta Alcaldía el inmueble que es materia de esta resolución [...] hasta en tanto se*

187 Anexo de Evidencias, Evidencia 13 y 45.

188 Anexo de Evidencias, Evidencia 48.

189 Anexo de Evidencias, Evidencia 45.

190 Anexo de Evidencias, Evidencia 13.

191 Anexo de Evidencias, Evidencia 45.

presenta cualquier particular con legal derecho que desvirtúe lo aquí resuelto o bien, esta Alcaldía inicie el procedimiento de expropiación respectivo para destinarlo a un beneficio de orden público, si así lo determina como acción de gobierno.” No obstante, la Alcaldía Xochimilco cometió un error conceptual de origen al asumir que, al tratarse de un posible bien “*vacante*”, está facultada para realizar el resguardo administrativo del mismo por encontrarse en una zona Patrimonio de la Humanidad, obviando el procedimiento establecido en el Código Civil de la Ciudad de México para esa hipótesis normativa, ya que no formuló denuncia alguna ante el Ministerio Público competente y únicamente se apoderó del inmueble, mismo que actualmente está siendo explotado como estacionamiento particular¹⁹², sin resguardo alguno de personal de la Alcaldía ni de elementos de policía de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Con el empleo dado a ese inmueble, esta Comisión pudo documentar que la Alcaldía Xochimilco no está cumpliendo ninguna función de utilidad pública como pretendidamente sostuvo para motivar su actuación. Además, esta CDHCM tiene conocimiento que, hasta esta fecha, la Alcaldía Xochimilco tampoco ha iniciado ningún procedimiento de expropiación¹⁹³ ante la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, como señaló que haría en su propia resolución.

- 168.** El 3 de septiembre de 2021, personal de la Alcaldía Xochimilco ingresó al inmueble que poseían las víctimas directas Luis Benito Castillo Sandoval, Marcos Fidel Chávez Torres, Miguel Antonio Sandoval Balanzario y Rocío Chávez Munguía¹⁹⁴ (los tres primeros son personas mayores), para ejecutar la citada resolución del procedimiento de “*resguardo administrativo*”; sin embargo, no existe documental alguna que acredite que se notificó o apercibió previamente a las personas poseedoras del predio sobre el inicio ni determinación del procedimiento¹⁹⁵; circunstancia con la que violentó el principio de legalidad y la garantía de audiencia de las víctimas, al contravenir lo establecido en el artículo 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, en razón de no observar lo dispuesto en la norma y no haber respetado su derecho de ser oídos y de ejercer su defensa de forma previa e informada al acto privativo de sus derechos posesorios o de propiedad sobre el predio.
- 169.** Posteriormente, a raíz de una solicitud formulada por el señor Luis Benito Castillo Sandoval para que la Alcaldía Xochimilco le expidiera copia simple de todo lo actuado en el procedimiento de resguardo administrativo, el 16 de marzo de 2022 (más de siete meses después de los hechos), personal de esa Alcaldía le notificó por escrito que debía acreditar su interés jurídico¹⁹⁶;

192 Anexo de Evidencias, Evidencia 46.

193 Anexo de Evidencias, Evidencia 48.

194 Anexo de Evidencias, Evidencia 14.

195 Anexo de Evidencias, Evidencia 14.

196 Anexo de Evidencias, Evidencia 20.

circunstancia que violentó lo establecido en el artículo 7, apartado A, de la CPCM, en razón de que la Alcaldía nunca brindó audiencia previa ni ha proporcionado acceso al expediente a las personas afectadas en sus derechos por la referida resolución, argumentando que carecen de interés jurídico. Tampoco ha adoptado un enfoque diferencial ni acciones afirmativas enfocadas a las víctimas que son personas mayores, con lo cual también ha incumplido sus obligaciones para con ese sector poblacional de atención prioritaria.

170. Más adelante, la Alcaldía Xochimilco indicó que *“la figura que esta autoridad creó como concepto jurídico, no transgrede los derechos de terceros ni los ordenamientos legales”*. Esta simple pero trascendente manifestación implica un reconocimiento o confesión expresa de la invención (ilegal) de una figura inexistente en el sistema jurídico de la Ciudad de México, a la que, sin embargo, le dieron efectos jurídicos y materiales lesivos para derechos y libertades de terceras personas, violando así tanto el derecho a la buena administración pública, ya que existe la obligación de someterse al derecho vigente sin que pueda variar la arbitrariamente las normas jurídicas, como el derecho a la seguridad jurídica, pues la actuación de la autoridad no brindó certeza al gobernado, toda vez que no existió una norma jurídica que regulara expresamente el procedimiento de resguardo administrativo.
171. En materia administrativa, la competencia tiene dos componentes necesarios, la norma que regula la actuación de la autoridad y la motivación para realizar el acto, si la norma no establece la figura del resguardo administrativo o la misma no existe en ningún ordenamiento, en consecuencia, la autoridad no tiene competencia para emitir el mismo y, por ende, es una autoridad incompetente.
172. Finalmente, la autoridad *“decreta el resguardo definitivo del predio y construcciones [...] por un término igual a diez años como lo dispone el artículo 1152 fracción III del Código Civil de la Ciudad de México”*¹⁹⁷. Al respecto, el artículo que refiere la autoridad, hace referencia a que los bienes inmuebles se prescriben en diez años, cuando se poseen de **mala fe**, lo cual es contrario al principio de buena fe que debe regir en los procedimientos administrativos. Aunado a lo anterior, el artículo 6, fracción II de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México establece como un elemento de validez del acto administrativo el que no se emita con mala fe por parte de la autoridad, situación que no sucede en este caso.

