# COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

# RECOMENDACIÓN 01/2024

**SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA**

**Expedientes:**
CDHCM/III/122/IZTP/23/D0268, y otros[1]

**Autoridad responsable:**
Instituto de Vivienda de la Ciudad de México

[1] CDHCM/III//121/IZTAC/23/D2352 y CDHCM/III/122/IZTAC/23/D4249

## Víctimas Directas

### CASO 1

### Expediente: CDHCM/III/122/IZTP/23/D0268

1. Mujer Víctima Directa 1
2. Mujer Víctima Directa 2
3. Mujer Víctima Directa 3

### CASO 2

### Expediente: CDHCM/III//121/IZTAC/23/D2352

1. Víctima Directa 4

### CASO 3

### Expediente: CDHCM/III/122/IZTAC/23/D4249

1. Mujer Víctima Directa 5
2. Víctima Directa 6
3. Mujer Víctima Directa 7
4. Mujer Víctima Directa 8
5. Persona con Discapacidad Víctima Directa 9
6. Víctima Directa 10
7. Víctima Directa 11
8. Persona Mayor Víctima Directa 12
9. Mujer Víctima Directa 13
10. Mujer Víctima Directa 14
11. Mujer Persona Mayor Víctima Directa 15
12. Víctima Directa 16
13. Mujer Víctima Directa 17
14. Mujer Víctima Directa 18
15. Mujer Víctima Directa 19
16. Mujer Víctima Directa 20
17. Mujer Víctima Directa 21
18. Mujer Víctima Directa 22
19. Mujer Víctima Directa 23
20. Persona con Discapacidad Víctima Directa 24
21. Mujer Víctima Directa 25
22. Mujer Víctima Directa 26
23. Mujer Víctima Directa 27
24. Mujer Víctima Directa 28
25. Mujer Víctima Directa 29
26. Mujer Víctima Directa 30
27. Mujer Víctima Directa 31
28. Mujer Víctima Directa 32
29. Persona Mayor Víctima Directa 33
30. Víctima Directa 34
31. Víctima Directa 35

**Índice de Derechos Humanos**


## 1. Derecho a la seguridad jurídica de los grupos de atención prioritaria

## 1.1. Violaciones al derecho a la seguridad jurídica por falta de información y respuesta.

## Glosario

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

**a) Adquisición de Vivienda[2].** Esta modalidad consiste en adquirir una vivienda propiedad de terceros, ya sea nueva o en uso, en la que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura.

**b) Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados[3].** Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes, siempre que el inmueble esté en buenas condiciones estructurales, o bien, cuando las obras de rehabilitación garanticen que el inmueble tendrá una vida útil y duradera, que contribuya a la conservación del patrimonio histórico o artístico. La característica particular de estos inmuebles es que están catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes, o la Dirección de Patrimonio Cultural Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

**c) Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles No Catalogados[4].** Esta modalidad consiste en la adquisición por parte de sus ocupantes cuando el inmueble requiere de rehabilitación o mejoras mediante obras estructurales o en instalaciones sanitarias o eléctricas, o requiere acciones de mantenimiento con las que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura del inmueble.

**d) Ampliación de Vivienda para Arrendamiento en Lote Familiar[5].** Esta modalidad corresponde a la ampliación, para arrendamiento de la vivienda de familias de escasos recursos con el objetivo de incrementar la oferta de vivienda en alquiler en la ciudad.

**e) Arrendamiento con Opción a Compra[6].** Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda sujeta a un periodo de pago de rentas mediante un contrato de arrendamiento que combine obligaciones condicionales de venta, en plazo y precio determinado, considerando las rentas o parte de éstas como aportación anticipada en favor de sus beneficiarios o arrendatarios al ejercer el financiamiento

[2] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.1.
[3] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.1.
[4] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.1.
[5] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.2.
[6] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.1.

para compra de vivienda; en caso contrario, el INVI no devolverá pago alguno recibido a cuenta y deberá desocupar la vivienda.

**f) Bolsa de vivienda[7].** Tiene como objetivos articular la demanda de vivienda, sea individual o colectiva, que llegue al Instituto; planear programas en función de esa demanda y dar trato equitativo a todos los solicitantes, quienes serán considerados en los proyectos que financie el INVI.

**g) Comité de Evaluación Técnica[8]** Órgano colegiado que tiene por objeto conocer, analizar, evaluar y sancionar en las diferentes modalidades, la participación de la asesoría asignada en el proceso de diagnóstico del entorno urbano, de la demolición, de diseño, edificación o rehabilitación de vivienda dentro de los Programas de Financiamiento del Instituto**.**

**h) Comité de Suelo[9].** Es un mecanismo institucional para favorecer la adecuada operación con los agentes de los sectores público, social y privado, en el cual el INVI asume la tarea de coordinar las acciones dirigidas a la adquisición, administración, aprovechamiento y supervisión relativas a suelo y otros inmuebles para los Programas de Vivienda del Instituto.

**i) Condominio Familiar[10].** Es un crédito inicial o complementario para cubrir los gastos del proceso de constitución del régimen de propiedad en condominio de un inmueble, con el objeto de escriturar las unidades privativas existentes.

**j) Derecho a la seguridad jurídica[11].** La seguridad jurídica implica claridad de las normas jurídicas y de las facultades de las autoridades que permiten a la persona gobernada saber perfectamente a qué 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. Esto brinda certeza a las personas de que su situación jurídica sólo podrá ser modificada por procedimientos regulares establecidos previamente por la ley.

**k) Grupos de atención prioritaria.[12]** Personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

---

[7] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 5.1.5.

[8] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 1.1.

[9] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 1.4.1

[10] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.1

[11] Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos. Edición 2020. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, página 117.

[12] Constitución Política de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017 (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México,* última reforma del 24 de noviembre de 2023) artículo 11.

**l) Instituto de Vivienda de la Ciudad de México[13].** Es un organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) con personalidad jurídica y patrimonio propio.

**m) Mantenimiento General[14].** Consiste en la rehabilitación de las unidades de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil.

**n) Mejoramiento de Vivienda[15].** Esta modalidad corresponde a la intervención orientada a detener, prevenir o resolver el deterioro del inventario habitacional, ampliar el espacio de una vivienda ya construida, elevar la calidad de vida y de la urbanización con la finalidad de incrementar su valor, la superficie y calidad de la vivienda, considerando necesidades de sustentabilidad.

**o) Obra Externa[16].** Consiste en la acción que refuerza la habitabilidad de las viviendas. Atiende el remozamiento de fachadas, protecciones a colindancias, juntas constructivas, drenajes, cisternas, cárcamos de bombeo, iluminación exterior, áreas comunes, escaleras exteriores, etc. Aplica como crédito inicial o complementario.

**p) Programa de Apoyo y Gestión Crediticia para Inmuebles con Daños Estructurales Reparables, denominado Crédito Emergente para Reparación de Vivienda (CERV)[17].** Se otorga con motivo del sismo del 19 de septiembre de 2017.

**q) Programa de Autoproducción de Vivienda[18].** Es el que desarrolla progresivamente bajo el control directo de los acreditados de forma individual o colectiva, donde todo el proceso se realiza sin fines de lucro, a través de la participación de sus beneficiarios, desde la planeación, la gestión del suelo, elaboración de diseño, estudios y proyectos, demolición, edificación y mantenimiento; con el fin de obtener mayores y mejores alcances de la vivienda bajo su propia construcción o administración.

---

[13] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 1.3.
[14] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.2.
[15] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.2.
[16] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.2.
[17] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.2.
[18] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.3.

**r) Programa de Mejoramiento de Vivienda[19].** Se aplica en inmuebles ubicados en suelo urbano y en suelo habitacional rural de baja densidad, regularizados o en proceso de regularización, que acrediten la propiedad o posesión, en vecindades que no se redensifiquen y en departamentos de interés social y popular.

**s) Programa de Suelo[20].** Consiste en la conformación y consolidación de una Bolsa de Suelo Urbano e Inmuebles Habitacionales con viabilidad técnica, financiera y jurídica para el desarrollo habitacional, que evite la especulación del suelo urbano y el crecimiento urbano en zona de reserva, en concordancia con los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico.

**t) Programa de Vivienda en Conjunto[21].** Se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional, pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada.

**u) Redensificación[22].** La redensificación es una política de planificación urbana que busca concentrar población en áreas determinadas. Se vincula con el desarrollo inteligente y se ve comúnmente acompañada de verticalización, mezcla de usos de suelo, renovación y reciclamiento urbano. Su razón "técnica" es un manejo eficiente del espacio para aprovechar zonas con potencial sub-aprovechado.

**v) Sistema de ahorro y aportación[23].** A efecto de incentivar la cultura de pago, reducir los montos o plazos de recuperación de los créditos y asegurar la propiedad de las unidades de vivienda a los beneficiarios, el INVI promoverá a través de fideicomiso bancario, programas de ahorro o aportación den efectivo por parte de los beneficiarios.

**w) Vivienda Catalogada Patrimonial[24].** La característica principal de estos inmuebles es estar catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes o la Dirección de Patrimonio Cultural Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

---

[19] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.2.

[20] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.4.

[21] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.1.

[22] Victor J. Novo Gutiérrez, "La redensificación urbana de la Ciudad de México y el Covid 19", *Urbano (Concepc),* núm. 46, (noviembre 2022)

[23] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 4.5.

[24] [24] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.2.

**x) Vivienda Nueva Terminada[25].** Esta modalidad corresponde a la construcción de vivienda nueva realizada en predios con uso habitacional y con factibilidad de servicios, en un proceso único de edificación que cumpla con las necesidades de área construida, seguridad estructural, instalaciones, servicios, áreas privativas y áreas de uso común.

**y) Vivienda Productiva[26].** Crédito complementario adherido a un crédito activo. Se utiliza para construir, mejorar o rehabilitar un local para actividades económicas o para financiar una parte de la vivienda entre cuyos usos se encuentra el desarrollo de una actividad productiva para el sustento familiar. Puede otorgarse en cualquier momento de la vida del crédito principal.

**z) Vivienda Progresiva[27].** Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda individual o plurifamiliar, a través de un proceso de construcción paulatina o en etapas, en proyectos de tipo horizontal o vertical. Considera la construcción de Vivienda en espacios habitables mínimos que den prioridad a elementos estructurales, instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, que en conjunto consoliden gradualmente el inmueble y brinden seguridad y bienestar a sus ocupantes.

**aa) Vivienda Nueva Progresiva[28].** Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en segundos o terceros niveles y/o en predios o lotes familiares.

## Proemio y autoridades responsables

En la Ciudad de México, a los 31 días del mes de enero de 2024, 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 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,

[25] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.1.
[26] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.2.
[27] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.1.
[28] Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda de Distrito Federal. 2018. Punto 3.2.2.

consolidándose, mediante el presente instrumento, la **Recomendación 01/2024** que se dirige a la siguiente autoridad**:**[29]

**Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, cuyo Director General es el licenciado Anselmo Peña Collazo,** conforme a lo dispuesto por los artículos 11 fracción II, 44 fracción I y 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 1 y 5 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 5 fracción XXIII, 13 y 15 de la Ley de Vivienda para 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 ninguna de las víctimas autorizó 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.

