

**AMPARO EN REVISIÓN 635/2019
QUEJOSA Y RECURRENTE: UN TECHO
PARA MI PAÍS MÉXICO, ASOCIACIÓN
CIVIL.
RECURRENTE ADHESIVO: INSTITUTO
NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y
GEOGRAFÍA.**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: LUIS MAURICIO
RANGEL ARGÜELLES.**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión virtual del día **diecisiete de junio de dos mil veinte.**

V I S T O S los autos para dictar sentencia en el amparo en revisión **635/2019**; y

R E S U L T A N D O:

1. **PRIMERO. Demanda de Amparo.** Mediante escrito presentado el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, **UN TECHO PARA MI PAÍS, ASOCIACIÓN CIVIL**, presentó demanda de amparo indirecto, donde señaló la autoridad y los actos siguientes:

AUTORIDAD RESPONSABLE:

➤ **El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)**

ACTOS RECLAMADOS:

- La omisión consistente en no haber generado información acerca del número de asentamientos informales que existen en los Estados Unidos Mexicanos 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 los Estados Unidos Mexicanos, 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 haber 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 en los asentamientos informales del país, así como el estado actual del acceso y disfrute a servicios en los asentamientos informales del país, 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, así como en la ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía 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 los Estados Unidos Mexicanos, al excluirla de los censos de población y de toda información estadística necesaria para producir indicadores de resultados para las políticas públicas estatales.

- La violación al derecho a la vivienda en contra de la población que habita en asentamientos informales en los Estados Unidos Mexicanos, 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.

2. **Derechos fundamentales violados.** La quejosa invocó como preceptos violados los artículos 1, 4, 6 y 26 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 3, 4, 6, 55 y 78 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, en su carácter de ley reglamentaria del artículo 26 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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.

3. **SEGUNDO. Trámite y resolución del amparo indirecto.** Por razón de turno, correspondió conocer del asunto al Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien en proveído del dos de agosto de dos mil dieciocho,¹ ordenó forma el expediente y registrar la demanda de **amparo con el número *******, además requirió a la autoridad responsable su informe con justificación.
4. El uno de octubre de dos mil dieciocho se celebró la audiencia constitucional y el dieciséis siguiente se emitió la sentencia correspondiente conforme al punto resolutivo siguiente:

*“ÚNICO. Se **sobresee** en el juicio de amparo.”²*

5. **TERCERO. Trámite del recurso de revisión principal y adhesivo ante el Tribunal Colegiado de Circuito.** En contra de la anterior resolución, **UN TECHO PARA MI PAÍS MÉXICO, ASOCIACIÓN CIVIL**, por medio de su representante *********, interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, lo admitió a trámite; ordenó la formación del expediente respectivo, y lo registró bajo el **amparo en revisión ******* ³.

¹ Juicio de Amparo Indirecto *********, fojas 136 a 138

² *Ibíd*em, fojas 237 a 258.

³ Amparo en revisión *********, foja 20.

6. Por auto del **treinta de noviembre de dos mil dieciocho**,⁴ se admitió a trámite el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el **Director de Asuntos Contenciosos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía**, en su carácter legal de dicho Instituto, personalidad que fue reconocida por el tribunal colegiado de circuito antes citado.

7. **CUARTO. Trámite de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Mediante escrito presentado el nueve de enero de dos mil diecinueve, la parte quejosa **UN TECHO PARA MI PAÍS MÉXICO, ASOCIACIÓN CIVIL**, solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerciera su facultad de atracción para conocer del amparo indirecto en cuestión.

Lo anterior, al estimar que:

1. *El juicio de amparo involucra temas y controversias de las que no hay precedentes, consistentes en: (i) definir las obligaciones del INEGI en materia de garantía de derechos humanos, dado que genera información estadística de uso obligatorio para instituciones estatales; (ii) si la falta de información estadística de un sector de la población viola el derecho a la igualdad y no discriminación; (iii) las excepciones al principio de relatividad de las sentencias; (iv) titularidad de las ONGS del derecho a reclamar las omisiones que impidan su labor para dar seguimiento, evaluación, denuncia y*

⁴ *Ibíd*em, foja 42.