VI.3. Derechos de las personas mayores (Víctimas directas 1, 2 y 3)

VI.3.1 Derecho a la atención prioritaria y diferenciada de las personas mayores

197 Anexo de Evidencias, Evidencia 45.

- 173.** La CPCM, en su artículo 11 *“Ciudad Incluyente”*, no solo perfila su orientación y vocación, sino que plasma una obligación tangible de las autoridades capitalinas para con los grupos de atención prioritaria en la Ciudad de México a quienes se refiere como aquellos integrados por *“personas que, debido a la desigualdad estructural, enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos”*.
- 174.** En criterio de esta Comisión, el reconocimiento de la categoría constitucional de grupos de atención prioritaria en la CPCM, implica un desarrollo del principio de progresividad de los derechos humanos, en el que se transita del concepto de vulnerabilidad al de atención prioritaria, pues éste último supone la vulnerabilidad de estos grupos, pero, además, exige la garantía efectiva (y con prioridad frente a otros sectores) de sus derechos a través de la acción pública del Estado.
- 175.** De la interpretación teleológica de los apartados A y B del artículo 11 de la CPCM, es decir, aquella que pretende hallar la finalidad o propósito buscados, podemos señalar que dentro de las obligaciones constitucionales que tienen las autoridades de la Ciudad de México, cuando de personas mayores se trata, se encuentran:
- Adoptar las medidas necesarias para promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos, así como para eliminar progresivamente las barreras que impiden la realización plena de sus derechos y alcanzar su inclusión efectiva en la sociedad.
 - 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.
- 176.** Como ya se relató, dentro de los grupos de atención prioritaria se encuentran las personas mayores (artículo 11.F. CPCM). Por su parte, las víctimas reconocidas en el presente instrumento cuentan con más de 60 años.
- 177.** En el marco jurídico local, contamos con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de la Ciudad de México (LPAM), según la cual 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 aquél que obliga a los órganos de Gobierno de la Ciudad de México a implementar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas mayores, además de reconocer 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.

178. En ese orden de ideas, de la subsunción entre el hecho y el derecho tenemos que, al contar con más de sesenta años de edad, las víctimas reconocidas en el presente instrumento deben ser consideradas con su peculiar estatus constitucional como personas titulares del derecho a una atención prioritaria.
179. Así, desde una interpretación conforme de la LPAM *vis-a-vis* la CPCM, se debe tener claro afirmar que en la Ciudad de México las personas mayores tienen derecho a una atención diferenciada y prioritaria.
180. 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 camino¹⁹⁸, hasta llegar a los 18 “*Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad*”¹⁹⁹ en donde se les reconocen múltiples derechos atendiendo a las necesidades y particularidades de ese sector poblacional²⁰⁰.
181. El 20 de abril del presente año, México suscribió 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 mayores²⁰¹, entre cuyos deberes se señala que adoptarán y fortalecerán todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia, a fin garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos. Al respecto, señala en su artículo 23 que “[n]inguna persona mayor puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas necesarias para garantizarle a la persona mayor el ejercicio del derecho a la

198 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 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, derivado de esta Asamblea, se creó 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.

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

200 Principios 1 y 6, respectivamente.

201 México aún no es parte de este tratado.

propiedad, incluida la libre disposición de sus bienes, y para prevenir el abuso y la enajenación ilegal de su propiedad. [Además, se] comprometen a adoptar medidas para eliminar toda práctica administrativa o financiera que discrimine a la persona mayor, principalmente a las mujeres mayores y a los grupos en situación de vulnerabilidad respecto del ejercicio de su derecho a la propiedad.” Desde la visión integral *pro persona*, estas consideraciones resultan igualmente aplicables para los casos en los que las personas mayores son poseedoras de inmuebles.

- 182.** Es por eso que tratándose de casos en los que se vea involucrado el ejercicio de los derechos de las personas mayores se deben implementar acciones que permitan conciliar los principios de autonomía y de protección, a partir del reconocimiento de la existencia de múltiples vejez, considerando la clase social o ingreso, el género, el grupo étnico de pertenencia, el tipo de localidad (rural/urbana), la región, independientemente de otras características que condicionan la vejez como la salud física y psicológica, las redes y los medioambientes y visibilizar las necesidades y las aportaciones de las personas mayores.

Motivación

- 183.** La Resolución Administrativa en cuestión se basó probatoriamente sólo en oficios de distintas áreas internas de la propia Alcaldía, las cuales argumentaron –entre otras cosas- que:

- a)** Dicho inmueble se encontraba abandonado, afectando directa o indirectamente el turismo que llega al lugar y la seguridad pública;
- b)** No contaron con antecedentes de trámite de uso de suelo y de alineamiento y número oficial a partir del año 2005 a esa fecha;
- c)** En razón de su abandono, el lugar es ocupado temporal y ocasionalmente por personas en condición de indigencia o de calle y por personas usuarias o farmacodependientes (adictos a las drogas según el dicho de la Alcaldía), presumiéndose que también se consuman delitos de distinto orden o sirve para la ocultación de conductas antisociales;
- d)** Se tienen datos que en el inmueble se ocultan “delincuentes” –también a decir de la Alcaldía- después de asaltar a transeúntes incluyendo “persona de edad avanzada en extrema pobreza”;
- e)** Aunado a que personal de la Alcaldía sólo practicó una diligencia de inspección en el exterior del predio, concluyendo que se encuentra abandonado y, por tanto, se trata de un bien vacante que al estar en una zona patrimonial tiene la facultad de resguardar²⁰².

- 184.** No obstante, no existe documental alguna que acredite que se notificó o apercibió a las personas propietarias y/o poseedoras del predio sobre el inicio

202 Anexo de Evidencias. Evidencias 13 y 45.

del procedimiento, menos realizó algún tipo de investigación física o documental que le permitiera descartar que los poseedores de dicho predio pertenecieran o no, a algún grupo de atención prioritaria²⁰³.

