

Este resumen contiene la carátula, la síntesis y el extracto de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para facilitar la lectura del extracto, se realizaron modificaciones al texto original de la misma. Este documento tiene fines informativos, por lo que carece de efectos vinculantes.

ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES: VIVENDA DIGNA E IGUALDAD

CASO: Amparo en Revisión 635/2019

MINISTRA PONENTE: Norma Lucía Piña Hernández

SENTENCIA EMITIDA POR: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

FECHA: 17 de junio de 2020

TEMAS: derecho a una vivienda digna, derecho a la igualdad y no discriminación, excepciones al principio de relatividad de las sentencias, interés legítimo de organizaciones no gubernamentales, asentamientos informales, desigualdad, pobreza, estadística, población, vivienda.

CITA DE LA SENTENCIA: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 635/2019, Primera Sala, Min. Norma Lucía Piña Hernández, sentencia de 17 de junio de 2020, México.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:
<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-embematicas/sentencia/2022-01/AR635-2019.pdf>

CITA SUGERIDA PARA ESTE DOCUMENTO: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto del Amparo en revisión 635/2019*, Centro de Estudios Constitucionales, México.

SÍNTESIS DEL AMPARO EN REVISIÓN 635/2019

ANTECEDENTES: Una asociación civil llamada Un Techo para mi País México (Techo) promovió un juicio de amparo indirecto en contra del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) contra la omisión de recabar datos sobre los asentamientos informales durante los censos. De acuerdo con la demanda, esta omisión vulnera los derechos a una vivienda digna y a la igualdad y no discriminación debido a que la falta de dicha información impide generar las políticas públicas adecuadas para atender las múltiples violaciones a derechos humanos que sufren los grupos desprotegidos que los habitan. El juzgado de distrito de la Ciudad de México que conoció del amparo determinó sobreseer el asunto. Ante esto, Techo interpuso un recurso de revisión y el INEGI un recurso de revisión adhesiva. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte) atrajo el asunto para su conocimiento.

CUESTIÓN A RESOLVER: Determinar si la falta de información estadística de los asentamientos informales por parte del INEGI viola los derechos a una vivienda digna y a la igualdad y no discriminación. Además, resolver si existen excepciones al principio de relatividad de las sentencias y si las organizaciones no gubernamentales tienen interés legítimo para reclamar las omisiones que impidan la labor de su objeto social.

RESOLUCIÓN DEL CASO: Se concedió el amparo, esencialmente, por las siguientes razones. Se analizó primero si existía una excepción al principio de relatividad de las sentencias y si la sociedad afectada contaba con interés legítimo para presentar el amparo. Esta Corte concluyó que, de acuerdo a lo que ha resuelto en sus precedentes, para acreditar el interés legítimo de las asociaciones civiles que tiene como objeto social la defensa de un bien colectivo se debe tomar en cuenta: a) la naturaleza del derecho; b) el objeto social de la asociación y c) la afectación alegada. Lo anterior para estar en condiciones de estimar si el reclamo puede o no tener trascendencia en la esfera jurídica de la persona moral afectada. En el caso concreto, se determinó que la omisión del INEGI afectaba directamente al cumplimiento del objeto social de Techo, que era la defensa de una vivienda digna. Esto porque, al no tener la información suficiente sobre los asentamientos formales, no podía