AMPARO EN REVISIÓN 635/2019

propuestas en materia de política pública; y, (v) derechos de la población en asentamientos informales.

2. Reitera los argumentos expuestos en el recurso de revisión, consistentes en que la resolución del Juez de Distrito viola el derecho de las organizaciones no gubernamentales a defender derechos humanos, como el de vivienda. Asimismo, que la generación de información estadística por parte del INEGI no tendría origen en la sentencia de amparo, sino en las obligaciones que la ley establece.

8. El quince de enero de dos mil diecinueve, la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, asignó a la solicitud el expediente **16/2019** y dado que la petición estaba dirigida a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitió el asunto a ésta.
9. Por acuerdo de veintiuno de enero de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de la Primera Sala, tuvo por recibida la solicitud y ante la falta de legitimación de la promovente, determinó someterla a consideración de los Ministros integrantes de dicha Sala. Asimismo, requirió al tribunal colegiado para que informara el estado procesal del recurso de revisión en cuestión y remitiera copia del escrito de agravios y resolución recurrida. Finalmente, ordenó que el recurso no se resolviera hasta en tanto se llegara a una determinación respecto de la presente solicitud.
10. En sesión privada de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el seis de marzo de dos mil diecinueve, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, hizo suya la

solicitud de ejercicio de la facultad de atracción para conocer del recurso de revisión en cuestión. Mediante acuerdo de esa anualidad se requirió al tribunal colegiado para que remitiera los autos del asunto.⁵

11. Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Primera Sala admitió a trámite la **solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 16/2019** y ordenó turnar los autos a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, a fin de que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.⁶
12. Mediante sentencia del cinco de junio de dos mil diecinueve, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por mayoría de cuatro votos, ejercer la facultad de atracción para conocer del **recurso de revisión *******, del índice del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tal como se observa de los siguientes puntos resolutivos:

*“**PRIMERO.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **ejerce la facultad de atracción** para conocer del recurso de revisión *********, del índice del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.*

***SEGUNDO.** Devuélvanse los autos a la Presidencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos legales conducentes.”*

⁵ SEFA 16/2019, foja 76.

⁶ Ibídem, foja 85.

13. **QUINTO. Trámite del recurso de revisión ante este Alto Tribunal.** Toda vez que mediante resolución del cinco de junio del dos mil diecinueve, esta Primera Sala de este Alto Tribunal determinó ejercer la facultad de atracción **16/2019**, para conocer del recurso de revisión que dio origen al amparo en revisión *********, del índice del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en contra de la sentencia del dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, dictada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo *********, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, procedió a conocer del citado recurso.⁷
14. Por lo que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó su registro bajo el expediente **amparo en revisión 635/2019**; se avocó al conocimiento del asunto y se turnó el expediente a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.
15. **SEXTO. Avocamiento.** Por acuerdo del treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de la Primera Sala determinó el avocamiento del asunto y ordenó enviar los autos a la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.⁸

C O N S I D E R A N D O:

16. **PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer

⁷ Amparo en Revisión **635/2019**, foja 102 a 105

⁸ *Ibíd*em foja 117.

del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII y párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85 de la Ley de Amparo vigente, en relación con artículo 21, fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en relación con el punto segundo fracción III, aplicado en sentido contrario y Tercero del Acuerdo General número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal (publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en vigor a partir del día siguiente), en virtud de que el medio de defensa se interpuso en contra de una sentencia de amparo indirecto, en la que se analizó la procedencia del juicio en el que se reclamaron diversas omisiones atribuidas al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y el caso resulta de importancia y trascendencia para ejercer la **facultad de atracción**.

17. Aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento dispone que *–al igual que los amparos directos en revisión–* los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en

términos de lo dispuesto en el punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

18. **SEGUNDO. Legitimación.** Los recursos de revisión principal y adhesivos se interpusieron por parte legitimada.
19. El recurso de revisión principal fue interpuesto por *********, en su carácter de representante legal, de **UN TECHO PARA MI PAÍS MÉXICO, A.C.**, el cual tiene acreditado en el juicio de amparo de origen mediante auto del veintiséis de julio de dos mil dieciocho.⁹
20. La recurrente adhesiva también cuenta con la legitimación necesaria, en virtud de que fue interpuesto por el titular de la Dirección de Asuntos Contenciosos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, personería que le fue reconocida en esos términos por el juez de Distrito del conocimiento al haber tenido por rendido el informe justificado, mediante auto de treinta de agosto del dos mil dieciocho.¹⁰
21. **TERCERO. Oportunidad.** El recurso de revisión principal promovido por la asociación quejosa, fue interpuesto oportunamente el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, en virtud de que la sentencia recurrida se le notificó el diecinueve de octubre del mismo año¹¹ y dicha notificación surtió efectos el veintidós siguiente, corriendo el plazo de diez días para su interposición del veintitrés de octubre al siete de noviembre del año

⁹ Juicio de Amparo Indirecto *********. Foja 127.

¹⁰ *Ibídem*. Foja 171

¹¹ *Ibídem*. Foja 259.

en mención, descontándose de dicho plazo los días veintisiete y veintiocho de octubre así como del uno al cuatro de noviembre de dos mil dieciocho, en virtud de haber sido inhábiles, de conformidad con la Circular **31/2018** publicada el diecisiete de octubre del mismo año por el Consejo de la Judicatura Federal y el artículo 19 de la Ley de Amparo.

22. La revisión adhesiva, interpuesta por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, se presentó oportunamente el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, en virtud de que el acuerdo del veintiuno del mismo mes y año dictado por el Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el que admitió el recurso de revisión de la quejosa, se le notificó el veintidós siguiente y, de conformidad con el artículo 82 de la Ley de Amparo, la notificación surtió efectos el mismo día, corriendo el plazo de cinco días para su interposición del veintitrés al veintinueve de noviembre del dos mil dieciocho, descontando los días veinticuatro y veinticinco del mismo mes y año, en virtud de haber sido inhábiles de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.
23. **CUARTO. Cuestiones necesarias para resolver.** A fin de resolver sobre la procedencia y eventualmente, sobre el fondo del presente asunto, se sintetizan los conceptos de violación, las consideraciones del juez de distrito del conocimiento y los agravios de los recursos de revisión.
24. **Conceptos de violación.** En la demanda de amparo se hicieron valer los conceptos de violación que enseguida se sintetizan.

AMPARO EN REVISIÓN 635/2019

- En relación con la **procedencia**, se sostuvo que:

La quejosa es una organización no gubernamental dedicada a proteger los derechos económicos y sociales de la población en asentamientos informales.

Para ello, el objeto social de aquélla es realizar actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo de personas, sectores y regiones de escasos recursos, a través de las siguientes actividades: (i) apoyar requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda; (ii) promover la participación organizada de la población en las acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad.

Que las actividades contempladas son, entre otras, fomentar, coordinar, realizar y colaborar sin fines de lucro en actividades encaminadas a la construcción de viviendas mínimas a través de terceros para familias de escasos recursos, así como promover la participación organizada de la comunidad beneficiada en acciones encaminadas a mejorar sus propias condiciones de subsistencia, con la finalidad de acceder a una mejor calidad de vida; así como celebrar cualquier acto jurídico necesario y conveniente para la realización de su objeto.

Consideró que estaba legitimada para presentar la demanda de amparo, porque la falta de actuación del INEGI impide que aquella pueda realizar su labor, porque sin información confiable no es

posible atender el fenómeno si tampoco se puede conocer el estado de necesidad del país.

*En esa línea, la persona moral quejosa señaló que al resolver el amparo en revisión **1359/2015**, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció el interés legítimo de la organización no gubernamental Artículo 19 para promover amparo contra una omisión legislativa. Por ende, debe reconocerse legitimación en este caso, pues las omisiones del INEGI impiden cumplir el objetivo como organización.*

- En los conceptos de violación la quejosa argumentó lo siguiente:

Primero. *El INEGI violó el deber de garantizar los derechos humanos de la población que habita en asentamientos informales, pues la falta de información estadística impide atender las múltiples violaciones que sufren debido a la situación donde se encuentran.*

Ello porque la generación de información estadística es un prerequisite para cumplir con el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Lo anterior en razón de que la medición del alcance de las políticas públicas estatales depende de la información estadística.