185. Es por eso que tratándose de casos en los que se vea involucrado el ejercicio de los derechos de las personas mayores se deben implementar acciones que permitan conciliar los principios de autonomía y de protección, a partir del reconocimiento de la existencia de múltiples vejez, considerando la clase social o ingreso, el género, el grupo étnico de pertenencia, el tipo de localidad (rural/urbana), la región, independientemente de otras características que condicionan la vejez como la salud física y psicológica, las redes y los medioambientes y visibilizar las necesidades y las aportaciones de las personas mayores.
186. De ahí que el hecho de que la Alcaldía Xochimilco tampoco haya adoptado un enfoque diferencial, que permitiera que las personas mayores Víctimas Directas 1, 2 y 3, tuviesen acceso a una atención diferencia y prioritaria con motivo de su edad vulneró su derecho a la atención diferenciada y prioritaria con motivo de su edad vulneró su derecho a la atención diferenciada y prioritaria, pues tampoco se desprende de la investigación realizada por este Organismo que se hayan adoptado acciones afirmativas enfocadas a que las Víctimas Directas no resintieran afectaciones a su esfera jurídica considerando que son personas mayores.
187. Por otra parte, la Alcaldía Xochimilco trató de fundamentar su actuación en diversa normatividad en materia civil, penal y administrativa; no obstante, ninguna de ellas es aplicable al presente caso, ya que, si se tratara de un bien vacante, tal como lo refiere la autoridad, debían dar cumplimiento a lo que señalan los artículos 785 al 789 del Código Civil para el Distrito Federal. En la emisión de la Resolución no se consideró utilizar un enfoque que permitiera visibilizar y priorizar los grupos de atención señalados en artículo 11.F. de la CPCM²⁰⁴.
188. La Alcaldía Xochimilco reconoció que el predio “*se encuentra sujeto a controversia sobre su posesión y propiedad entre particulares*”, no señaló ni acreditó haber tenido acercamiento con esas personas, menos aún consideró que las personas mayores víctimas directas 1, 2 y 3, pertenecen a un grupo de atención prioritaria. Por tanto la autoridad omitió considerar en su resolución el mandato constitucional y menos aún, realizó ajustes para la atención de estas víctimas.
189. Entre los puntos decisivos de la Resolución Administrativa²⁰⁵ en cuestión, se indica que “*en caso de que persona alguna se presente ante esta Dirección*

203 Anexo de Evidencias, Evidencias 14.

204 Anexo de Evidencias, Evidencia 45.

205 Anexo de Evidencias, Evidencia 45.

General de Asuntos Jurídicos y de Gobierno a acreditar sus derechos y su legal propiedad y/o posesión originaria o derivada del inmueble materia de la presente Resolución, esta Alcaldía de facto contará con la seguridad de que dicho bien se encuentra bajo la figura jurídica de un BIEN ABANDONADO Y/O VACANTE [...] quedando bajo RESGUARDO ADMINISTRATIVO de esta Alcaldía el inmueble que es materia de esta resolución [...] hasta en tanto se presenta cualquier particular con legal derecho que desvirtúe lo aquí resuelto o bien, esta Alcaldía inicie el procedimiento de expropiación respectivo para destinarlo a un beneficio de orden público, si así lo determina como acción de gobierno.” No obstante, como se ha reiterado, la Alcaldía fue omisa en establecer un mecanismo que le permitiera identificar la posible participación de personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria y, en consecuencia, realizar los ajustes, modificaciones o adecuaciones para cumplir con el mandato constitucional de respeto y protección a los derechos de las personas mayores.

- 190.** El 3 de septiembre de 2021, personal de la Alcaldía Xochimilco ingresó al inmueble que poseían las víctimas directas Luis Benito Castillo Sandoval, Marcos Fidel Chávez Torres, Miguel Antonio Sandoval Balanzario y Rocío Chávez Munguía²⁰⁶ (los tres primeros son personas mayores), para ejecutar la citada resolución del procedimiento de “*resguardo administrativo*”; sin que se tomaran medidas para respetar el derechos de las víctimas, pues no consideró su pertenencia a los grupos de atención prioritaria.
- 191.** Durante ese evento, la persona mayor víctima directa 1, Luis Benito Castillo Sandoval fue agredido físicamente²⁰⁷, de manera que con esto también se incurrió en un abuso o exceso de poder por parte del personal de la Alcaldía en agravio de la víctima directa Luis Benito Castillo Sandoval, al resultar agredido físicamente con un empujón que nunca desvirtuó la autoridad, por lo que se dan por ciertos esos hechos, ya que durante ese evento, el señor Luis Benito Castillo Sandoval intentó mostrar al personal de la Alcaldía Xochimilco el recibo por concepto de impuesto predial a su nombre, con la idea de demostrar a la autoridad que una parte del inmueble le pertenecía. Con esta acción, la autoridad actuó en contra de lo establecido en el artículo 11.F. de la CPCM.
- 192.** Posteriormente, a raíz de una solicitud formulada por el señor Luis Benito Castillo Sandoval para que la Alcaldía Xochimilco le expidiera copia simple de todo lo actuado en el procedimiento de resguardo administrativo, el 16 de marzo de 2022 (más de siete meses después de los hechos), personal de esa Alcaldía le notificó por escrito que debía acreditar su interés jurídico²⁰⁸; circunstancia que violentó lo establecido en el artículo 7, apartado A, de la CPCM, en razón de que la Alcaldía nunca brindó audiencia previa ni ha

206 Anexo de Evidencias, Evidencia 14.

207 Anexo de Evidencias, Evidencia 31.

208 Anexo de Evidencias, Evidencia 20.

proporcionado acceso al expediente a las personas afectadas en sus derechos por la referida resolución, argumentando que carecen de interés jurídico. Tampoco ha adoptado un enfoque diferencial ni acciones afirmativas enfocadas a las víctimas que son personas mayores, con lo cual también ha incumplido sus obligaciones para con ese sector poblacional de atención prioritaria.

VII. Posicionamiento de la CDHCM sobre la violación de derechos humanos

193. Desde la entrada en vigor de la CPCM, esta Comisión ha tomado con seriedad, desde el ámbito de la protección no jurisdiccional, dotar de contenido a los derechos en ella contemplados. Es así, que desde las Recomendaciones 07/2020, 08/2021 y 14/2021 se han venido desarrollando criterios respecto de la naturaleza, significado y dimensiones del derecho a la buena administración pública, la ética del servicio público y el derecho a la reparación integral. Siendo éste el primer instrumento recomendatorio en el que se desarrollan con amplitud los derechos reconocidos en los artículos 7, apartado A, y 60 de la Constitución local.
194. Desde la concepción constitucional de este derecho, el Constituyente local ideó el derecho a la buena administración como aquél de las y de los ciudadanos de *“exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de las instituciones de gobierno, de modo que el servicio público esté orientado al interés general, y donde la equidad de trato, la igualdad, eficiencia, honestidad, así como el acceso a la información, la transparencia y la motivación de las decisiones de gobierno sean exigibles [...]”*²⁰⁹ por tanto, estos estándares son exigibles a las y los funcionarios públicos.
195. Si bien el contenido de los artículos 7, apartado A, y 60 de la CPCM tienen una influencia europea, al estar inspirados en la nueva Carta Europea del 2007, la Constitución local tiene efectos que permean tanto al Sistema de Derechos Humanos como al Sistema Local Anticorrupción, es decir, tiene un alcance sistemático, a diferencia del caso europeo que limita el derecho a cuestiones adjetivas o de procedimiento.
196. El presente caso, da cuenta de un procedimiento innominado e inexistente, no especificado en la Ley del Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México con cuya implementación, *de facto*, se afectan los bienes de los gobernados sin ninguna clase de control, especialmente sin intervención judicial. Tal como se desarrolló profusamente a lo largo del instrumento recomendatorio, la autoridad –cualquiera que ésta sea- es la primera obligada en respetar el orden jurídico; debiendo fundar y motivar debidamente sus actuaciones y limitándose a aplicar las figuras normativas que su marco