diseñar las políticas públicas necesarias destinadas a la defensa de la población vulnerable que vive en aquellos lugares. Aunado a lo anterior, se determinó que la concesión del amparo no afectaría a la sociedad en general, sino a un sector de la población, por lo que no se vulneraba el principio de relatividad de las sentencias. Respecto a la obligación del INEGI de emitir la información referente a los asentamientos humanos informales, se tomó en cuenta que, de acuerdo con el artículo 3° de la legislación que lo rige, su principal atribución es la de suministrar a la sociedad y al Estado de información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional. En ese sentido, esta Corte determinó que los asentamientos informales son los más necesitados y excluidos, y que se caracterizan por la pobreza y las grandes aglomeraciones de viviendas en mal estado, ubicadas, por lo general, en las tierras más peligrosas, ya que, además de la inestabilidad del derecho de tenencia, los habitantes de estos barrios no disponen de infraestructura, servicios básicos, espacio público y áreas verdes. Además, los habitantes de estos asentamientos están expuestos de manera constante al desalojo, las enfermedades y la violencia. Todo lo anterior está directamente relacionado con el derecho a una vivienda digna y con el derecho de igualdad y no discriminación. En consecuencia, el Estado debe adoptar políticas públicas para combatir las violaciones a estos derechos, por lo que se concluyó que el INEGI, en ejercicio de sus atribuciones exclusivas, debe generar la información estadística y geográfica idónea, pertinente y eficaz, que dote de instrumentos al Estado para implementar, de manera óptima, las políticas públicas necesarias para mejorar las condiciones de los habitantes de estos asentamientos.

VOTACIÓN: La Primera Sala resolvió el presente asunto por unanimidad de cinco votos de las ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat (se reservó el derecho a formular voto concurrente) y los ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (se reservó el derecho a formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (se reservó el derecho a formular voto concurrente) y Juan Luis González Alcántara Carrancá (se reservó el derecho a formular voto concurrente).

Los votos formulados pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=260186>

EXTRACTO DEL AMPARO EN REVISIÓN 635/2019

- p.1 Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), en sesión virtual del 17 de junio de 2020, emite la siguiente sentencia.

ANTECEDENTES

- p.1-2 Mediante escrito presentado el 24 de julio de 2018, ante un juzgado de distrito en materia administrativa en la Ciudad de México, una asociación civil llamada Un Techo para mi País México (Techo), presentó un juicio de amparo indirecto en contra del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por los actos siguientes.
- p.2-3 La omisión consistente en no haber generado información acerca del número de asentamientos informales que existen en (México identificando sus ubicaciones y la población que en ellos habita. La omisión consistente en no haber realizado ningún censo de población en asentamientos informales en México, con el objetivo de producir estadística desagregada sobre las personas en asentamientos informales y el acceso a servicios básicos que conforman el núcleo esencial del derecho a la vivienda. La omisión consistente en no haber generado ni obtenido toda la información adicional necesaria para complementar la obtenida en un censo nacional a población en asentamientos informales, con el fin de conocer el estado actual del ejercicio del derecho a la vivienda, así como el estado actual del acceso y disfrute a servicios en estos núcleos poblacionales, todo ello con el fin de coadyuvar al desarrollo nacional en los términos de los artículos 1, 6 y 26.B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como en la ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (La Ley) en sus artículos 3, 4, 6, 55 y 78, así como tampoco haber procurado un acercamiento con las poblaciones en asentamientos informales y/o sus líderes comunitarios, con el fin de escuchar sus opiniones para dar cumplimiento a dichos fines constitucionales. La discriminación institucional cometida de manera constante y sostenida en contra de la población que habita en asentamientos informales en México, al excluirla de los censos de población y de toda información estadística necesaria para producir indicadores de resultados para las políticas públicas estatales y la violación al derecho a la vivienda en contra de la población que habita en

asentamientos informales en México, consistente en incumplir su obligación de generar información estadística acerca de los servicios públicos a los que tienen acceso con el objetivo de que puedan diseñarse e implementarse las políticas públicas que las autoridades competentes consideren necesarias para mejorar el ejercicio del derecho a la vivienda de la población en asentamientos informales.

- p.3-4 La afectada invocó como preceptos violados los artículos 1, 4, 6 y 26 apartado B de la CPEUM ; los artículos 3, 4, 6, 55 y 78 de La Ley, en su carácter de ley reglamentaria del artículo 26 apartado B de la CPEUM; los artículos 11, 12, 13 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 1, 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 1 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, el principio 1 de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- p.4 El juez de distrito decidió sobreseer el asunto por lo que se tramitó un recurso de revisión principal y adhesivo del cual conoció esta Corte en ejercicio de su facultad de atracción.