El INEGI posee obligaciones específicas para promover y garantizar los derechos humanos. Conforme a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, tiene entre sus funciones producir información, difundirla a través de mecanismos que faciliten su consulta y promover el conocimiento y uso de la información. Entre la información a producir se encuentra aquella

relativa a la población y dinámica demográfica, distribución de ingreso y pobreza, vivienda, agua, suelo y la que resulte necesaria para sustentar el diseño y la evaluación de las políticas públicas de alcance nacional.

En ese sentido, se desprende que la información relativa a la pobreza y al disfrute de derechos como la vivienda y el agua son considerados prioritarios dentro del ejercicio de las labores del INEGI. Incluso la idea de desarrollo nacional se encuentra estrechamente vinculada a la disminución de la pobreza a través de una sociedad más justa y equitativa. Asimismo, se encuentra íntimamente relacionada con la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, prevista en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Tratándose de grupos en situación de vulnerabilidad o históricamente excluidos, estas obligaciones se ven reforzadas, sobre todo si se trata de obligaciones mínimas como contar con censos para determinar a los beneficiarios de las políticas públicas realizadas por el Estado para combatir la pobreza, exclusión y garantizar el desarrollo nacional.

En ese sentido, resulta inaceptable que el INEGI no haya realizado un censo para determinar cuántas personas habitan en asentamientos informales en el país, cuya condición de vulnerabilidad reside en la pobreza y marginación que obliga a las personas a vivir en zonas donde no tienen acceso a distintos servicios públicos.

En ese sentido, la situación de marginalidad a la que se enfrenta la población en asentamientos informales exige que el Estado adopte medidas especiales para garantizar mejores condiciones de vida; contrario a ello, la práctica estatal consiste en ignorar su existencia e invisibilizarlos institucionalmente.

En esas condiciones, resulta que contar con estadísticas sobre los asentamientos informales constituye una de las obligaciones mínimas y de cumplimiento inmediato del derecho a la vivienda. Al respecto, el Comité DESC y el Comité de Derechos Humanos de la ONU han exigido a los Estados desglosar estadísticas para la presentación de sus informes, con el objetivo de conocer la situación de ejercicio de los derechos humanos.

De igual manera, la obligación de generar información se encuentra prevista en diversos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad o la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer.

Segundo. *La omisión de generar información sobre población en asentamientos informales constituye una forma de discriminación, pues invisibiliza a un sector de la población, lo que ocasiona la inexistencia de información oficial confiable que ayude a atender sus necesidades en materia de derechos económicos, sociales y culturales.*

Según criterios de la Corte IDH, la posición económica es una de las causales de discriminación prohibidas por el artículo 1.1 de la Convención Americana. Por eso, es imperativo que los Estados

adopten medidas positivas de protección a quienes se encuentren en extrema pobreza o marginación.

En esa línea, sostiene que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que la falta de información sobre las personas que viven en miseria y pobreza extrema conduce a la invisibilidad e incomprensión de esta realidad.

Tercero. *El INEGI violó el derecho a la vivienda de la población en asentamientos informales, así como el derecho de la quejosa a defender, promover y coadyuvar en la garantía de ese derecho debido a la ausencia de estadísticas.*

La omisión del INEGI impide contemplar a toda la población que se encuentra en asentamientos informales al momento de diseñar políticas públicas, ello se convierte en un obstáculo para que se pueda acceder a servicios públicos básicos.

El derecho a la vivienda debe entenderse como un derecho de todo individuo y el Gobierno tiene el deber de generar las condiciones mínimas de vida compatibles con la dignidad de toda persona humana.

Para proteger el derecho a la vivienda, es necesario prestar atención a la situación de ciertos individuos o grupos, en particular a los que viven en situaciones de vulnerabilidad.