209 Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de Servidores Públicos. Asamblea Constituyente. Visible en <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/108dbc7e3121e1eedabe0b85dce627aaaa0114f7.pdf>

jurídico aplicable contemple de forma previa a la afectación de los derechos de las y los ciudadanos. Superados estos parámetros formales con sensibles repercusiones sustantivas, la autoridad tiene el deber particular de optar por la aplicación de aquellas figuras que resulten menos lesivas para los derechos y privilegiar aquellas –como la expropiación o la extinción de dominio- que requieran control de una instancia pública diversa para no constituirse la autoridad interesada en juez y parte dentro del procedimiento.

- 197.** La constitucionalización, en el ordenamiento local, del derecho a la buena administración y su agrupamiento con los otros derechos referidos en el artículo 7 (libertad de reunión y asociación, libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho a la privacidad y protección de datos personales, el derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria) implica que estos derechos son interdependientes entre sí y, por tanto, necesarios para el ejercicio pleno de los mismos.
- 198.** Así, el derecho a la buena administración pública comprende las características del gobierno (abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción); así como la obligatoriedad de los principios de austeridad, moderación, honradez, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, racionalidad y rendición de cuentas en el ejercicio y asignación de los recursos de la Ciudad; la obligación de contar con mecanismos para definir, organizar y gestionar la profesionalización y evaluación del servicio profesional de carrera; y la remuneración transparente, adecuada e irrenunciable de las y los servidores públicos.
- 199.** Por lo anterior, este instrumento recomendatorio constituye un enérgico llamado a la Alcaldía Xochimilco, para que todas sus actuaciones, sobre todo aquellas con que puedan lesionarse bienes, derechos o libertades de sus gobernados, se encuentren inexorablemente apegadas a Derecho e inspiradas siempre en los principios constitucionales y de ética pública.

VIII. Fundamento jurídico sobre la obligación de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

La reparación del daño es la consecuencia de que un hecho ilícito y/o una violación a derechos humanos haya tenido lugar y debe ser integral. Sin embargo, no solamente se trata de una obligación que el Estado deba satisfacer, sino que constituye un derecho humano que se encuentra protegido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, concretamente en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el párrafo 20 de 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”*, entre otros tratados e instrumentos internacionales. Asimismo, el párrafo 15 de este

instrumento señala que una reparación adecuada, efectiva y rápida promueve la justicia y debe ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

La “*Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*”²¹⁰ señala que las víctimas “tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional”; asimismo, deben tenerse como referente los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Godínez Cruz vs Honduras*, *Bámaca Velásquez vs Guatemala* y *Loayza Tamayo vs Perú*, *González y otras vs México (Campo Algodonero)*, por mencionar algunos específicos en la materia.

La reparación del daño debe plantearse en una doble dimensión por tratarse de un recurso de protección efectivo reconocido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y un derecho fundamental contemplado en el derecho positivo, cuyo ejercicio permite acceder a los otros derechos que fueron conculcados.

En el derecho positivo mexicano, la reparación es reconocida como un derecho fundamental en los artículos 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 7, 26 y 27 de la Ley General de Víctimas; 4, inciso a), numeral 5 y 5, inciso c), numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 3, fracción XXVI, 56 y 57 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México y 86 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías en la Ciudad de México, los cuales señalan la obligación de todas las autoridades, conforme a su ámbito de competencia, de garantizar los derechos de las víctimas, entre ellos este derecho a ser reparadas de manera integral, plena, diferenciada, transformadora y efectiva.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de manera reiterada respecto a la obligación de que las violaciones a derechos humanos sean reparadas de manera integral y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.²¹¹ En este orden ha establecido que:

*“[...] el derecho de las víctimas a ser reparadas de manera íntegra por las violaciones cometidas a sus derechos humanos no puede tener el carácter de renunciable, ni verse restringido por las necesidades económicas o presiones que puedan recaerles, toda vez que la reparación integral del daño es un derecho fundamental que tiene toda persona a que sea restablecida su dignidad intrínseca la cual, por su propia naturaleza, no resulta conmensurable y, por ende, negociable.”*²¹²

210 Adoptada por Resolución de la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

211 Tesis aislada intitulada “DERECHOS HUMANOS. SU VIOLACIÓN GENERA UN DEBER DE REPARACIÓN ADECUADA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA O DE SUS FAMILIARES, A CARGO DE LOS PODERES PÚBLICOS COMPETENTES”, Novena Época. Pleno; Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Enero de 2011. Materia: Constitucional; P.LXVII/2010, pág. 28. Tesis aislada intitulada “DERECHOS A UNA REPARACIÓN INTEGRAL Y A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE”. 10a. Época, Primera Sala, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p. 802, aislada, constitucional, administrativa.

212 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis 2a./J. 112/2017 (10a.), Seminario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, página 748.