[29] 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.

**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; en los artículos 2, 3 y 17 fracciones I, II y IV de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; 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 París[30]), este Organismo tiene competencia:

**3.** En razón de la materia —*ratione materia*—, al considerar que los hechos denunciados se calificaron como presuntas violaciones al derecho a la seguridad jurídica de los grupos de atención prioritaria.

**4.** En razón de la persona —*ratione personae*—, ya que los hechos denunciados se atribuyen a autoridades y servidores públicos adscritos al Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.

**5.** En razón del lugar —*ratione loci*—, porque los hechos ocurren en el territorio de la hoy Ciudad de México.

**6.** En razón de tiempo —*ratione temporis*—, en virtud de que los hechos de queja ocurrieron desde el año 2017 y han tenido carácter continuado hasta la fecha, y, en 2023, esta Comisión tuvo conocimiento de los mismos, 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, tiempo en el que esta Comisión tiene competencia para conocer las quejas e iniciar las investigaciones que concluyen con la emisión de la presente Recomendación **01/2024**.

## II. Procedimiento de investigación

**7.** 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, tales como solicitudes de información a la autoridad y entrevistas a las víctimas.

**8.** Esta CDHCM sostuvo contacto constante con las víctimas o sus representantes, a través de comunicación telefónica, por correo electrónico, así como mediante comparecencias en las instalaciones de este Organismo.

[30] 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).

**9.** Por otro lado, en diversas ocasiones, personal de esta CDHCM brindó acompañamiento a las víctimas en citas programadas con el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.

**10.** Aunado a lo anterior, en múltiples ocasiones, esta Comisión solicitó la colaboración del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, con la finalidad de brindar atención a las problemáticas planteadas por las personas peticionarias.

## 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 solicitudes de información a la autoridad y entrevistas a las víctimas.

## 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 ocurrieron[31].

**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.** La vivienda es un derecho fundamental, indivisible de todos los demás derechos, por lo que debe estar en el centro de una agenda para las ciudades.[32]

**15.** Muchos problemas graves que afrontan las ciudades están relacionados con la vivienda, toda vez que la incapacidad para atender las necesidades de la

---

[31] 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.

[32] Asamblea General de las Naciones Unidas, A/70/270, La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sra. Leilani Farha, 4 de agosto de 2015

población en aumento ha creado ciudades divididas en espacios diferentes, provocando que muchos grupos en condición de pobreza sigan viviendo en malas condiciones, con escasas posibilidades de aspirar a un futuro mejor.[33] Tal como fue señalado por el Relatora Especial sobre una vivienda adecuada de Naciones Unidas en su informe presentado ante la Asamblea General en 2018, la vivienda en muchas ciudades es simplemente inasequible, incluso para la clase media[34].

**16.** La vivienda se considera cada vez más como una oportunidad para la inversión, en lugar de como un bien social y un derecho humano fundamental[35], ya que se ha confiado a las fuerzas de los mercados cada vez menos regulados, en lugar de sujetarse a políticas estatales coordinadas y a las obligaciones en materia de derechos humanos[36]

**17.** De acuerdo con la Relatoría del Derecho a la Vivienda de la ONU, a nivel mundial, más de 1.800 millones de personas viven en asentamientos informales o en viviendas inadecuadas, con acceso limitado a los servicios esenciales como el agua, el saneamiento o la electricidad, y a menudo bajo la amenaza del desalojo forzoso.[37]

**18.** Según las estadísticas de la ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) "el 97% de las viviendas en los países desarrollados o en vías de desarrollo no son accesibles financieramente[38]

**19.** México cuenta con 126,014,024 habitantes. ONU-Hábitat estima que, al menos, 38.4 % de la población de México habita en una vivienda no adecuada; es decir, en condiciones de hacinamiento, o hecha sin materiales duraderos, o que carece de servicios mejorados de agua o saneamiento.[39]

**20.** Según la Encuesta Nacional de Vivienda 2020, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 57.1% de la población tiene una vivienda propia pagada; el 16.4% renta; el 14.2% habita una vivienda

---

[33] Ibídem

[34] Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/37/53, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 15 de enero de 2018

[35] Organización de las Naciones Unidas ‘‘Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada." https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing

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

[37] Organización de las Naciones Unidas "El derecho a una vivienda adecuada." https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing

[38] ONU Habitat. Por un mejor futuro urbano. Vivienda: inviable para la mayoría, disponible en https://onuhabitat.org.mx/index.php/vivienda-inviable-para-la-mayoria.

[39] ONU Habitat, **"**La vivienda en el centro de los ODS en México", abril 2019

prestada; el 10.7% tiene vivienda propia en proceso de pago y, el 10.7% está en otro supuesto. [40]

**21.** En dicha, encuesta, el Instituto documentó que las personas optan por rentar una vivienda, debido a que, en su mayoría, no tienen recursos o no tienen acceso a recursos, hay mayor facilidad para mudarse o la mensualidad es menor a una hipoteca[41].

**22.** Asimismo, la encuesta antes mencionada también reveló que la mayoría de los mexicanos financia la adquisición de sus viviendas con recursos propios (65.4%), en relación con otros medios como los créditos INFONAVIT, créditos de instituciones financieras privadas, préstamos, subsidios, crédito FOVISSSTE, entre otros[42].

**23.** En este sentido, el INEGI señala que a nivel nacional existe un déficit de 8.2 millones de viviendas, por lo cual, existe una constante demanda de personas que quieren ejercer su derecho a la vivienda sin que ello sea posible.[43] Al respecto, la Ciudad de México se encuentra dentro de los 6 estados de la República Mexicana con mayor necesidad de renta, compra o construcción.

**24.** La falta de hogar no es un simple fracaso de los programas de vivienda, sino una de las violaciones más graves del derecho a una vivienda adecuada, misma que desafía los fundamentos mismos de lo que significa ser humano, pues constituye un ataque a la dignidad y una amenaza para la propia vida.[44]

**25.** La clave para garantizar el derecho a una vivienda digna es el ejercicio de este derecho humano mediante la adopción de políticas y programas gubernamentales adecuados, en particular estrategias nacionales de vivienda,[45] en donde los gobiernos pueden desempeñar un papel fundamental en la protección y realización del derecho a una vivienda adecuada. [46]

---

[40] INEGI. Encuesta Nacional de Vivienda 2020, disponible en https://realestatemarket.com.mx/noticias/mercado-inmobiliario/34221-10-datos-criticos-sobre-la-vivienda-en-mexico-faltan-8-2-millones-de-casas.

[41] INEGI. Encuesta Nacional de Vivienda 2020, disponible en https://realestatemarket.com.mx/noticias/mercado-inmobiliario/34221-10-datos-criticos-sobre-la-vivienda-en-mexico-faltan-8-2-millones-de-casas.

[42] INEGI. Encuesta Nacional de Vivienda 2020, disponible en https://realestatemarket.com.mx/noticias/mercado-inmobiliario/34221-10-datos-criticos-sobre-la-vivienda-en-mexico-faltan-8-2-millones-de-casas.

[43] INEGI. Encuesta Nacional de Vivienda 2020, disponible en https://realestatemarket.com.mx/noticias/mercado-inmobiliario/34221-10-datos-criticos-sobre-la-vivienda-en-mexico-faltan-8-2-millones-de-casas

[44] Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/37/53, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 15 de enero de 2018

[45] Organización de las Naciones Unidas “El derecho a una vivienda adecuada.” https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing

[46] Organización de las Naciones Unidas “El derecho a una vivienda adecuada.” https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing

**26.** El derecho a la vivienda exige un enfoque centrado en las personas. Este derecho toma como punto de partida la capacidad de las personas sin hogar o que viven en una vivienda inadecuada para convertirse en agentes fundamentales y en partes interesadas prioritarias de la política y los programas de vivienda

**27.** En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el objetivo 11 obliga a los Estados a "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles". Entre las metas concretas, la meta 11.1 es, "para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales".[47]

- **Los desafíos de la vivienda en la Ciudad de México**

**28.** La urbanización ha creado nuevos patrones de discriminación y desigualdad basados en la marginación espacial y socioeconómica.[48] En muchos países, las mujeres, las minorías religiosas y étnicas, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los migrantes y los refugiados sufren discriminación en materia de vivienda o viven en condiciones lamentables. La segregación espacial excluye a muchos residentes de un acceso pleno en condiciones de igualdad a los servicios públicos, la educación, el transporte y otras oportunidades. [49]

**29.** Además, estas estrategias deben velar por que la protección jurídica frente a la discriminación se haga efectiva en el sector de la vivienda y porque la situación en relación con la vivienda, incluida la falta de hogar, y la situación social y económica se reconozcan como motivos prohibidos de discriminación[50]

**30.** En algunas situaciones, los niños y los jóvenes y las mujeres pueden ser vulnerables a la violencia, por lo que deben tener acceso a una vivienda segura. Como mínimo, de conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, las ciudades tienen que garantizar a las personas la disponibilidad de lugares seguros donde residir cuando sus hogares empiezan a presentar peligros. Los Estados tienen la obligación de

[47] Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/37/53, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 15 de enero de 2018

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

[49] Organización de las Naciones Unidas "El derecho a una vivienda adecuada." https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing

[50] Ibidem

atender con carácter prioritario y urgente las necesidades de las personas que se encuentran en las situaciones más desesperadas de vivienda.[51]

**31.** En la Ciudad de México (anteriormente Distrito Federal) el Instituto de Vivienda es la institución encargada de "diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda"[52]. En este sentido, esta autoridad es una de las encargadas de promover el derecho a la vivienda en la Ciudad.