ESTUDIO DE FONDO

I. Estudio de procedencia de la acción de amparo

a) Excepción al principio de relatividad de las sentencias

- p.30 En primer término, esta Corte estudia si la imposibilidad de dotar de efectos generales a una eventual concesión del amparo atenta contra el principio de relatividad de las sentencias de ese medio de control constitucional.

Al respecto, el juez de distrito que conoció primeramente del asunto, consideró que la concesión del amparo obligaría a la autoridad responsable a generar en todo el territorio nacional la información que la afectada solicitó, lo que tendría como efecto realizar los censos correspondientes a toda la población. Lo anterior repercutiría no sólo en la sociedad afectada, sino en todas las personas que habitan en el país, ya que conforme a lo previsto en la Ley, la información necesariamente sería pública, oficial y de uso obligatorio en el territorio nacional, lo que atentaría contra el principio de relatividad de la sentencia que rige al juicio de amparo.

p.34-35 Para resolver esta cuestión, esta Corte aplicó un precedente que establece que en aquellos casos en que el amparo es promovido por organizaciones defensoras de derechos humanos, esta causal de improcedencia no puede actualizarse cuando se alega un interés legítimo en defensa de derechos sociales, pues el juzgador debe considerar la naturaleza del acto reclamado y del derecho cuestionado, así como la pretensión formulada. Lo anterior porque a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, tanto el concepto tradicional del interés jurídico como el principio de relatividad sufrieron modificaciones, por lo que es indispensable tomar en cuenta los nuevos parámetros constitucionales para resolver los juicios de amparo, así como los efectos de su concesión.

p.35 En ese sentido, esta Corte debe verificar si las autoridades incumplieron con obligaciones establecidas en ley, motivo por el cual, una eventual concesión del amparo, tendrá por efecto obligarlas a realizar dichos actos en respeto al derecho a la vivienda.

p.35-36 La falta de la información estadística no sólo afecta a la asociación que promueve el amparo, sino a quienes defiende, es decir, a quienes por su condición social de marginación, no han sido favorecidos con el goce del derecho fundamental a la vivienda. Por esta razón el beneficio que eventualmente se generaría con la concesión del amparo no irradiaría en toda la población.

b) Interés legítimo

p.36 Posteriormente esta Corte resolvió acerca del agravio referente a la no acreditación del interés legítimo por parte de la asociación afectada, concluyendo que dicha asociación sí cuenta con el interés legítimo necesario para interponer el amparo.

p.40 Al respecto, se aplicó lo que la Primera Sala de esta Corte resolvió en el Amparo en Revisión 323/201420 sobre el interés legítimo de asociaciones civiles en defensa de un bien colectivo, en cuyo análisis, sustancialmente se dijo que debe considerarse: i) la naturaleza del derecho; ii) el objeto social de la asociación y iii) la afectación alegada. Lo anterior para estar en condiciones de estimar si el reclamo puede o no tener trascendencia en la esfera jurídica de la persona moral afectada.

p. 51 Bajo ese contexto, se advierte que la asociación afectada cuenta con interés legítimo,

es decir, con las condiciones necesarias para defender el derecho a la vivienda por la falta de información estadística relacionada con los asentamientos humanos informales. Esto se deriva de que la situación de esta asociación frente al orden jurídico puede considerarse particular, especial y cualificada, dado que podría propiciarse que no tuviera la posibilidad de cumplir con su objeto social, que está relacionado directamente con el derecho a la vivienda.

p.53 Por ende, una eventual concesión del amparo generaría a Techo un beneficio específico que le permitiría ejercer de manera óptima su objeto social, que consiste en la realización de acciones que considere indispensables para cumplir con la protección del derecho a la vivienda. Lo anterior porque en el caso se reclama la omisión por parte del INEGI de cumplir con sus facultades de emitir información estadística que pudiera tener repercusión en las políticas públicas que deberían implementarse en relación con el derecho a la vivienda de los grupos vulnerables que habitan en los asentamientos informales.