Para que un plan de reparación integral cumpla con los estándares mínimos que señala el marco normativo, en su elaboración deben considerarse los aspectos contenidos en los artículos 1, 5, 7, 27, 61, 62, 63 y 64 de la Ley General de Víctimas; 56, 57, 58, 59, 60, 61, 71, 72, 74 y 75 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México; y 86, 103, 105 y 106 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías en la Ciudad de México, teniendo siempre como referencia los principios y criterios que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha otorgado a través de su jurisprudencia en materia de reparaciones²¹³. Dichas medidas deberán determinarse atendiendo a los principios rectores como integralidad, máxima protección, progresividad y no regresividad, debida diligencia, dignidad, así como la aplicación del enfoque diferencial y especializado, todos ellos contenidos en los artículos 5 de la Ley General de Víctimas y 5 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

En términos de lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, la Ley General de Víctimas (LGV) en sus artículos 1 y 7, fracción II, señala que las personas víctimas tienen, entre otros derechos, el de ser reparadas de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas vulneraciones les causaron en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica; asimismo, que cada una de esas medidas sea 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 victimizante.

La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) estipula que las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la atención integral de las víctimas en los términos de la legislación aplicable. Específicamente en sus artículos 5, apartado C y 11, apartado J 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.

Adicionalmente, la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías en la Ciudad de México, en su artículo 86 establece que los derechos de las víctimas son: asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y los señalados en las demás leyes aplicables; de igual manera, en ese mismo artículo y en el 103, establece que las autoridades locales deberán actuar conforme a los principios de asesoría jurídica adecuada, buena fe, complementariedad, confidencialidad, consentimiento informado, cultura jurídica, debida diligencia, debido proceso, desvictimización, dignidad, gratuidad, principio pro víctima, interés superior de la niñez, máxima protección, no criminalización, no victimización secundaria, participación conjunta y los demás señalados en las leyes aplicables. En ese mismo tenor, los artículos 105 y 106 de esta norma retoman los conceptos esenciales de la Ley General de Víctimas antes citados en relación a que

213 Para mayor referencia: Pinacho Espinosa, Jacqueline Sinay. El Derecho a la Reparación del Daño en el Sistema Interamericano. CNDH. México, junio de 2019.

la reparación integral contempla medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica y que cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante; además, las autoridades de la Ciudad de México que se encuentren obligadas a reparar el daño de manera integral deberán observar lo establecido en las leyes generales y locales en materia de derechos de las víctimas.

IX. Competencia para la emisión del Plan de Reparación Integral.

La Ley de Víctimas para la Ciudad de México, en sus artículos 56 al 58 y 28 al 47 de su Reglamento establecen que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México (CEAVI) es la autoridad competente para determinar y ordenar la implementación de las medidas de reparación a través de los proyectos de plan de reparación integral a las autoridades responsables de las violaciones a derechos humanos acreditadas, en este caso, por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; además, en su calidad de Secretaría Técnica, es el órgano a cargo de coordinar y gestionar los servicios de las autoridades que integran el Sistema de Atención Integral a Víctimas de la Ciudad de México que deban intervenir para el cumplimiento de la implementación de medidas de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia y a la verdad, así como a la reparación integral a través de las acciones establecidas en los Planes Individuales o Colectivos de Reparación Integral, tal como lo disponen los artículos 78 al 81 de esta Ley de Víctimas y 1, 2, 5 y 10 de su Reglamento.

En ese orden, el Comité Interdisciplinario Evaluador es la unidad administrativa facultada por los artículos 28, 29, 36 y 37 del Reglamento de dicha Ley para que emita los proyectos de plan de reparación individual que deberán ser propuestos a la persona titular de esa Comisión, a fin de que sea quien emita la resolución definitiva. En su elaboración deberán establecerse las medidas necesarias y suficientes para garantizar este derecho conforme a los parámetros dispuestos en los artículos 56 y 57 de la Ley de Víctimas local respecto a los aspectos materiales e inmateriales.

X. Conceptos de daños que deben incluirse en la determinación de los Planes de Reparación Integral.

De acuerdo con los hechos narrados y las pruebas analizadas a lo largo del desarrollo del presente instrumento recomendatorio, este Organismo protector de Derechos Humanos acreditó que la Alcaldía de Xochimilco vulneró el derecho a la buena administración pública y a la seguridad jurídica en detrimento de **Persona Mayor Víctima 1, Luis Benito Castillo Sandoval; Persona Mayor Víctima 2, Marcos Fidel Chávez y Torres; Persona Mayor Víctima 3, Miguel Antonio Sandoval Balanzario y Mujer víctima directa 4, Rocío Chávez Munguía**, toda vez que emitió una resolución que careció de una adecuada motivación y argumentación conforme a la norma vigente, lo que constituyó un abuso de autoridad por al conducirse de manera arbitraria en perjuicio de las víctimas.

Con base en los hechos victimizantes descritos y las consecuencias que de ellos se desencadenaron, la reparación integral del daño deberá considerar las afectaciones generadas a **Persona Mayor Víctima 1 Luis Benito Castillo Sandoval, Persona Mayor Víctima 2 Marcos Fidel Chávez y Torres, Persona Mayor Víctima 3 Miguel Antonio Sandoval Balanzario y Mujer víctima directa 4, Rocío Chávez Munguía.**

En la elaboración de los planes de reparación, deberán aplicarse los enfoques diferencial y especializado contenidos en los artículos 5 de la Ley General de Víctimas y 5 de la citada Ley de Víctimas para la Ciudad de México, lo cual remite a tener presentes *las características particulares* de las víctimas directas e indirectas de manera diferenciada, con el fin de identificar los aspectos de vulnerabilidad que rodean sus vidas desde la interseccionalidad, como por ejemplo, ser mujer, tener alguna discapacidad física o psicosocial, ser niño, niña, adolescente, persona adulta mayor, población LGBTTTI+, tener alguna enfermedad grave o encontrarse en situación de pobreza, entre otras, sin dejar de observar el tiempo que hubiese transcurrido desde que ocurrieron los hechos victimizantes hasta que se concrete la reparación.

Asimismo, el artículo 58 de la Ley de Víctimas prevé que, en los casos en los que a partir de una valoración psicosocial y/o psicoemocional se desprenda una afectación agravada, se realizará un ajuste porcentual en la indemnización.