**32.** En el Informe Especial sobre Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México, elaborado por esta Comisión de Derechos Humanos, se identificaron los siguientes desafíos para el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México[53] para el cumplimiento de sus funciones, los cuales se detallan a continuación:

| EN MATERIA DE… | DESAFÍOS IDENTIFICADOS |
|---|---|
| Implementación de programas de vivienda | Prevalece un creciente déficit de vivienda para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad y […] no cuentan con ninguna posibilidad de acceder a financiamientos o apoyos habitacionales, producto de la actual situación económica del país, los insuficientes recursos percibidos por la población, el costo del suelo, [las] cuestiones sociodemográficas (edad, sexo, estado civil) y socioeconómicas (etnia y raza). |
| Garantía de acceso de la población a información relacionada con los programas de vivienda | Implica que el Instituto y las y los funcionarios de otras instituciones adopten ejercicios de transparencia como práctica institucional y [se] comprometan a expedir información confiable y de calidad al alcance de la población en general. El Instituto tiene la tarea de poner a disposición de las y los ciudadanos la información de servicios, subsidios y del proceso de contratación de créditos. La ciudadanía tiene que adoptar, reconocer y exigir el derecho a la información y demandar que se respeten y cumplan los mecanismos necesarios para acceder a información de calidad, oportuna y confiable. |
| | El Instituto concentra el financiamiento en 49.12% del nivel socioeconómico popular que percibe cinco salarios mínimos diarios. El INFONAVIT, FOVISSSTE, ISFAM-BANJERCITO, PEMEX, CFE, BANCA-SOFOL, |

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

[52] Artículo segundo del Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, publicado el 29 de septiembre de 1998 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

[53] Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (ahora Ciudad de México). Crecimiento Urbano y derechos humanos en la Ciudad de México, página 183, disponible en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Informe-crecimiento-urbano.pdf.

| | |
|---|---|
| Ejecución de fondos habitacionales | cubren la demanda de la población que percibe menos de cinco salarios mínimos; sin embargo, sólo cubre 57.24% de este estrato socioeconómico. Los programas de financiamiento de vivienda social y popular dejan fuera aproximadamente a 70% de la población de bajos recursos, ya que el Instituto sólo tiene cobertura para 32.4% de este estrato socioeconómico. No existen los medios financieros para cubrir en su totalidad la demanda de vivienda para familias con menos recursos y de estratos socioeconómicos populares. |
| Aplicación y cumplimiento de normas de accesibilidad universal | Todos los proyectos ejecutivos financiados con crédito otorgado por el Instituto deben cumplir con la normatividad vigente establecida en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.<br>La supervisión de obras financiadas por el Instituto se encuentra a cargo de prestadores de servicios que cuentan con los recursos financieros, jurídicos y técnicos especializados para disponer en las construcciones el acceso universal a las edificaciones. |

**33.** En el informe de gestión 2021 del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, se reportó que se generaron 23,282 acciones de vivienda en sus dos principales programas: Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda[54], los cuales se detallan a continuación:

| PROGRAMA | ACCIONES 2021 |
|---|---|
| **Vivienda en Conjunto** | |
| Créditos autorizados | 1,684 |
| Ayudas de renta | 2,158 |
| Viviendas con sustentabilidad | 2,435 |
| ABS para sustentabilidad | 2,276 |
| ABS por capacidad de pago | 2,651 |
| Subtotal | 11,204 |
| **Mejoramiento de vivienda** | |
| Créditos autorizados para mejoramientos | 7,163 |
| Créditos autorizados vivienda progresiva | 3,117 |
| Subsidios autorizados para sustentabilidad | 1,798 |
| Subtotal | 12,078 |
| Total | 23,282 |

[54] Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. Informe de Gestión 2021. Acciones realizadas en programas sustantivos, disponible en https://www.invi.cdmx.gob.mx/informes/informe-de-gestion-2021.

**34.** Asimismo, en respuesta a una solicitud de información pública, el Instituto de Vivienda señaló que, al mes de diciembre de 2023, había inscritas en bolsa de vivienda a 24,982 personas, por lo que, desde mayo del año 2016, fue cerrada, sin contar con fecha de nueva apertura.[55]

**35.** No obstante, la información que proporciona el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México no explica detalladamente cómo se invirtieron esos recursos y de qué manera se verifica que los mismos hayan llegado a la población que realmente los requiere. En el Informe Anual de Actividades 2021, elaborado por esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se reportó que el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México fue señalado como autoridad posiblemente responsable de violaciones a derechos humanos en 59 quejas turnadas para su sustanciación a la Tercera Visitaduría General de la Comisión. Asimismo, se señaló en los expedientes el derecho a la vivienda como uno de los derechos humanos más señalados con un 6.4%[56].

- **El Instituto de Vivienda de la Ciudad de México como institución garante del derecho a la vivienda.**

**36.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce, en su artículo 4, el derecho de toda familia a una vivienda digna y decorosa.

**37.** Mucho antes de la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México, el 29 de septiembre de 1998, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) el Decreto de creación del Instituto de Vivienda de la Ciudad del Distrito Federal como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo primero). El objeto del Instituto, según el artículo segundo, es diseñar, elaborar, proponer, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos del Distrito Federal, dentro del marco del Programa General del Distrito Federal y de los programas que se deriven de él.

**38.** El Instituto desarrolla cinco tipos de programas para el cumplimiento de sus objetivos: Vivienda en Conjunto, Mejoramiento de Vivienda, Autoproducción de Vivienda, Programa de Suelo y Rescate de Cartera Hipotecaria.

**39.** El Programa de Vivienda en Conjunto se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional, pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada.

---

[55] Oficio CPIE/UT/002756/2023, en respuesta a la solicitud de transparencia 090171423002003.
[56] Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Informe Anual 2021.

**40.** Este Programa tiene las siguientes modalidades:

| | |
|---|---|
| **Vivienda Nueva Terminada** | Se puede financiera integralmente con recursos INVI o con otras fuentes de financiamiento. Esta modalidad corresponde a la construcción de vivienda nueva realizada en predios con uso habitacional y con factibilidad de servicios, en un proceso único de edificación que cumpla con las necesidades de área construida, seguridad estructural, instalaciones, servicios, áreas privativas y áreas de uso común. |
| **Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados** | Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes, siempre que el inmueble esté en buenas condiciones estructurales, o bien, cuando las obras de rehabilitación garanticen que el inmueble tendrá una vida útil y duradera, que contribuya a la conservación del patrimonio histórico o artístico. La característica particular de estos inmuebles es que están catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes, o la Dirección de Patrimonio Cultural Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. |
| **Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles No Catalogados** | Esta modalidad consiste en la adquisición por parte de sus ocupantes cuando el inmueble requiere de rehabilitación o mejoras mediante obras estructurales o en instalaciones sanitarias o eléctricas, o requiere acciones de mantenimiento con las que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura del inmueble. |
| **Vivienda progresiva** | Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda individual o plurifamiliar, a través de un proceso de construcción paulatina o en etapas, en proyectos de tipo horizontal o vertical. Considera la construcción de Vivienda en espacios habitables mínimos que den prioridad a elementos estructurales, instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, que en conjunto consoliden gradualmente el inmueble y brinden seguridad y bienestar a sus ocupantes. |
| **Adquisición de Vivienda** | Esta modalidad consiste en adquirir una vivienda propiedad de terceros, ya sea nueva o en uso, en la que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura. |
| **Arrendamiento con Opción a Compra** | Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda sujeta a un periodo de pago de rentas mediante un contrato de arrendamiento que combine obligaciones condicionales de venta, en plazo y precio determinado, considerando las rentas o parte de éstas como aportación anticipada en favor de sus beneficiarios o arrendatarios al ejercer el financiamiento para compra de vivienda; en caso contrario, el INVI no devolverá pago alguno recibido a cuenta y deberá desocupar la vivienda. Esta modalidad se puede aplicar también en viviendas que no sean propiedad del INVI, bajo las condiciones de ayuda social establecidas en el contrato respectivo. |
| **Condominio Familiar** | Es un crédito inicial o complementario para cubrir los gastos del proceso de constitución del régimen de propiedad en condominio de un inmueble, con el objeto de escriturar las |

| | |
|---|---|
| | unidades privativas existentes. Cubre estudios, proyectos, trámites legales, gastos notariales o administrativos y […] se tendrán por satisfechos en su aplicación los requisitos administrativos, urbanos y sanitarios por tratarse de una disposición que tiene como único y exclusivo destinatario a este Instituto. |

**41.** El Programa de Mejoramiento de Vivienda se aplica en inmuebles ubicados en suelo urbano y en suelo habitacional rural de baja densidad, regularizados o en proceso de regularización, que acrediten la propiedad o posesión, en vecindades que no se redensifiquen y en departamentos de interés social y popular. Es un apoyo financiero a los procesos de autoadministración y mantenimiento que realizan las familias que no tienen otras fuentes de financiamiento y se encuentran en situación de pobreza.

**42.** El Programa de Mejoramiento de Vivienda tiene nueve modalidades de crédito:

| | |
|---|---|
| **Mejoramiento de Vivienda:** Esta modalidad corresponde a la intervención orientada a detener, prevenir o resolver el deterioro del inventario habitacional, ampliar el espacio de una vivienda ya construida, elevar la calidad de vida y de la urbanización con la finalidad de incrementar su valor, la superficie y calidad de la vivienda, considerando necesidades de sustentabilidad**.** | Mantenimiento General: Consiste en la rehabilitación de las unidades de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil. Atiende desde el reforzamiento de los elementos estructurales hasta acciones de mantenimiento como impermeabilización, cambio de instalaciones eléctricas e hidrosanitarias, pisos, herrería, etc. |
| **Vivienda Nueva Progresiva:** Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en segundos o terceros niveles y/o en predios o lotes familiares. Se aplica además en sustitución de vivienda precaria o con riesgo por el deterioro que registra. | **Obra Externa:** Consiste en la acción que refuerza la habitabilidad de las viviendas. Atiende el remozamiento de fachadas, protecciones a colindancias, juntas constructivas, drenajes, cisternas, cárcamos de bombeo, iluminación exterior, áreas comunes, escaleras exteriores, etc. Aplica como crédito inicial o complementario. |
| **Vivienda Productiva:** Crédito complementario adherido a un crédito activo. Se utiliza para construir, mejorar o rehabilitar un local para actividades económicas o para financiar una parte de la vivienda entre cuyos usos se encuentra el desarrollo de una actividad productiva para el sustento familiar. Puede otorgarse en cualquier momento de la vida del crédito principal. | **Condominio Familiar:** Es un crédito inicial o complementario para cubrir los gastos del proceso de constitución del régimen de propiedad en condominio de un inmueble. Cubre estudios, proyectos, trámites legales, gastos notariales o administrativos. |
| **Ampliación de Vivienda para Arrendamiento en Lote Familiar:** Esta modalidad corresponde a la ampliación, para arrendamiento de la vivienda de familias de escasos recursos con el | **Vivienda Catalogada Patrimonial:** La característica principal de estos inmuebles es estar catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes o la Dirección de Patrimonio |

| | |
|---|---|
| objetivo de incrementar la oferta de vivienda en alquiler en la ciudad. | Cultural Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. |

**Programa de Apoyo y Gestión Crediticia para Inmuebles con Daños Estructurales Reparables, denominado Crédito Emergente para Reparación de Vivienda (CERV):** Se otorga con motivo del sismo del 19 de septiembre de 2017.

**43.** El Programa de Autoproducción de Vivienda es el que desarrolla progresivamente bajo el control directo de los acreditados de forma individual o colectiva, donde todo el proceso se realiza sin fines de lucro, a través de la participación de sus beneficiarios, desde la planeación, la gestión del suelo, elaboración de diseño, estudios y proyectos, demolición, edificación y mantenimiento; con el fin de obtener mayores y mejores alcances de la vivienda bajo su propia construcción o administración.

**44.** El Programa de Suelo consiste en la conformación y consolidación de una Bolsa de Suelo Urbano e Inmuebles Habitacionales con viabilidad técnica, financiera y jurídica para el desarrollo habitacional, que evite la especulación del suelo urbano y el crecimiento urbano en zona de reserva, en concordancia con los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico.

**45.** En este instrumento, este Organismo documento el caso de 35 personas pertenecientes a diversos Grupos de Atención Prioritaria, quienes han realizado diversos trámites ante el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, pero no han tenido certeza jurídica de la atención a sus solicitudes.