En el caso, la omisión del INEGI genera un efecto discriminatorio y de invisibilización contra la población en asentamientos informales en el territorio del país. La falta de estadística implica que no existen

al momento de diseñar políticas públicas enfocadas a combatir marginación y pobreza.

25. Sentencia de amparo. El juez de distrito, sobreseyó en el juicio de amparo, conforme a lo siguiente:

Advirtió que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso precepto 78, ambos de la Ley de Amparo y 107, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en virtud de que ante una eventual concesión de amparo, la autoridad responsable estaría obligada a generar en todo el territorio nacional la información que la quejosa solicitó, lo que tendría como efecto realizar los censos correspondientes a toda la población, pues sólo de esa forma, dicha información se obtendría.

Lo anterior repercutiría no sólo en la sociedad quejosa, sino en todas las personas que habitan en el país, atento a que conforme a lo previsto en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 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.

Conforme a la tesis 1a. XXI/2018 (10a.) de rubro: "PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011", sustentada por esta Primera Sala, tratándose de asuntos donde se dilucida un interés

legítimo, el principio de relatividad debe entenderse con un matiz o modulación, pues ante la eventual concesión del amparo, ésta podría impactar en terceros ajenos a la controversia; sin embargo, sí debe existir participación del derecho afectado con los terceros.

Sin embargo –sostuvo el juez de distrito– la asociación quejosa reclamó diversas omisiones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, partiendo de la premisa de que aquélla ha realizado una labor de protección en asentamientos informales, por lo que la falta de información le impedía tomar decisiones para combatir la pobreza y marginación y por ende, impedía cumplir su objetivo como organización, lo que afectaba su interés legítimo.

Con base en lo anterior, el juez federal sostuvo que una eventual concesión del amparo no podría materializar sus efectos sólo en la esfera de derechos de la asociación quejosa, sino que terceros ajenos que formaran parte de una población en particular o de una colectividad, se beneficiarían indirectamente.

Esto es, los beneficios derivados de una concesión del amparo irradiarían al total de la población del territorio nacional.

Ello, porque la persona moral quejosa consideraba que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía debía realizar censos nacionales a través de los cuales el Instituto generara información que le permitiera conocer, entre otras cuestiones, los asentamientos informales existentes en el territorio nacional. Asimismo, que se integrara información que permitiera saber cuántas personas habitaban en cada uno de esos asentamientos informales y cuántos se adscribían como indígenas, afromexicanos,

mujeres, de la comunidad LGBTI, cuántos eran originarios de una entidad federativa distinta a la habitada, cuántos son originarios de otro país, etcétera.

Lo que acreditaba que, en caso de que se concediera el amparo, los efectos se propagarían sobre el total de las personas que habitaban el territorio nacional.

26. **Agravios.** En el escrito de agravios **principal** el recurrente argumenta en esencia:

La sentencia emitida por el juez de Distrito, violó los derechos humanos a la justicia, a defender los derechos humanos y a la vivienda. Ello porque se basó en argumentos erróneos que van contra el objeto y finalidad del juicio de amparo, convirtiéndolo en un medio ineficaz para lograr los fines constitucionalmente establecidos.

Para ello, dividió el estudio en (i) estándar de derechos humanos para resolver el recurso; (ii) argumentos de la sentencia combatida; y, (iii) errores de la sentencia.

En cuanto al punto (i), la recurrente sostuvo que es una organización dedicada a la defensa, promoción, garantía, análisis y difusión del derecho a la vivienda. Esta labor realizada le da el carácter de defensora de derechos humanos.

Conforme a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, los miembros de organizaciones de derechos

humanos tienen diversos derechos, entre ellos, a incidir en políticas públicas, hacer crítica, analizar información en la materia y realizar actividades que consideren pertinentes.

En el punto (ii), la recurrente sintetizó los argumentos de la sentencia recurrida.

En torno al punto (iii), la recurrente alegó que el Juez de Distrito dejó sin efecto útil el juicio de amparo, impidiendo que se pueda exigir el derecho a defender el derecho a la vivienda. El objeto de la demanda de amparo en realidad es que el INEGI cumpla con las obligaciones que tiene y no ha cumplido.