Con base en el análisis normativo presentado en los apartados anteriores, se reitera que la reparación, para que realmente sea integral, debe contemplar medidas de **restitución, rehabilitación, compensación económica o indemnización, satisfacción y no repetición**, cuya definición planteada en la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas para la Ciudad de México y su Reglamento, se remite a lo siguiente:

a) Restitución

Busca restablecer a las víctimas en sus derechos, bienes y propiedades de los que fueron privados como consecuencia del hecho victimizante. Los aspectos que deben ser abordados e impulsados en este rubro, de acuerdo con el artículo 59, son: i) restablecimiento de la libertad, derechos jurídicos, los relacionados con bienes y propiedades, identidad, vida en sociedad y unidad familiar, ciudadanía y derechos políticos; ii) regreso digno y seguro al lugar de origen o residencia; iii) reintegración a la vida laboral; iv) devolución de bienes o valores de su propiedad que hayan sido asegurados, decomisados o recuperados por las autoridades (observando disposiciones de la normatividad aplicable o, en su caso, el pago de su valor actualizado). Cuando se trata de bienes fungibles, debe garantizarse la entrega de un objeto igual o similar sin necesidad de recurrir a pruebas periciales; y v) eliminación de registros relativos a los antecedentes penales, cuando la autoridad jurisdiccional competente revoque una sentencia condenatoria.

b) Rehabilitación

Su propósito es establecer la recuperación de la salud psicológica y física, retomar el proyecto de vida y la reincorporación social cuando la víctima hubiese sido afectada por el hecho victimizante. El artículo 60 de la Ley de Víctimas señala que debe considerar: i) atención médica, psicológica y psiquiátrica adecuadas; ii) atención y asesoría jurídica tendentes a facilitar el ejercicio de los derechos de las víctimas; iii) atención social para garantizar el pleno ejercicio y restablecimiento de los derechos; iv) acceso a programas educativos; v) acceso a programas de capacitación laboral; vi) medidas tendentes a reincorporar a las personas victimizadas a su proyecto de vida, grupo o comunidad.

Las atención brindada a las víctimas deberá observar los principios de gratuidad, atención adecuada e inmediatez contenidos en los artículos 5, fracción XV, 11, fracciones I y III y 12, fracciones I, II, III, VI y VII de la Ley de Víctimas, lo cual considera las atenciones médicas, psicológicas, psiquiátricas o de cualquier índole relacionada con las afectaciones a la salud desencadenadas por el estrés postraumático y/o el hecho victimizante, incluyendo la provisión de medicamentos y los gastos directamente relacionados para poder acudir a dichos servicios por el tiempo que su recuperación lo amerite.

c) Satisfacción

De acuerdo con los artículos 71 y 72 de la Ley de Víctimas, son medidas que contribuyen a mitigar el daño ocasionado a las víctimas mediante su dignificación, la determinación de la verdad, el acceso a la justicia y el reconocimiento de responsabilidades. Retoman aspectos de la Ley General de Víctimas, tales como: i) verificación de hechos, revelaciones públicas y completas de la verdad que sea de su entera satisfacción; ii) búsqueda de personas ausentes, extraviadas, desaparecidas, secuestradas, retenidas, sustraídas y no localizadas o, en su caso, de sus cuerpos u osamentas, así como su recuperación, identificación, inhumación conforme a los deseos de la familia de la víctima; iii) declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de las víctimas y su familia; iv) disculpa pública por parte de las dependencias e instituciones gubernamentales responsables; v) aplicación de sanciones administrativas y judiciales a los responsables del hecho victimizante; vi) realización de actos de conmemoración de víctimas tanto vivas como muertas; vii) reconocimiento público de las víctimas, de su dignidad, nombre y honor; viii) publicación de resoluciones administrativas o jurisdiccionales, cuando así se determine; ix) actos de reconocimiento de responsabilidad del hecho victimizante que asegure la memoria histórica y el perdón público para el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.

d) No repetición

Estas medidas han de contribuir a la prevención, a fin de que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan. Por lo tanto, deben tener una vocación

transformadora, ser correctivas y tener un impacto para disminuir o desaparecer las consecuencias de las violaciones en la vida de las personas y en la sociedad.

En ese tenor, la Ley de Víctimas refiere que son medidas adoptadas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de hechos victimizantes y que contribuyan a prevenir y evitar actos similares. Pueden consistir, entre otras cosas, en: i) ejercicio de control de dependencias de seguridad pública; ii) garantía de que los procedimientos penales y administrativos observen las normas y se desarrollen conforme a derecho; iii) autonomía del Poder Judicial; iv) exclusión de personas servidoras públicas que participen y cometan graves violaciones a derechos humanos; v) promoción del conocimiento y observancia de normatividad interna que rige la actuación ética y profesional de las personas servidoras públicas al interior de sus dependencias de adscripción; vi) promoción de la revisión y reforma de normas cuya interpretación pudiera contribuir en la violación de derechos humanos; vii) promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver conflictos sociales a través de medios pacíficos.

Asimismo, deben tomarse en cuenta las medidas que recaen directamente en las personas que cometieron las vulneraciones, conforme al artículo 75 de la Ley de Víctimas.

e) Compensación

La compensación económica o indemnización debe considerar el pago de los daños materiales e inmateriales, tal como lo establecen los estándares internacionales, el artículo 64 de la Ley General de Víctimas, 61 de la Ley de Víctimas de la Ciudad de México y su respectivo Reglamento. Estos ordenamientos establecen que esta medida implica una justa indemnización a las víctimas que deberá ser adecuada y proporcional a los daños ocasionados por las violaciones a derechos humanos. Además, especifican que cuando una Recomendación vincule a más de una autoridad, cada una de ellas deberá responder por las violaciones que le fueron acreditadas a través del instrumento recomendatorio.

De acuerdo con los artículos *supra* citados, los conceptos que deben ser considerados como parte de la medida de compensación en sus dimensiones material e inmaterial, dentro de un plan de reparación integral son:

Daño material. Los daños de esta naturaleza están referidos en el artículo 57 de la Ley de Víctimas y los cataloga como daño emergente y lucro cesante, lo cual remite a las afectaciones patrimoniales causadas por las vulneraciones a los derechos humanos, la pérdida o detrimento de los ingresos familiares, los gastos efectuados con motivo de los hechos victimizantes y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan nexo causal. En seguida se desglosa lo que corresponde a cada rubro:

- *Lucro cesante:* este tipo de daño tiene que ver con la interrupción de ingresos, salarios, honorarios y retribuciones que no hubiese ocurrido de no

haberse suscitado los hechos victimizantes; tiene que cubrir el tiempo que estos duraron o sus efectos de las lesiones incapacitantes para continuar trabajando en la actividad que se realizaba y que fueron generadas con motivo del hecho victimizante. Refleja las afectaciones económicas concretas sobre las condiciones de vida que disfrutaba la víctima y sus familiares antes de los lamentables sucesos, así como la probabilidad de que esas condiciones continuaran si la violación no hubiese ocurrido.