## V. Relatoría de hechos

### Caso 1
### Expediente: CDHCM/III/122/IZTP/23/D0268

- **Mujer Víctima Directa 1.**

**46.** Es una mujer jefa de familia y se dedica al comercio informal.

**47.** Desde el año 2021, cuenta con registro en el Sistema de Ahorro del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. Debido a que le fue aplicada cédula económica para el proyecto de la calle Cuitláhuac #19, colonia Santa Cruz Meyehualco, en la Alcaldía Iztapalapa. En ese mismo año, 2021, personal del INVI señaló a la Mujer Víctima Directa 1 que, si quería permanecer en el proyecto, tenía que realizar el pago del excedente de obra, por lo que depositó a su cuenta un monto aproximado de $38,000.00 pesos por concepto excedente de obra. A pesar del tiempo transcurrido desde su registro al programa de vivienda, mediante oficio dirigido a esta Comisión, el Instituto informó que el proyecto de Cuitláhuac #19 no contaba con presupuesto autorizado por el Comité de Financiamiento, razón por la cual la obra no tiene avance, ni fecha cierta de la terminación del proyecto, situación que ha

impedido brindar certeza jurídica a la Mujer Víctima Directa 1 respecto de su solicitud de acceso a la vivienda.

**48.** Ante este contexto, en noviembre de 2023, esta CDHCM solicitó al INVI que se valorara la posibilidad de canalizar a Mujer Víctima Directa 1 a otro proyecto con mayor avance, sin embargo, a la fecha de emisión del presente instrumento, dicha autoridad no ha brindado la respuesta correspondiente.

- **Mujer Víctima Directa 2.**

**49.** Es una mujer jefa de familia, víctima de violencia familiar y se dedica al comercio informal.

**50.** Desde el año 2010, cuenta con registro en el Sistema de Ahorro del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. Debido a que le fue aplicada cédula económica para el proyecto de la calle Cuitláhuac #19, colonia Santa Cruz Meyehualco, en la Alcaldía Iztapalapa, En ese mismo año, 2021, personal del INVI le dijo a la Mujer Víctima Directa 2 que, si quería permanecer en el proyecto, tenía que realizar el pago del excedente de obra, por lo que depositó a su cuenta un monto aproximado de $38,000.00 pesos por concepto excedente de obra. A pesar del tiempo transcurrido desde su registro al programa de vivienda, mediante oficio dirigido a esta Comisión, el Instituto informó que el proyecto de Cuitláhuac #19 no contaba con presupuesto autorizado por el Comité de Financiamiento, razón por la cual la obra no tiene avance, ni fecha cierta de la terminación del proyecto, situación que ha impedido brindar certeza jurídica a la Mujer Víctima Directa 2 respecto de su solicitud de acceso a la vivienda.

**51.** Ante este contexto, en noviembre de 2023, esta CDHCM solicitó al INVI que se valorara la posibilidad de canalizar a Mujer Víctima Directa 2 a otro proyecto con mayor avance, sobre todo considerando su calidad de víctima del delito de violencia familiar, sin embargo, a la fecha de emisión del presente instrumento, dicha autoridad no ha brindado la respuesta correspondiente.

- **Mujer Víctima Directa 3.**

**52.** Es una mujer jefa de familia y se dedica al comercio informal. Tiene diagnóstico de trastorno de déficit de atención y ansiedad, situaciones que le han colocado en contextos de acoso laboral.

**53.** En 2021, presentó un escrito en el que solicitó al INVI que fuera incorporada a algún proyecto de vivienda. Posteriormente el Instituto le entregó una tarjeta de ahorro, han pasado más de dos años sin que se le explique si puede ser incorporada a un proyecto específico, por lo que no cuenta con la certeza de que el dinero que deposite en la tarjeta se considere para ser incorporada en algún proyecto y el personal del INVI no le responde ni le resuelve sus dudas.

**54.** Ante la falta de certeza no ha depositado sus ahorros en su cuenta, pues no tiene proyecto cierto y el personal del Instituto no le brinda información.

**Caso 2**
**Expediente: CDHCM/III//121/IZTAC/23/D2352**

- **Víctima Directa 4.**

**55.** Es una persona con reconocimiento de víctima directa de violaciones a derechos humanos ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**56.** En el año 2016, presentó una solicitud en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México para ser incorporado a un proyecto de vivienda, por lo que en abril de 2018, fue incorporado a la Bolsa de Vivienda de dicho Instituto.

**57.** Posteriormente, en diciembre de 2021, se le informó verbalmente que fue asignado a un proyecto de vivienda desarrollado la calle Chiquihuite #89, en la colonia San Juan y Guadalupe Ticomán, por lo que se le otorgó cita para la práctica de cédula socioeconómica. Debido a situaciones personales no se pudo presentar para el llenado de la cédula.

**58.** En razón de lo anterior, en junio de 2023, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México informó por oficio a esta CDHCM que la Víctima Directa 4 permanecía en bolsa de vivienda, pero al no haber concluido su trámite pasaría al final de la lista, sin que la autoridad haya corroborado y considerado los motivos que impidieron que la Víctima Directa 4 acudiera a su cita para el llenado de la cédula socioeconómica. La decisión de la autoridad de “pasar al final de la bolsa” fue una decisión unilateral del INVI, que, además, nunca le fue notificada de manera fundada y motivada. A la fecha, el personal de INVI no ha fundado su decisión y tampoco le ha brindado alternativas para garantizar la certeza jurídica del acceso a su derecho a la solicitud de vivienda.

**CASO 3**
**Expediente: CDHCM/III/122/IZTAC/23/D4249**

- **Mujer Víctima Directa 5.**

**59.** Es una mujer jefa de familia y se dedica al comercio informal. Tiene calidad de victima reconocida en otra entidad distinta a la Ciudad de México.

**60.** En 2017 solicitó por escrito ser integrada a la Bolsa de Vivienda, a pesar de que han pasado 6 años, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a la bolsa de vivienda.

- **Víctima Directa 6.**

**61.** Es persona defensora de derechos humanos y reportera en una estación de radio y televisión.

**62.** Ha sido víctima de diversos delitos y tiene iniciadas aproximadamente 8 carpetas de investigación por lo que cuenta con la calidad de víctima reconocida en una entidad distinta a la CDMX. Particularmente, aquí en la Ciudad de México ha sido víctima de amenazas y atentados.

**63.** Desde 2019 ha presentado escritos al INVI para que se le incorpore en algún programa de vivienda. No obstante que han transcurrido más de cuatro años, no ha recibido respuesta fundada y motivada respecto de su incorporación o no a los programas de vivienda del Instituto.

**64.** En 2021 participó en mesas de trabajo con autoridades del INVI a efecto de ser incorporada a algún proyecto, no obstante, no hubo disponibilidad de la autoridad para otorgarle alguna opción de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de que su solicitud de acceso a los programas de vivienda sea atendida.

- **Mujer Víctima Directa 7.**

**65.** Es mujer jefa de familia y se dedica al comercio informal.

**66.** En 2021, solicitó por escrito ser incorporada a la bolsa de vivienda del INVI; sin embargo, a más de dos años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a la bolsa de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 8.**

**67.** Es mujer y se dedica a labores del hogar.

**68.** En 2021, solicitó por escrito ser incorporada a la bolsa de vivienda del INVI; sin embargo, a más de dos años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a la bolsa de vivienda.

- **Persona con Discapacidad Víctima Directa 9.**

**69.** Tiene 60 años, es una persona con discapacidad visual y se dedica a realizar masajes y terapia.

**70.** En 2016 inició trámites ante el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, y el 18 de julio de 2018, se le otorgó su registró en el Programa de Ahorro para la Vivienda, donde tiene un ahorro aproximado de $700.00 (setecientos pesos 00/100 M.N.). En varios momentos ha acudido ante el INVI para solicitar ser incorporado en alguna acción de vivienda en ejecución. Sin embargo, a pesar de que hace más de 5 años de su registro, no se le ha propuesto ningún proyecto, ni se le ha generado respuesta fundada y motivada de la procedencia o no de ser incorporado a algún proyecto de vivienda en ejecución.

- **Víctima Directa 10.**

**71.** En 2018 solicitó por escrito ser incorporada a la bolsa de vivienda del INVI; sin embargo, a más de cinco años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a la bolsa de vivienda.

- **Víctima Directa 11.**

**72.** En 2018 y 2019 presentó escritos para ser incorporada a la bolsa de vivienda del INVI; sin embargo, a más de cinco años de su primera solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a la bolsa de vivienda.

- **Persona Mayor Víctima Directa 12.**

**73.** Tiene 72 años. Se dedica a la venta de postres, ya que es una persona con discapacidad motriz, por lo que requiere el uso de una silla de ruedas.

**74.** En 2019 solicitó por escrito ser incorporada a la bolsa de vivienda del INVI; sin embargo, a más de cuatro años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a la bolsa de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 13.**

**75.** Es una mujer jefa de familia, defensora de derechos humanos y es víctima de violencia de género por lo que, además, cuenta con la calidad de víctima del delito.

**76.** En 2020 ingresó un documento ante el Instituto de Vivienda en donde solicitó ser incorporada a algún programa de vivienda del INVI; sin embargo, a más de tres años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera

fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa de vivienda o algún otro programa a cargo del Instituto, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún programa de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 14.**

**77.** Es una mujer que realiza trabajos de cuidados en el hogar. Se encuentra en una situación económica muy complicada, por lo que habita en unos cuartos provisionales con techos de lámina que le prestó la familia de su bisabuelo.

**78.** Desde hace aproximadamente 10 años ha solicitado al INVI que la incorpore al programa de vivienda, pero fue hasta el 18 de septiembre de 2017, que le otorgaron su tarjeta de ahorro individual. En varios momentos ha acudido ante el INVI para solicitar ser incorporada en algún proyecto de vivienda en ejecución. Sin embargo, a pesar de que hace más de 6 años de su registro, no se le ha propuesto ningún proyecto, ni se le ha generado respuesta fundada y motivada de la procedencia o no de ser incorporada a algún proyecto de vivienda determinado.

- **Mujer Persona Mayor Víctima Directa 15.**

**79.** Es una mujer de 68 años y se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica, por lo que habita en un cuarto prestado.

**80.** En 2017, inició el trámite ante el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y le otorgaron una tarjeta para el programa de ahorro para la vivienda, en donde tiene un ahorro aproximado de $3,000.00 (tres mil pesos 00/100 M.N). En varios momentos ha acudido ante el INVI para solicitar ser incorporado en alguna acción de vivienda en ejecución. Sin embargo, a pesar de que hace más de 6 años de su registro, no se le ha propuesto ningún proyecto, ni se le ha generado respuesta fundada y motivada de la procedencia o no de ser incorporado a algún proyecto de vivienda determinado.

- **Víctima Directa 16.**

**81.** Habita en un albergue. Desde que la madre de sus hijos es activista, él y su familia ha estado en constante riesgo y han sido víctimas de balaceras y atentados.

**82.** En 2019, tuvo reuniones con personal del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, por lo que solicitó ser incorporado a algún programa de vivienda, sin embargo, a más de 4 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún programa de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 17.**

**83.** Es mujer, defensora de derechos humanos, tiene calidad de víctima del delito en diversas carpetas de investigación y cuenta con registro de víctima en otra entidad.