II. Obligaciones del INEGI respecto a la generación de información estadística sobre los asentamientos humanos informales

p.54-55 Techo alega que la omisión del INEGI de emitir la información estadística que le solicitó, fundamentalmente relacionada con los asentamientos humanos informales vulnera los derechos humanos a no ser discriminado y a una vivienda digna, al impedir, por la falta de esa información, atender las múltiples violaciones que sufren los grupos desprotegidos de personas que habitan en esos núcleos poblacionales, en razón de que la medición del alcance de las políticas públicas estatales respectivas depende de esta información estadística. Al respecto, esta Corte considera que resultan fundados los conceptos de violación y que el INEGI tiene la obligación de emitir dicha información. Para ello, esta Corte toma en cuenta que el artículo 3° de la legislación que rige al INEGI establece que su principal atribución es la de suministrar a la sociedad y al Estado de información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional. Por ello, el que otras autoridades también tengan ciertas facultades relacionadas con la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, no impide que el INEGI también tenga injerencia en esta problemática, sino

que es responsable de emitir la información antes referida.

- p.71 Respecto al derecho a la vivienda digna que defiende Techo, se debe mencionar que este comprende las medidas necesarias para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzosos, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, asegurar la seguridad de tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada.
- p. 73 En ese sentido cobra relevancia lo relativo a los asentamientos humanos informales que han sido definidos por la ONU como áreas residenciales en las cuales: a) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; b) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana; y c) las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas.
- p.73-74 Dado lo anterior, esta Corte estima que los barrios marginales son los asentamientos informales más necesitados y excluidos y se caracterizan por la pobreza y las grandes aglomeraciones de viviendas en mal estado, ubicadas, por lo general, en las tierras más peligrosas.
- p.74 Además de la inestabilidad del derecho de tenencia, los habitantes de los barrios no disponen de infraestructura y servicios básicos, espacio público y áreas verdes, y están expuestos de manera constante al desalojo, las enfermedades y la violencia. Esto evidencia aspectos relacionados con el contenido esencial del derecho a la vivienda digna, lo que implica el deber objetivo mínimo para el Estado de adoptar políticas públicas para abatir las problemáticas que experimentan las personas que residen en estos lugares.
- p.75 Ahora bien, conforme al marco legal antes precisado, el INEGI tiene la atribución exclusiva de suministrar a la sociedad y al Estado información estadística y geográfica de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional. Esto porque una de las obligaciones primordiales de las autoridades es la de promover, respetar, proteger y, sobre todo, garantizar los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a la vivienda. En ese sentido, para garantizar el respeto de ese derecho, el

Estado debe cumplir con el deber objetivo mínimo de tomar las medidas inmediatas que permitan su acceso, sin ser objeto de discriminación. Por ello, resulta congruente con ese objetivo el que el INEGI, en ejercicio de sus atribuciones exclusivas, genere la información estadística y geográfica idónea, pertinente y eficaz, y que dote de instrumentos al Estado para implementar, de manera óptima las políticas públicas necesarias en aquellos sectores de la población más desprotegidos, como son los asentamientos informales o irregulares.

p.76-77 De lo que se desprende que es necesaria la emisión de la información estadística en la forma desagregada o segmentada solicitada por Techo, relativa a los asentamientos irregulares o informales. Lo anterior para que, con base en esta información, sea posible que las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza doten de los elementos necesarios para abatir esas condiciones mediante la declaración de las zonas de atención prioritarias materia de la asignación presupuestaria respectiva y, por ende, se elaboren planes y programas que tiendan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos irregulares.

RESOLUCIÓN

p.114 Al ser fundados los conceptos de violación de Techo se concede el amparo y se revoca la sentencia recurrida a efectos de que el INEGI genere, obtenga, analice, procese y publique la información estadística de vivienda relativa a los asentamientos humanos informales.