- *Daño emergente o daño patrimonial*: se traduce en el menoscabo al patrimonio de los familiares como consecuencia de lo sucedido a la víctima directa por las vulneraciones a los derechos humanos cometidas en su contra. Esos gastos se relacionan con el pago de transporte, alimentos y gastos por los múltiples traslados para el seguimiento de las investigaciones, audiencias con autoridades y jornadas de búsqueda para la localización; cambios de domicilio, pérdida de bienes y objetos de valor, entre otras cosas.
- *Pérdida de oportunidades o proyecto de vida*: es la pérdida de oportunidades, particularmente en la educación y en las prestaciones sociales; implica el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal en forma irreparable o muy difícilmente reparable. Este rubro considera la vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones que permitían a las personas fijarse razonablemente determinadas expectativas y los medios para acceder a ellas.
- *Pago de tratamientos médicos y terapéuticos*: son las atenciones y tratamientos médicos, psiquiátricos y/o psicológicos recibidos debido a las afectaciones causadas por angustia, dolor, miedo, incertidumbre y estrés prolongado que derivaron en diversos padecimientos de salud y psicológicos por los hechos victimizantes.
- *Pago de gastos y costas*: son los gastos y costas judiciales de los servicios de asesoría jurídica cuando éstos sean privados e incluye todos los pagos realizados por las víctimas, sus derechohabientes o sus representantes para seguir los procedimientos judiciales y administrativos necesarios para esclarecer los hechos, obtener justicia y una indemnización adecuada. De acuerdo con los estándares internacionales y los establecidos por la Ley General de Víctimas en el citado artículo 64, este concepto también constituye un derecho de las víctimas a elegir a sus representantes legales y a que los gastos derivados del seguimiento a los procedimientos judiciales y administrativos relacionados con los hechos victimizantes les sean reembolsados.
- *Gastos de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación*: son aquellos gastos realizados cuando las personas acuden a las diligencias y audiencias para dar seguimiento a los procesos judiciales y administrativos iniciados, o bien para asistir a sus tratamientos médicos, psiquiátricos y/o

psicológicos cuando el lugar de residencia es en otro municipio o entidad federativa.

Daño inmaterial. Cuando ocurre una violación grave a derechos humanos, debe partirse de la base de que siempre existe una afectación para las víctimas directas y sus familiares por el impacto que conlleva en todas las esferas de sus vidas. Este tipo de daños causados se relacionan con los derechos a la dignidad e integridad física y psicoemocional; no tienen un carácter económico o patrimonial que permita una cuantificación simple y llana en términos monetarios. Las principales formas de afectación en la esfera inmaterial son la física y la psicológica (moral), las cuales pueden derivar en diversos grados de daños en los aspectos físicos y psíquicos, dependiendo del dolor causado o sufrimiento derivado del impacto del hecho victimizante, de las vejaciones, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían dependiendo de las características propias y del contexto de cada situación concreta:

- *Afectaciones físicas:* se refieren a las características del trato, tales como la duración, el método utilizado o el modo en que fueron infringidos los padecimientos para causar dolor, humillación, denigración, con efectos físicos y mentales. La pérdida y/o afectaciones de órganos y padecimientos permanentes en la salud física como consecuencia de los hechos victimizantes.
- *Afectaciones psíquicas y/o psicológicas:* son aquellas directamente relacionadas con el daño moral, el cual comprende tanto los sufrimientos y aflicciones causadas a la dignidad a través del menoscabo de valores significativos para las personas, como todo tipo de perturbaciones que atentan contra su estabilidad, equilibrio y salud psíquica y emocional, lo cual tampoco puede medirse en términos monetarios.

Estos padecimientos aquejarán de manera distinta a cada persona victimizada, dependiendo de las características propias señaladas anteriormente (edad, sexo, estado de salud y toda circunstancia personal que acentúe los efectos nocivos de las vulneraciones a derechos humanos cometidas en su contra). De igual manera, abarcan el impacto que dicha violación tiene en el grupo familiar por la angustia y el sufrimiento que genera en cada uno de sus miembros de acuerdo a sus características particulares y forma como vivieron y asumieron los hechos victimizantes.

El artículo 58 de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México refiere que las afectaciones en la esfera inmaterial deberán calcularse a partir de la valoración del momento de la consumación de la vulneración a los derechos humanos y la temporalidad, así como el impacto biopsicosocial en la vida de las víctimas.

XI. Consideraciones sobre las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión.

Con base en los principios pro víctima y de máxima protección, esta Comisión de Derechos Humanos recuerda que dentro del catálogo de derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos que el marco normativo protege, se encuentran las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión, por lo que en el caso de **Persona Mayor Víctima 1, Luis Benito Castillo Sandoval; Persona Mayor Víctima 2, Marcos Fidel Chávez y Torres; Persona Mayor Víctima 3, Miguel Antonio Sandoval Balanzario y Mujer víctima directa 4, Rocío Chávez Munguía** reconocidas en la presente Recomendación, es preciso tener en cuenta que deben ser proporcionadas atendiendo a las necesidades particulares de cada caso desde un enfoque diferencial y especializado, conforme a los principios, criterios y procedimientos estipulados en las disposiciones contenidas en los Capítulos II, III y IV de la Ley de Víctimas y los artículos 7 y 13, fracciones II, IV, V, VI y IX de su Reglamento.