**84.** Desde, en 2017 y 2019 solicitó, a través de Fundación Iris, la asignación de vivienda, sin embargo, a más de 6 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a algún programa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se no ha sido incorporada a algún programa de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 18.**

**85.** Es una mujer de 60 años y se dedica al comercio informal.

**86.** En 2019, presentó su solicitud en el Instituto de Vivienda y acudió a diversas reuniones con el personal del Instituto, sin embargo, a más de 4 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a algún programa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún programa de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 19.**

**87.** Es una mujer con una enfermedad crónico-degenerativa que, además, fue víctima de tentativa de feminicidio derivado de su actuar como defensora de Derechos Humanos, por lo que tiene calidad de víctima en una entidad distinta a la Ciudad de México.

**88.** El 3 de septiembre de 2018, a través de Fundación Iris, inició los trámites ante el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y se le entregó una tarjeta para el ahorro, por lo que comenzó a depositar sus ahorros. Debido a una complicación de salud, se vio obligada a hacer el retiro de sus aportaciones, sin embargo, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México no les informó con claridad respecto las condiciones de utilización y cancelación que pudieran causar su baja del programa, como lo es el retiro del monto ahorrado, igualmente tampoco se les notificó sobre su baja del programa.

- **Mujer Víctima Directa 20.**

**89.** Es una mujer jefa de familia que se dedica al comercio informal y cuenta con registro de víctima por una entidad distinta a la Ciudad de México y tiene

calidad de víctima en diversas carpetas de investigación que ha iniciado en la Ciudad de México.

**90.** Desde 2017 presentó por escrito su solicitud ante el Instituto de Vivienda, para ser incorporada en algún proyecto de vivienda, sin embargo, a más de 6 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a algún programa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún programa de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 21.**

**91.** Es una mujer de 40 años de edad que se dedica al comercio informal y se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica, por lo que habita en un edificio muy antiguo y si mantenimiento, lo que los hace sentirse en riesgo y por ello es apremiante su necesidad de vivienda.

**92.** Desde 2016 y 2017 solicitó, a través de Fundación Iris, la asignación de vivienda. Sin embargo, a más de 6 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a algún programa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún programa de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 22.**

**93.** Es una mujer jefa de familia, se dedica al comercio informal y se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica, por lo que habita en un refugio. Además, cuenta con calidad de víctima ante la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

**94.** Desde diciembre de 2021, inicio su trámite en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, con la finalidad de ser ingresada a bolsa vivienda, sin embargo, a más de 2 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún programa de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 23.**

**95.** En 2021, fue diagnosticada con cáncer de hueso y cuenta con calidad de víctima del delito en dos carpetas de investigación iniciadas por abuso de autoridad y fraude.

**96.** Desde diciembre de 2021, inicio su trámite en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, con la finalidad de ser ingresada a bolsa vivienda, sin embargo, a más de 2 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún programa de vivienda.

- **Persona con Discapacidad, Víctima Directa 24.**

**97.** Es una persona que vive con discapacidad psicosocial ya que presenta crisis epilépticas.

**98.** En 2022 le entregaron tarjeta para ahorro, por lo que actualmente cuenta con un ahorro personal de aproximadamente $40,000.00 (cuarenta mil pesos). En varios momentos ha acudido ante el INVI para solicitar ser incorporada en algún proyecto de vivienda en ejecución. Sin embargo, no se le ha propuesto ningún proyecto, ni se le ha generado respuesta fundada y motivada de la procedencia o no de ser incorporado a algún proyecto de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 25.**

**99.** Es una mujer jefa de familia que se dedica al comercio informal y tiene diagnóstico epilepsia.

**100.** Debido a que no cuenta con vivienda propia, el 13 de octubre de 2021, presentó un escrito ante el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, en donde solicitó apoyo para la adquisición de una vivienda, por lo que se le entregó una tarjeta de ahorro en la cuenta con un ahorro de aproximadamente $30,000.00 (treinta mil pesos 00/100 M.N.). En varios momentos ha acudido ante el INVI para solicitar ser incorporada en algún proyecto de vivienda. Sin embargo, no se le ha propuesto ningún proyecto, ni se le ha generado respuesta fundada y motivada de la procedencia o no de ser incorporada a algún de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 26.**

**101.** Es una mujer de 51 años que fue víctima del delito y tiene registro de víctima en la Ciudad de México.

**102.** Desde 2017 presentó un escrito en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, en donde solicitó ser beneficiaria de una vivienda, sin embargo, a más de 6 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún programa de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 27.**

**103.** Es una persona de 50 años, que tiene diabetes. Se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica debido a que su familia ha sido víctima de atentados, por lo que ha tenido que mudarse de domicilio en varias ocasiones.

**104.** En 2019 solicitó al INVI su incorporación a la bolsa de vivienda. Sin embargo, a más de 4 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún proyecto de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 28.**

**105.** En 2019 solicitó al INVI su incorporación a la bolsa de vivienda. Sin embargo, a más de 4 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún proyecto de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 29.**

**106.** Es una persona de 55 años que vive con diabetes, es desplazada del Estado de Tamaulipas debido a la desaparición de su hijo, a quien ha estado buscando desde hace 9 años. Adicionalmente, se encuentra en búsqueda del padre de sus dos hijos más pequeños, quien fue desaparecido desde el año 2010.

**107.** En 2021 solicitó al INVI su incorporación a la bolsa de vivienda. Sin embargo, a más de 2 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún proyecto de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 30.**

**108.** Cuenta con calidad de víctima ante la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

**109.** En 2021 solicitó al INVI su incorporación a la bolsa de vivienda. Sin embargo, a más de 2 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún proyecto de vivienda.

- **Mujer Víctima Directa 31.**

**110.** En 2019 solicitó al INVI su incorporación a la bolsa de vivienda. Sin embargo, a más de 4 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún programa de vivienda. En algún momento, personal del Instituto le informó que sería incorporada a un proyecto de vivienda en Azcapotzalco, pero ello no ocurrió.

- **Mujer Víctima Directa 32.**

**111.** En 2019 solicitó al INVI su incorporación a la bolsa de vivienda. Sin embargo, a más de 4 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la bolsa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún proyecto de vivienda. En algún momento, personal del Instituto le informó que sería incorporada a un proyecto de vivienda en Azcapotzalco, pero ello no ocurrió.

- **Persona Mayor Víctima Directa 33.**

**112.** Es una persona mayor de 72 años. En 2018, presentó su solicitud ante el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, donde le otorgaron una tarjeta de ahorro, a donde ingresó algunos ahorros. Debido a una emergencia médica tuvo que hacer el retiro de sus aportaciones, sin embargo, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México no les informó con claridad respecto las condiciones de utilización y cancelación que pudieran causar su baja del programa, como lo es el retiro del monto ahorrado, y tampoco se les notificó de dicho acto.

- **Víctima Directa 34.**

**113.** Desde 2017 presentó solicitud en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. Fue hasta 2019 que le entregaron su tarjeta de ahorro, en la que ingreso una cantidad de dinero. En varios momentos ha acudido ante el INVI para solicitar ser incorporado en algún proyecto de vivienda. Sin embargo, no se le ha propuesto ningún proyecto, ni se le ha generado respuesta fundada y motivada de la procedencia o no de ser incorporado a alguna acción de vivienda en ejecución.

- **Víctima Directa 35.**

**114.** En 2018 solicitó al INVI su incorporación a la bolsa de vivienda. Sin embargo, a más de 5 años de dicha solicitud, la autoridad no ha respondido de manera fundada y motivada respecto de la procedencia o no de su incorporación a la

bolsa de vivienda, por lo que no cuenta con certeza jurídica de los motivos por los que se le niega el acceso a ser incorporada a algún proyecto de vivienda.

## VI. Marco jurídico aplicable[57]

**115.** 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 regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano".[58]

**116.** 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.[59] 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.[60]

**117.** 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".[61] En el

---

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

[58] 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.

[59] 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.

[60] 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.

[61] Al respecto véase Primera Sala, "Principio pro personal. 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.

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.

**118.** El tercer párrafo del artículo 1° de la CPEUM, en consonancia con el artículo 4°, apartado B, de la CPCM, se 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, consecuencialmente los deberes especiales de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos, todo lo cual debe ser realizado de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

**119.** Sobre la cuestión, el artículo 4°, apartado A, de la CPCM relativo a la protección de los derechos humanos establece que los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local; asimismo, que éstos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común.

**120.** 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.[62]
b) Obligaciones específicas de garantía para asegurar el ejercicio de los derechos y elevar los niveles de bienestar.[63]
c) Obligaciones específicas de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.[64]

**121.** 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 humanos[65].
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 persona[66].
4. En la aplicación transversal de los derechos humanos, las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión,

[62] Artículo 4. A.3.
[63] Artículo 4. A.4.
[64] Artículo 4. A.5. En el mismo sentido, el tercer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM.
[65] En idéntico sentido, el tercer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM.
[66] En idéntico sentido, el segundo párrafo del artículo 1o. de la CPEUM.

la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.

**122.** 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.[67]
ii. El ejercicio individual o colectivo de los derechos humanos.[68]
iii. El principio de garantía colectiva de los derechos humanos.[69]
iv. Las obligaciones de las autoridades.[70]
v. Un modelo de control de constitucionalidad local.[71]

**123.** En tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[72] como la Convención Americana sobre Derechos Humanos[73] 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, 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.

**124.** En este contexto, la Comisión en el ámbito de sus competencias y atribuciones como organismo protector de derechos humanos, tiene la obligación legal[74],

---

[67] Artículo 4. A.1. En el mismo sentido, el primer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM.
[68] Artículo 4. A.2.
[69] Artículo 4.A.2, *in fine*; y artículo 5.B.
[70] Artículos 4.A.3, 4.A.4 y 4. A.5.
[71] Artículo 4. A.6.
[72] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 2.1.
[73] Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), artículo 1.1.
[74] El artículo 2° de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 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 […]".

constitucional[75] y convencional[76] de garantizar los derechos humanos, inclusive, de ser el caso, la de realizar un control de convencionalidad *ex officio*[77]. Así, esta Comisión funda sus recomendaciones principalmente en las disposiciones de derechos humanos establecidas en la CPCM[78], 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.

**125.** En este orden de ideas, se expresa enseguida 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 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 servido a esta Comisión como parámetro de análisis jurídico de las violaciones a derechos humanos que se investigaron en los expedientes de queja motivo del presente instrumento recomendatorio.

**Ejes transversales de análisis:**

**126.** Las fuentes jurídicas citadas en el presente apartado se inscriben en un sistema de carácter normativo social que, aunque es de apariencia neutral, no deja de obedecer a una estructura patriarcal y androcentrista[79] que termina

---

[75] El tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de la 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*."

[76] 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.

[77] 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 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.

[78] 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.

[79] Véase "El género como categoría de análisis". Olsen, Frances (2000) y *Androcentrism,* Hutchinson, Jocelyn, Salem

impactando de manera diferenciada a las partes dependiendo muchas veces de su identidad. Por ende, al momento de su interpretación y aplicación a los casos concretos, debe de observarse en un primer momento, el principio a la igualdad y no discriminación. Lo anterior, como parte de las herramientas metodológicas que permiten a las autoridades develar las situaciones de desigualdad y discriminación que pueden estar reproduciendo, aún sin proponérselo pero, en todo caso, generando efectos no deseados.