XII. Recomendación

De conformidad con los estándares internacionales y nacionales en materia de reparación integral emanados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de la Ley General de Víctimas, así como lo dispuesto en la Ley de Víctimas para la Ciudad de México y tomando como referencia sus principios y criterios para el desarrollo de los apartados VIII. *Fundamento jurídico sobre la obligación de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos*; IX. *Competencia para la emisión del Plan de Reparación Integral*; X. *Conceptos de daños que deben incluirse en la determinación de los Planes de Reparación Integral*; y XI. *Consideraciones sobre las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión*, **LA ALCALDÍA XOCHIMILCO**, en su calidad de autoridad recomendada, adoptará las medidas que a continuación se señalan atendiendo a los principios pro persona, pro víctima, máxima protección, progresividad y no regresividad:

A LA ALCALDÍA XOCHIMILCO.

A. INCORPORACIÓN AL REGISTRO DE VÍCTIMAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

PRIMERO. En un plazo no mayor a 180 días naturales a partir de la aceptación de la Recomendación, dará seguimiento con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, para que **Persona Mayor Víctima 1, Luis Benito Castillo Sandoval; Persona Mayor Víctima 2, Marcos Fidel Chávez y Torres; Persona Mayor Víctima 3, Miguel Antonio Sandoval Balanzario y Mujer víctima directa 4, Rocío Chávez Munguía** queden inscritas en el Registro de Víctimas de la Ciudad de México, conforme a los procedimientos y requisitos que establece la Ley de Víctimas para la Ciudad de México y su respectivo Reglamento.

B. MEDIDAS DE AYUDA INMEDIATA, ASISTENCIA, ATENCIÓN E INCLUSIÓN.

SEGUNDO. Colaborará con dicha Comisión Ejecutiva para facilitar el otorgamiento de las medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención e inclusión a cada una

de las víctimas directas mencionadas, de acuerdo con las necesidades específicas de cada caso por las afectaciones derivadas de los hechos victimizantes acreditados en la presente Recomendación, conforme a los procedimientos y requisitos que establece la citada Ley de Víctimas y su respectivo Reglamento.

C. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

TERCERO. Dará seguimiento al proceso de la CEAVI en la integración de los respectivos expedientes de **Persona Mayor Víctima 1, Luis Benito Castillo Sandoval; Persona Mayor Víctima 2 Marcos Fidel Chávez y Torres; Persona Mayor Víctima 3, Miguel Antonio Sandoval Balanzario; y la Mujer víctima directa 4, Rocío Chávez Munguía,** hasta la valoración y determinación de los planes de reparación integral, conforme a los parámetros establecidos en los apartados IX. *Competencia para la emisión del Plan de Reparación Integral* y X. *Conceptos de daños que deben incluirse en la determinación de los Planes de Reparación Integral*, dentro de los plazos estipulados en la propia Ley de Víctimas y su Reglamento, observando en todo momento los principios pro víctima, de máxima protección, debida diligencia y no victimización secundaria.

Los planes de reparación integral que determine la CEAVI deberán ser atendidos por la Alcaldía Xochimilco en un plazo razonable y durante el tiempo que sea necesario para lograr la satisfacción de las víctimas. Asimismo, dichos planes deberán ser debidamente notificados a las mismas víctimas y/o sus representantes, conforme a las obligaciones y procedimientos que contempla la Ley de Víctimas.

D. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

CUARTO. En un plazo no mayor a 180 días naturales contados a partir de la aceptación de la Recomendación, aportará este instrumento al Órgano Interno de Control en la Alcaldía Xochimilco a fin de que sea incorporado en el procedimiento administrativo que se encuentra en trámite para que sea valorado como evidencia en la determinación de responsabilidades.

Una vez realizado dicho trámite, se hará del conocimiento del Programa de Lucha contra la Impunidad adscrito a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de esta Comisión, para su seguimiento.

QUINTO. En un plazo no mayor a 90 días naturales después de aceptar la Recomendación, aportará el contenido del presente instrumento recomendatorio tanto a la Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos como a la Fiscalía de Investigación Territorial en Xochimilco, a fin de que las evidencias documentadas por este órgano protector de derechos humanos sean consideradas en la integración de las indagatorias iniciadas por las denuncias presentadas por las víctimas directas.

SEXTO. En un plazo no mayor a 180 días naturales contados a partir de la aceptación de la Recomendación, realizará un reconocimiento de responsabilidad dirigido a la Persona Mayor Víctima 1, Luis Benito Castillo Sandoval, Persona Mayor Víctima 2, Marcos Fidel Chávez y Torres; Persona Mayor Víctima 3, Miguel Antonio Sandoval Balanzario y Mujer Víctima Directa 4, Rocío Chávez Munguía, el cual será plenamente satisfactorio para ellas, por lo que el formato será acordado con las mismas. La Comisión de Derechos Humanos brindará acompañamiento a las víctimas en este proceso.

E. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

SÉPTIMO. En un plazo no mayor a 365 días naturales contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, la Alcaldía Xochimilco elaborará un instrumento técnico-jurídico con pertinencia cultural - lo que implica el reconocimiento de los usos y costumbres vigentes en la Alcaldía Xochimilco, así como la consideración de su contexto histórico y cultural- que establezca los procedimientos para la regularización del régimen de propiedad. Para ello podrá considerar el contenido del apartado VI.1.3 de este instrumento recomendatorio.

A partir de dicho instrumento, la Alcaldía elaborará también un documento con lenguaje accesible que dé a conocer a la población, al menos, los siguientes aspectos:

- El contenido de cada uno de los procedimientos establecidos.
- Sus alcances e implicaciones jurídicas
- Las unidades administrativas competentes para darles trámite.

Tanto el instrumento técnico-jurídico como el documento con información accesible serán ampliamente difundidos entre la población en general y las personas servidoras públicas de la Alcaldía Xochimilco en cumplimiento del principio de máxima publicidad.

Así lo determina y firma,

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

Nashieli Ramírez Hernández

C.C.P. **DR. MARTÍ BATRES GUADARRAMA.** JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. PARA SU CONOCIMIENTO.
DIP. MARÍA GABRIELA SALIDO MAGOS. PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. PARA SU CONOCIMIENTO.
DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA. PRESIDENTA DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. PARA SU CONOCIMIENTO.
DIP. MARISELA ZÚÑIGA CERÓN. PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. PARA SU CONOCIMIENTO.
LIC. ERNESTO ALVARADO RUIZ. COMISIONADO EJECUTIVO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. PARA SU CONOCIMIENTO.