**127.** Al respecto, el principio de igualdad y no discriminación es la línea base para el acceso a todos los demás derechos a partir del reconocimiento de la personalidad y la capacidad jurídica. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) ha establecido reiteradamente que el principio de no discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y que es una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos[80].

**128.** Ahora bien, la aplicación del principio de igualdad y no discriminación supone el cuestionamiento de la "neutralidad" de la norma en la interpretación del derecho[81]. Lo anterior engloba, desde un enfoque de derechos humanos, la lectura de las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar que tienen todas las autoridades a la luz de las distintas desigualdades sociales, dentro del ámbito de su competencia.

**129.** La aplicación del principio de igualdad y no discriminación también requiere tomar en cuenta las diferencias que pueden existir entre las personas por razones de raza, color de piel, sexo, género, orientación sexual, edad, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, estado civil, condiciones de salud o cualquier otra condición[82].

**130.** La doctrina y diversas fuentes normativas han acuñado el término *categorías sospechosas*[83] para hacer referencia a las razones de distinción, exclusión, restricción o preferencia no justificadas basadas en relaciones de poder y subordinación históricas[84] que enfrentan ciertos grupos, denominados de

---

Press Encyclopedia (2019)

[80] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II.171 Doc. 31 12 febrero 2019. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf

[81] "El sexo en el derecho" En: Ruiz, Alicia (comp) Identidad Femenina y discurso jurídico. Colección Identidad, Mujer y Derecho. Nueva York: Pantheon, pp. 137-156

[82] Artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

[83] CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 1a. CCCXV/2015 (10a.); TA; Publicación: viernes 23 de octubre de 2015.

[84] DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.

atención prioritaria, por ejemplo: las mujeres víctimas de violencia, personas con discapacidad, mujeres con algún tipo de enfermidad crónico-degenerativa y mujeres jefas de familia.

**131.** De forma posterior a la identificación de estas diferencias identitarias las autoridades deben de analizar cómo éstas en el ejercicio de sus derechos se traducen en discriminación, desigualdades, barreras, brechas de acceso, violencias y limitantes al ejercicio de sus derechos humanos en general dependiendo del contexto en el que la persona se encuentre. Tomando en cuenta que pueden confluir varias de estas categorías en una misma persona, la actuación de la autoridad debe de atender la forma específica en la que se expresa la discriminación o violencia con efectos diferenciados[85]. Es decir, requiere un ejercicio de análisis en el que se consideren todos los supuestos de maneral interseccional a partir del estudio de la confluencia de categorías no como una suma de vulnerabilidades, sino como un escenario analíticamente inseparable propio de la multidimensionalidad de las personas y sus identidades[86].

**132.** Es por eso que, desde la lógica del derecho a la igualdad y no discriminación, las autoridades deben adoptar medidas administrativas, legislativas, o de cualquier otra índole —como las acciones afirmativas, las políticas públicas, la reingeniería institucional, la armonización normativa o herramientas metodológicas y técnicas de interpretación diversas— que permitan lograr una correspondencia de oportunidades entre las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria y el resto de la población al evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada que perpetúe la marginación histórica y/o estructural de un grupo social[87].

### Enfoque diferenciado

**133.** Como fue mencionado anteriormente, el factor multidimensional de la identidad de las personas implica un análisis interseccional que contemple la

---

SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 1a. XLIII/2014 (10a.); TA; Publicación: viernes 14 de febrero de 2014.
Véase también: CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; P./J. 10/2016 (10a.); J; Publicación: viernes 23 de septiembre de 2016.

[85] DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE O INTERSECCIONALIDAD DE LA DISCRIMINACIÓN. SU CONCEPTO Y CASO EN EL QUE SE ACTUALIZA. TCC; 11a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; I.4o.A.9 CS (10a.); TA; Publicación: viernes 07 de mayo de 2021.
Véase también: Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C. No. 298. Párr. 290

[86] Interseccionalidad, Hill Collins y Bilge, (2016).

[87] DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.
SCJN; 10a. Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 1a. XLIII/2014 (10a.); TA; Publicación: viernes 14 de febrero de 2014.

combinación única de factores, así como los efectos que tienen la discriminación y violencia en sus vidas.

**134.** El enfoque diferenciado implica identificar y considerar las condiciones de vulnerabilidad y factores particulares que pueden incrementar el riesgo a actos de violencia y discriminación como la edad, identidad y expresión de género, y discapacidad[88]. En razón de esto la adopción de medidas —legislativas, administrativas y judiciales— que respondan a enfoques diferenciados deben partir de la identificación de:

> […] i) las condiciones de vulnerabilidad particulares de personas pertenecientes a grupos en riesgo y ii) los factores que pueden incrementar el riesgo de comisión de actos de violencia y discriminación.[89]

**135.** Asimismo, deben tomar en cuenta la interseccionalidad de factores que acompañan a cada persona y que las hace más susceptibles de sufrir múltiples formas de discriminación.

**136.** De la información con que cuenta esta Comisión, se ha observado que, de las 35 víctimas directas, 31 pertenecen a algún grupo de atención prioritaria, por lo que resulta imperativo aplicar un enfoque interseccional y diferenciado. Este enfoque es importante porque permite visibilizar las particularidades que sufren grupos que históricamente han sido discriminados por más de uno de los motivos prohibidos en varios tratados de derechos humanos; así, la interseccionalidad no sólo describe una discriminación basada en diferentes motivos, sino que evoca un encuentro o concurrencia simultánea de diversas causas de discriminación.

**137.** La CPCM, en su artículo 11 enuncia los grupos de atención prioritaria en la Ciudad de México y establece que son "las personas que, debido a la desigualdad estructural, enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos" y enuncia los siguientes: mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas de la diversidad sexual; personas migrantes; personas víctimas; personas en situación de calle; personas privadas de la libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; personas indígenas y minorías religiosa.

**138.** En criterio de esta Comisión, el reconocimiento de la categoría de grupos de atención prioritaria en la CPCM implica un desarrollo constitucional del principio de progresividad de los derechos humanos, en el que se transita del concepto de vulnerabilidad al concepto de atención prioritaria; pues éste último

---

[88] CIDH, Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II.171 Doc. 31 12 febrero 2019.
[89] CIDH, Observaciones A Opinión Consultiva A La Corte Interamericana De Derechos Humanos. párr.16.

supone la vulnerabilidad de los grupos, pero exige y pone el acento en la garantía efectiva (y valga decir, con prioridad frente a otros sectores) de sus derechos a través de la acción pública.

### VI.1 Derecho a la seguridad jurídica de los grupos de atención prioritaria

**139.** El derecho a la seguridad jurídica 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.[90] Esto brinda certeza a las personas de que su situación jurídica sólo podrá ser modificada por procedimientos regulares establecidos previamente por la ley.[91]

**140.** Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado 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."*[92]

**141.** Debido a lo anterior, este derecho busca 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.

**142.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la existencia misma del derecho a la seguridad jurídica permite a cada una de las personas:

> *"no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión; su esencia versa sobre la*

---

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

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

92 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.

*premisa consistente en "saber a qué abstenerse" respecto del contenido de las leyes [corrección estructural] y de la propia actuación de la autoridad [corrección funcional] ."*[93]

**143.** Por ello, 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 que forman parte de algún grupo de atención prioritaria, quienes se encuentran en una mayor vulnerabilidad ante otros riesgos, como ser víctimas de fraudes por terceros, e incluso tener una mayor carga para probar sus derechos ante eventuales actos de autoridad.

**144.** 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 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."*[94]

**145.** Tal como lo sustentó esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en la Recomendación 19/2018[95]:

***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".*

---

93 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.

94 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.

95 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/*

**146.** 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 -en especial las que forman parte de algún grupo de atención prioritario- se coloquen en una mayor vulnerabilidad ante otros riesgos.

### VI.1.1. Violaciones al derecho a la seguridad jurídica por falta de información y respuesta.

**147.** Si bien es cierto todo acto de autoridad puede presumirse derivado de una facultad previamente conferida, en tanto no sea posible demostrar lo contrario[96], es un hecho que por tratarse de un acto de detentación de poder público se encontrará siempre acompañado de los diversos principios que rigen la administración pública.

**148.** Es decir, aun cuando un acto de autoridad no sea contrario a sus facultades y potestades discrecionales, este debe garantizar que se respeten al menos los principios de racionalidad, responsabilidad, proporcionalidad, objetividad, transparencia y acceso a la información[97] que rigen la función pública y que en ningún momento deben ser interpretados como restricciones de la actividad pública sino como garantías para una mejor gestión pública y como una oportunidad importante para que la ciudadanía sean más conscientes de que la administración es una función de servicio que busca la satisfacción de los intereses colectivos[98].

**149.** De ahí que se deberá prevenir la incertidumbre jurídica en cualquier acto que emita la autoridad y la consecuente indefensión, evitará que las personas y, en especial las personas que forman parte de algún grupo de atención prioritario y en consecuencia, se encuentran en una mayor vulnerabilidad ante otras afectaciones.

**150.** Al respecto, tanto la Ley General de Responsabilidades Administrativas[99] así como la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, estipulen la obligación de toda persona servidora pública de observar los principios de: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público, mismas que a la luz de lo señalado por el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México, deben en el ámbito de sus

---

96 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.

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

98 *Idem.*

99 Ley General de Responsabilidades Administrativas, art.7, fracc. I y VII.

competencias promover, respetar, garantizar y proteger los derechos humanos.

**151.** Adicionalmente el Código de Ética de la Administración Pública de la Ciudad de México señala que, tratándose del ejercicio de sus funciones en trámites y servicios toda persona servidora pública deberá garantizar a las personas usuarias un servicio de calidad, prontitud, oportunidad, eficacia y eficiencia, a partir de la implementación de mecanismos que le permitan llevar un adecuado seguimiento de la atención, resolución y cumplimiento de las peticiones de la ciudadanía en los plazos y el orden de prelación correspondientes."[100] .

**152.** Específicamente, toda persona servidora pública adscrita al Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México, tendrá la obligación de comunicar con claridad y oportunidad sobre cualquier trámite o gestión que deba realizarse ante ella relacionada con el otorgamiento y aprobación de los créditos a los que las personas ciudadanas pueden acceder en materia de vivienda respecto de las reglas de operación aplicable[101].

**153.** Para hacer efectivo este derecho, todas las personas con base en la Ley de Vivienda de la Ciudad de México podrán acceder a los diversos mecanismos a través de los cuales, en forma individual y/o colectiva por medio de sus organizaciones sociales, sectoriales, vecinales, ya sea de carácter social o privado, participarán corresponsablemente con el Estado.

**154.** Para lo anterior, todas las personas servidoras públicas adscritas al Instituto, de conformidad con lo señalado en la Ley para la Vivienda de la Ciudad de México, deberán brindar a las personas usuarias una asesoría integral, entendida como el conjunto de acciones que: " […] *con base en la capacidad y experiencia de los servidores públicos, enfocadas a la información, gestión, seguimiento y respuesta que brinden a las personas de la Ciudad de México, en los aspectos técnicos, sociales, jurídicos, financieros, administrativos o cualquier otro que coadyuve a brindar un servicio sin fines de lucro y con un trato digno hacia los solicitantes en materia de vivienda*"[102].

**155.** Específicamente cuando las personas ciudadanas tengan calidad de beneficiaras de los créditos de vivienda otorgados por el Instituto, este deberá "[*g]arantizar el derecho de cada uno de los beneficiarios de crédito INVI, a saber de sus trámites y del estado que guardan los procedimientos administrativos relativos a estos, ya sea de manera individual o a través de su representante legal […]*"[103].

---

[100] Código de Ética de la Administración Pública de la Ciudad de México, DÉCIMO, V

[101] Ley de Vivienda para la Ciudad de México, art. 106.

[102] Ley de Vivienda para la Ciudad de México, art. 5 fracc. II.

[103] Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera,2018 2.9, pág. 15. Disponible para su Consulta: https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/ROPS/ReglasOperacion2018.pdf.

**156.** El numeral 2 de los “Principios fundamentales de una estrategia de vivienda basada en derechos”, contempla la priorización de las personas más necesitadas y garantía de igualdad en todos los aspectos de las estrategias o políticas públicas de vivienda. Para tales efectos, las estrategias deben evaluar cuáles son las comunidades y poblaciones que tienen necesidades más acuciantes o que bien en condiciones más peligrosas y abordar su situación. Asimismo, deben impedir que los propios sistemas de vivienda perpetúen y agraven la desigualdad y la exclusión.

**157.** Tratándose de grupos de atención prioritaria, cabe señalar que las estrategias de implementadas por los Estados para garantizar el efectivo acceso a la vivienda de las personas deben contemplar además su protección jurídica frente a la discriminación, pues su propia pertenencia a algún grupo históricamente desventajado les puede colocar en situaciones diversas de violencia respecto de las cuales sus necesidades de contar con lugares seguros son de vital importancia.

## Motivación

| Víctima | Situación ante el INVI | Omisión de la autoridad |
|---|---|---|
| Mujer Víctima Directa 1[104] | Registro en programa de ahorro | -Falta de información y seguimiento a trámites de personas con ahorro.<br>-Omisión de brindar una atención e información integral y prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda.<br>-Falta de respuesta a solicitudes de cambio de proyecto. |
| Mujer Víctima Directa 2[105] | Registro en programa de ahorro | -Falta de información y seguimiento a trámites de personas con ahorro.<br>-Omisión de brindar una atención e información integral y prioritaria<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda.<br>-Falta de respuesta a solicitudes de cambio de proyecto. |
| Mujer Víctima Directa 3[106] | Registro en programa de ahorro | -Omisión de brindar una atención e información integral y prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |

[104] Anexo, evidencias: 2, 3, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 16 y 18.
[105] Anexo, evidencias: 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16 y 18.
[106] Anexo, evidencias: 11, 12, 15, 16 y 47.

| | | |
|---|---|---|
| Víctima Directa 4[107] | Inscrito en bolsa de vivienda | -Falta de seguimiento a trámites de personas con ahorro.<br>-Omisión de brindar una atención e información integral y prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Víctima Directa 5[108] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar una atención e información integral y prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Víctima Directa 6[109] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Omisión de brindar una atención e información integral y prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Víctima Directa 7[110] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar una atención e información integral y prioritaria<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Víctima Directa 8[111] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar una atención e información integral y prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Persona con Discapacidad Víctima Directa 9[112] | Registro en programa de ahorro | -Falta de información y seguimiento a trámites de personas con ahorro.<br>-Omisión de brindar una atención e información integral y prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Víctima Directa 10[113] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |

[107] Anexo, evidencias: 6, 12 y 13.
[108] Anexo, evidencias: 12, 14 y 31.
[109] Anexo, evidencias: 12, 14 y 40.
[110] Anexo, evidencias: 12, 14 y 44.
[111] Anexo, evidencias: 12 y 38.
[112] Anexo, evidencias: 4, 12, 14 y 19.
[113] Anexo, evidencias: 12, 14 y 23.

| | | |
|---|---|---|
| Víctima Directa 11[114] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Persona Mayor Víctima Directa 12[115] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar una atención e información integral y prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>- Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Víctima Directa 13[116] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Víctima Directa 14[117] | Registro en programa de ahorro | -Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Persona Mayor Víctima Directa 15[118] | Registro en programa de ahorro | -Falta de información y seguimiento a trámites de personas con ahorro.<br>-Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Víctima Directa 16[119] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Víctima Directa 17[120] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar información integral y una atención prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Víctima Directa 18[121] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda. |

[114] Anexo, evidencias: 12, 14 y 24.
[115] Anexo, evidencias: 12, 14 y 45.
[116] Anexo, evidencias: 12, 14 y 21.
[117] Anexo, evidencias: 12 y 22.
[118] Anexo, evidencias: 12, 15 y 25.
[119] Anexo, evidencias: 12, 14 y 41.
[120] Anexo, evidencias: 12 y 14.
[121] Anexo, evidencias: 12, 14 y 46.

| | | |
|---|---|---|
| | | -Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Víctima Directa 19[122] | Baja | -Falta de información respecto de la entrega, activación, utilización y cancelación de la tarjeta de ahorro para la vivienda, así como de notificación de dicho acto.<br>-Omisión de brindar información integral y una atención prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Víctima Directa 20[123] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar información integral y una atención prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Víctima Directa 21[124] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar información integral y una atención prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Víctima Directa 22[125] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer Víctima Directa 23[126] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Persona con Discapacidad Víctima Directa 24[127] | Inscrito en bolsa de vivienda | -Falta de información y seguimiento a trámites de personas con ahorro.<br>-Omisión de brindar una atención prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |

[122] Anexo, evidencias: 12, 14 y 39.
[123] Anexo, evidencias: 12, 14, 17 y 36.
[124] Anexo, evidencias: 12, 14 y 30.
[125] Anexo, evidencias: 12, 14 y 35.
[126] Anexo, evidencias: 12, 14 y 26.
[127] Anexo, evidencias: 12 y 27.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Mujer 25[128] | Víctima Directa | Registro en programa de ahorro | -Falta de información y seguimiento a trámites de personas con ahorro.<br>-Omisión de brindar una atención prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer 26[129] | Víctima Directa | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer 27[130] | Víctima Directa | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer 28[131] | Víctima Directa | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer 29[132] | Víctima Directa | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar una atención prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer 30[133] | Víctima Directa | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Mujer 31[134] | Víctima Directa | Registro en programa de ahorro | -Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |

[128] Anexo, evidencias: 12, 14 y 37.
[129] Anexo, evidencias: 12, 14 y 43.
[130] Anexo, evidencias: 12, 14 y 29.
[131] Anexo, evidencias: 12, 14 y 28.
[132] Anexo, evidencias: 12, 14 y 20.
[133] Anexo, evidencias: 12, 14 y 34.
[134] Anexo, evidencias: 12 y 32.

| | | |
|---|---|---|
| Mujer Víctima Directa 32[135] | Registro en programa de ahorro | -Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Persona Mayor Víctima Directa 33[136] | Baja | -Falta de información respecto de la entrega, activación, utilización y cancelación de la tarjeta de ahorro para la vivienda, así como de notificación de dicho acto.<br>-Omisión de brindar información integral y atención prioritaria.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Víctima Directa 34[137] | Registro en programa de ahorro | -Falta de información y seguimiento a trámites de personas con ahorro.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |
| Víctima Directa 35[138] | Solicitante de ingreso a programa de vivienda | -Omisión de incorporarles en la Bolsa de Vivienda.<br>-Falta de certeza jurídica respecto de solicitudes de vivienda. |

**158.** En 30 de la totalidad de casos[139] investigados, este Organismo documentó que el Instituto de Vivienda no ha brindado una atención prioritaria a las víctimas reconocidas en este instrumento, invisibilizando que algunas son mujeres, jefas de familia, personas víctimas de delitos, personas con discapacidad o temas de salud y/o personas mayores. En este sentido, a la fecha, ninguna ha sido incorporada a un proyecto de vivienda, y tampoco se les ha brindado certeza jurídica del estatus de sus solicitudes de vivienda.

- **Personas registradas en programas de ahorro**

**159.** De las 35 personas que integran el presente instrumento recomendatorio, 10 se encuentra registradas en un programa de ahorro (Víctima Directa 1, 2, 3, 9, 14, 15, 25, 31, 32 y 34)[140].

**160.** Asimismo, en el caso de 7 personas[141], este Organismo constató que han sido víctimas de omisiones del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, debido a que dicha dependencia no ha dado seguimiento a sus trámites aun cuando

[135] Anexo, evidencias: 12 y 33.
[136] Anexo, evidencias: 12 y 42.
[137] Anexo, evidencias: 12 y 48.
[138] Anexo, evidencias: 12 y 49.
[139] Anexo, evidencias: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9,10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 32, 33, 37, 47 y 48
[140] Anexo, evidencias: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9,10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 22, 25, 32, 33, 37, 47 y 48.
[141] Anexo, evidencias: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9,10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 22, 25, 32, 33, 37, 47 y 48.

tienen dinero ahorrado en sus respectivas tarjetas. (Víctimas Directas 1, 2, 4, 9, 15, 24, 25 y 34).

**161.** Aunado a lo anterior, este Organismo tiene certeza de que si bien, desde noviembre de 2023, las Víctimas Directas 1 y 2 [142]solicitaron que dicho Instituto les hiciera una propuesta de un proyecto con avance de obra, a la fecha, tal autoridad no ha brindado la respuesta correspondiente.

- **Personas inscritas en Bolsa de Vivienda**

**162.** De las 35 personas, 2 (Víctimas Directas 4 y 24)[143] se encuentran inscritas en bolsa de vivienda, sin embargo, este Organismo constató que el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México no ha dado seguimiento a su trámite, a pesar de que tienen un monto ahorrado y que son víctima de violaciones a derechos humanos por hechos diversos a los indagados en el presente instrumento y persona con discapacidad, respectivamente. Incluso, esta CDHCM documentó que en el caso de la Víctima Directa 4, por razones personales no acudió a la cita para la práctica de cédula socioeconómica en tal Instituto, situación que tuvo como consecuencia que fuera remitido al final de la lista de las personas inscritas a Bolsa de Vivienda aun cuando no rechazó ser parte del proyecto, sin que dicha determinación le fuera debidamente notificada.

**163.** Aunado a lo anterior, durante el tiempo que ha solicitado vivienda, a las Víctimas Directas 4 y 24[144], dicho Instituto no les ha informado con claridad los trámites a seguir, lo cual le genera incertidumbre jurídica al respecto.

- **Personas solicitantes de inscripción a bolsa de vivienda**

**164.** De las 35 personas reconocidas en el presente instrumento recomendatorio, 21 son personas solicitantes de inscripción a bolsa de vivienda (Víctimas Directas 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 30 y 35)[145].

**165.** En 18 de estos casos[146], este Organismo documentó que el Instituto de Vivienda no ha brindado una atención prioritaria a las víctimas reconocidas en este instrumento, invisibilizando que algunas son mujeres, jefas de familia, personas víctimas de delitos, personas con discapacidad o con temas de salud y/o personas mayores. En este sentido, a la fecha, ninguna víctima ha sido inscrita a la bolsa de vivienda debido a que el Instituto la cerró desde 2016.

---

[142] Anexo, evidencias: 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16 y 18.
[143] Anexo, evidencias: 6, 12, 13 y 27.
[144] Anexo, evidencias: 6, 12, 13 y 27.
[145] Anexo, evidencias: 12, 14, 17, 20, 21 23, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 43, 44, 45, 46 y 49.
[146] Anexo, evidencias: 12, 14, 17, 21, 23, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 43, 44, 45, 46 y 49.

**166.** Asimismo, este Organismo tiene la convicción de que, en los 21 casos, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México omitió brindar una respuesta fundada y motivada a las diversas solicitudes presentadas por las Víctimas previamente señaladas, situación que les ha generado incertidumbre jurídica respecto a su trámite de ingreso a programas de vivienda.

- **Personas dadas de baja de programas de vivienda**

**167.** Este CDHCM constató que en 2 casos[147] (Víctimas Directas 19 y 33), el Instituto de Vivienda no ha brindado una atención prioritaria ante sus contextos particulares, ya que la Víctima Directa 19 tiene una enfermedad crónica degenerativa y ha sido víctima de tentativa de feminicidio, mientras que la Víctima Directa 33, es una persona mayor. En este contexto, no pese a que ambos tenían ahorro en sus cuentas ante el Instituto, ninguno fue considerado en el algún proyecto, situación que les causó incertidumbre jurídica.

**168.** Por otro lado, este Organismo documentó que, por situación de salud, ambas víctimas se vieron obligadas a hacer el retiro de sus aportaciones, sin embargo, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México no les informó con claridad respecto las condiciones de utilización y cancelación que pudieran causar su baja del programa, como lo es el retiro del monto ahorrado, y tampoco se les notificó de dicho acto.

**169.** De lo anteriormente señalado, esta Comisión tiene por acreditado que:

- El Instituto de Vivienda ha omitido dar de respuesta respecto a las solicitudes de las personas a ser inscritas al programa de vivienda, específicamente la falta de información respecto al procedimiento para solicitar y ser beneficiaria del programa de vivienda por parte de la autoridad, así como la carencia de fundamentación y motivación respecto de la determinación favorable o no de su no registro, con lo cual ha faltado a su deber de garantizar la certidumbre jurídica de las personas víctimas pertenecientes a grupos de atención prioritaria.
- El INVI no brindó información respecto a la entrega, activación, utilización y cancelación de la tarjeta de ahorro para la vivienda, así como falta de notificación de dicho acto.
- Existe falta de información certera de las condiciones de asignación de un proyecto de vivienda una vez que la persona beneficiaria ha sido incorporada al programa.
- Existe falta de respuesta fundada y motivada respecto de la determinación para asignar a personas inscritas en algún programa de vivienda o en proyectos con mayor avance de obra, independientemente del tiempo de espera y monto de ahorro.

[147] Anexo, evidencias: 12, 14, 39 y 42.

## VII. Posicionamiento de la Comisión sobre la violación de derechos humanos

**170.** Tal como se sostuvo en el contexto de este instrumento recomendatorio, una de las mayores problemáticas de las grandes urbes es la vivienda, como el caso de la Ciudad de México, que se ha convertido en tránsito y destino de personas que se encuentran en contexto de movilidad, por ello resulta de la mayor importancia contar con una opción real en la que las personas tienen acceso a programas de vivienda.

**171.** En los últimos años, el INVI se ha visto superado por dicha demanda, lo que le ha llevado a determinar el cierre o suspensión de los registros de personas para inscribirlos en bolsa de vivienda, lo cual genera una menor posibilidad de que las personas tengan acceso a sus programas de vivienda.

**172.** La situación anterior se ve especialmente agravada, cuando las personas que requieren vivienda pertenecen a grupos de especial vulnerabilidad o a grupos de atención prioritaria. Resulta especialmente relevante que en la asignación de la vivienda, se aplique un enfoque de derechos humanos en el que se dé prioridad a los grupos de atención prioritaria reconocidos en la CPCM, incluyendo una perspectiva de género y de interseccionalidad.

**173.** Resulta preocupante que, en algunos casos, -como los que nos ocupan- hayan transcurrido años sin que las personas reciban respuestas y/o información relativa a sus solicitudes de incorporación a programas de vivienda y/o que no puedan acceder al registro de programas de vivienda, o que habiendo accedido a ellos no se les haya brindado certeza al integrarlos en algún proyecto de vivienda específico.

**174.** En suma, el presente instrumento Recomendatorio da cuenta de las condiciones de falta de seguridad jurídica que inciden en el acceso efectivo a programas de vivienda de personas que, en su mayoría, pertenecen a grupos de atención prioritaria y/o que se encuentran en alguna situación de especial vulnerabilidad, por lo que este instrumento evidencia y enfatiza la importancia de una garantía real y efectiva de su derecho humano a la vivienda.

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

**175.** 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.

**176.** La *"Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder"*[148] 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.

**177.** 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.

**178.** En el derecho positivo mexicano, la reparación es reconocida como un derecho fundamental en un 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, trasformadora y efectiva.

**179.** 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.[149] En este orden ha establecido que:

---

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

[149] 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

*"[…] 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."*[150]

**180.** 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 reparaciones[151]. 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.

**181.** 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.

**182.** 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

---

A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE". 10a. Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p. 802, aislada, constitucional, administrativa.

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

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

integral por violaciones a derechos humanos, los derechos de las víctimas y los derechos a la memoria, a la verdad y a la justicia.

**183.** 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 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.

**184.** 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.

**185.** 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.

**186.** 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 el Instituto de la Vivienda de Ciudad de México, vulneró el derecho a la seguridad jurídica de Mujer Víctima Directa 1, Mujer Víctima Directa 2 y Mujer Víctima Directa 3 (caso 1); Víctima Directa 4 (caso 2); Mujer Víctima Directa 5, Víctima Directa 6, Mujer Víctima Directa 7, Mujer Víctima Directa 8, Persona con Discapacidad Víctima Directa 9, Víctima Directa 10, Víctima Directa 11, Persona Mayor Víctima Directa 12, Mujer Víctima Directa 13, Mujer Víctima Directa 14, Mujer Persona Mayor Víctima Directa 15, Víctima Directa 16, Mujer Víctima Directa 17, Mujer Víctima Directa 18, Mujer Víctima Directa 19, Mujer Víctima Directa 20, Mujer Víctima Directa 21, Mujer Víctima Directa 22, Mujer Víctima Directa 23, Persona con Discapacidad Víctima Directa 24, Mujer Víctima Directa 25, Mujer Víctima Directa 26, Mujer Víctima Directa 27, Mujer Víctima Directa 28, Mujer Víctima Directa 29, Mujer Víctima Directa 30, Mujer Víctima Directa 31, Mujer Víctima Directa 32, Persona Mayor Víctima Directa 33, Víctima Directa 34 y Víctima Directa 35 (caso 3), propiciando un estado de incertidumbre respecto a la situación de sus trámites.

**187.** 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 las víctimas directas mencionadas.

**188.** 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, 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 mayor, LGBTTTI+, tener alguna enfermedad grave o encontrarse en situación de pobreza, entre otras características, sin dejar de observar el tiempo que hubiese transcurrido desde que ocurrieron los hechos victimizantes hasta que se concrete la reparación.

## X. Recomendación

De conformidad con los estándares internacionales y nacionales en materia de reparación integral emanados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Ley General de Víctimas, y 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*; y *X. Conceptos de daños que deben incluirse en la determinación de los Planes de Reparación Integral*, **EL INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO** adoptará, a través del presente instrumento recomendatorio, las medidas señaladas atendiendo a los principios pro persona, pro víctima, máxima protección, progresividad y no regresividad:

### AL INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

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

**PRIMERO.** En un plazo no mayor a 180 días naturales contados a partir de la aceptación de la Recomendación, darán seguimiento con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México (CEAVI), para que Mujer Víctima Directa 1, Mujer Víctima Directa 2 y Mujer Víctima Directa 3 (caso 1); Víctima Directa 4 (caso 2); Mujer Víctima Directa 5, Víctima Directa 6, Mujer Víctima Directa 7, Mujer Víctima Directa 8, Persona con Discapacidad Víctima Directa 9, Víctima Directa 10, Víctima Directa 11, Persona Mayor Víctima Directa 12, Mujer Víctima Directa 13, Mujer Víctima Directa 14, Mujer Persona Mayor Víctima Directa 15, Víctima Directa 16, Mujer Víctima Directa 17, Mujer Víctima Directa 18, Mujer Víctima Directa 19, Mujer Víctima Directa 20, Mujer Víctima Directa 21, Mujer Víctima Directa 22, Mujer Víctima Directa 23, Persona con Discapacidad Víctima Directa 24, Mujer Víctima Directa 25, Mujer Víctima Directa 26, Mujer Víctima Directa 27, Mujer Víctima Directa 28, Mujer Víctima Directa 29, Mujer Víctima Directa 30, Mujer Víctima Directa 31, Mujer Víctima Directa 32, Persona Mayor Víctima Directa 33, Víctima Directa 34 y Víctima Directa 35 (caso 3) 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. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

**SEGUNDO.** Darán seguimiento al proceso de la CEAVI en la integración del respectivo expediente de Mujer Víctima Directa 1, Mujer Víctima Directa 2 y Mujer Víctima Directa 3 (caso 1); Víctima Directa 4 (caso 2); Mujer Víctima Directa 5, Víctima Directa 6, Mujer Víctima Directa 7, Mujer Víctima Directa 8, Persona con Discapacidad Víctima Directa 9, Víctima Directa 10, Víctima Directa 11, Persona

Mayor Víctima Directa 12, Mujer Víctima Directa 13, Mujer Víctima Directa 14, Mujer Persona Mayor Víctima Directa 15, Víctima Directa 16, Mujer Víctima Directa 17, Mujer Víctima Directa 18, Mujer Víctima Directa 19, Mujer Víctima Directa 20, Mujer Víctima Directa 21, Mujer Víctima Directa 22, Mujer Víctima Directa 23, Persona con Discapacidad Víctima Directa 24, Mujer Víctima Directa 25, Mujer Víctima Directa 26, Mujer Víctima Directa 27, Mujer Víctima Directa 28, Mujer Víctima Directa 29, Mujer Víctima Directa 30, Mujer Víctima Directa 31, Mujer Víctima Directa 32, Persona Mayor Víctima Directa 33, Víctima Directa 34 y Víctima Directa 35 (caso 3), hasta 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.

## C. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.

**TERCERO.** En un plazo no mayor a 365 días naturales contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, con la finalidad de brindar certeza jurídica a las personas solicitantes de los programas de vivienda social a cargo de ese Instituto, fortalecerá su procedimiento de atención ciudadana a través de mecanismos institucionales que garanticen la provisión de servicios de orientación para el acceso a dichos programas así como el seguimiento a las solicitudes en trámite.

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.