En la demanda de amparo se sostuvo que el INEGI tiene la obligación de generar censos de población y distintos tipos de información sobre pobreza, vivienda, acceso a servicios y rezago social. El hecho que el INEGI no haya realizado tal labor manda el mensaje de que, para dicha autoridad, esa población es inexistente, pues no se tiene que generar información para que sea utilizada en políticas públicas en beneficio de la población.

Además, el Juez de Distrito se equivoca en definir la pretensión de la quejosa, pues si bien solicitó con anterioridad cierto tipo de información, eso no corresponde con la que se pidió en el juicio de amparo. En una solicitud al INEGI se solicitó que se le informara cuánta información tenía sobre los asentamientos informales en México, por lo que se pidieron diversos datos desagregados.

En el juicio de amparo se reclamó la ausencia absoluta de información en torno a los asentamientos informales, cuánta gente vive en ellos y en qué condiciones.

La omisión del INEGI afecta a la recurrente y a otras organizaciones, a la función de defensa, documentación y promoción del derecho a la vivienda, pues no es posible evaluar la situación del país con datos precisos. Ello impide participar en la vida política del país y en la defensa de los derechos humanos.

El Juez de Distrito negó lo anterior y resolvió el amparo con base en argumentos restrictivos.

Al respecto, citó la inaplicabilidad de la tesis utilizada por el Juez de Distrito para sostener su postura, pues derivó de un amparo presentado por diversas personas que en realidad buscaban un beneficio económico, a través de una sentencia que anulara una reforma constitucional, similar a una acción de inconstitucionalidad.

En sentido contrario, esta Primera Sala ha sostenido que el nuevo esquema en materia de derechos humanos permite una reinterpretación del principio de relatividad de las sentencias. Postura que ha sido asumida en los casos donde el amparo es promovido por organizaciones de derechos humanos especializadas en temas específicos, entre ellos, el promovido por la organización Campaña Global por la Libertad de Expresión A19 A.C. y la organización Aprender Primero A.C.

En torno al primer caso, esta Primera Sala resolvió favorablemente en contra de una omisión legislativa que impedía realizar su tarea

AMPARO EN REVISIÓN 635/2019

como organización defensora del derecho a la libre expresión. Por lo que hizo a la segunda, se emitió el criterio de rubro: “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL RELATIVA A LA IMPOSIBILIDAD DE REPARAR LA VIOLACIÓN ALEGADA, SI SE DETERMINA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO A UNA ASOCIACIÓN CIVIL EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN.”

Que ambos casos son similares al que hoy se estudia, porque el quejoso en el presente asunto es una organización dedicada a la defensa, protección y garantía de un derecho humano, se demandaba una omisión y se impedía de alguna manera el ejercicio de alguna función de derechos humanos y la concesión del amparo significaba un caso de adecuación al principio de relatividad de las sentencias.

En razón de lo anterior, la sentencia del Juez de Distrito violó el derecho de acceso efectivo a la jurisdicción, pues las normas que regulan al INEGI generan la obligación de censar a la población, no la concesión del amparo.

Considerar que el juicio de amparo es improcedente contra omisiones cometidas por autoridades con un ámbito de aplicación amplio implica la imposición de requisitos desproporcionados y poco razonables que impiden desarrollar el juicio de amparo.

Ello repercute en el derecho a defender derechos humanos, pues se carece de información para evaluar políticas públicas, lo que a su vez repercute en el derecho a la vivienda de la población en asentamientos informales.

Además, lo que se solicitó en la demanda era que se monitoreara que el INEGI cumpliera su obligación de manera suficiente y satisfactoria. El INEGI debería decidir si produciría la información a través de una encuesta intercensal o la omisión se subsanaría en el marco de un censo general.

Además, el INEGI se encuentra en preparación para realizar el censo de dos mil veinte, por lo que no podría tener excusa para subsanar esta omisión.

27. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, promovió recurso de revisión adhesiva, en el que alegó que:

*Además de la invocada por el juez de distrito, se actualiza la causa de improcedencia consistente en la **falta de interés legítimo** para promover el juicio de amparo. Lo anterior en razón de que la parte quejosa omitió manifestar fehacientemente la titularidad de un interés legítimo individual, pues no basta que haya alegado que la información del INEGI es ambigua e incompleta, sino que era necesario que aportara elementos de prueba tendentes a corroborar esa afirmación.*

No se acredita la relación entre el combate a la pobreza y marginación y la omisión de producción de información. Tampoco el beneficio a su esfera jurídica en caso de que se realizara el censo en asentamientos irregulares.

*Se actualiza la causa de improcedencia (sic) consistente en que **no existe el acto reclamado**, pues al no haber expuesto la quejosa los motivos por los que consideró que la información del INEGI era*

AMPARO EN REVISIÓN 635/2019

ambigua, incompleta, no idónea y no pública, entonces debió acreditar que la información generada no versa sobre población que habita en asentamientos informales, lo que lleva a concluir que el acto reclamado no existe.

No todo asentamiento irregular debe ser considerado como pobreza. Quien tiene la facultad de emitir lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza es el CONEVAL, con base en la información generada por el INEGI.

Por ende, el juicio de amparo es improcedente porque al INEGI no le corresponde analizar información relacionada con la pobreza y marginación.

28. **QUINTO. Estudio del asunto.** Antes de abordar el estudio de los agravios planteados en el recurso de revisión principal y su adhesiva, es importante dejar claro cuáles son los actos reclamados en la demanda de amparo, por lo que, básicamente, se tomará como referente la precisión que, al respecto, realizó el juez federal.

Precisión de actos

29. Así tenemos que del análisis integral de la demanda y el desahogo de prevención de la misma y, prescindiendo de los calificativos y de los aspectos que, más que omisiones representan argumentos relacionados con forma en que estima la quejosa se han conculcado derechos fundamentales, los actos reclamados al

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, resultan ser los siguientes:

- 1. La omisión de generar información** acerca del número de asentamientos informales que existen en los Estados Unidos Mexicanos, identificando sus ubicaciones y la población que en ellos habita.
- 2. La omisión de realizar un censo de población** en asentamientos informales en Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de producir información estadística desagregada sobre las personas en asentamientos informales y el acceso a servicios básicos que conforman el núcleo esencial del derecho a la vivienda.
- 3. La omisión de generar la información adicional necesaria para complementar** el censo nacional de población en asentamientos informales, con el fin de conocer el estado actual del ejercicio del derecho a la vivienda en los asentamientos informales del país, así como el estado actual del acceso y disfrute a servicios en los asentamientos informales del país.

Certeza de actos.

30. Por cuestión de metodología se procederá a analizar, prioritariamente, los agravios de la revisión adhesiva en los que la autoridad responsable aduce la **inexistencia de los actos**

reclamados y que, por ende, procedería el sobreseimiento en el juicio de amparo.

31. Así tenemos que si bien la revisionista en la adhesiva refiere en el **apartado E**, de su oficio de agravios, que se actualizaría la causal de improcedencia genérica prevista en la fracción XXIII, del artículo 61, de la Ley de Amparo; lo cierto es que al invocar el artículo 63, fracción IV, del mismo ordenamiento, realmente lo que plantea es una causal de sobreseimiento puesto que indica, por una parte, que la quejosa no demostró que la información que sí ha emitido el Instituto Nacional de Estadística y Geografía no está relacionada con asentamientos humanos informales y, por otra parte que, por no contar con las atribuciones en las que la quejosa sustenta las omisiones que le reclama; entonces, aduce la **inexistencia de dichos actos reclamados**.
32. En efecto, la inconforme en la adhesión, señala *que al no haber expuesto la quejosa los motivos por los que consideró que la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía era ambigua, incompleta, no idónea y no pública; entonces, debió acreditar que la información generada no versaba sobre población que habita en asentamientos informales, lo que le lleva a concluir que el acto reclamado no existe.*
33. Y que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía **no es quien tiene la facultad** de emitir lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza, pues a la autoridad a la que le corresponden esas atribuciones es al Consejo Nacional de

Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con base en la información generada por el propio Instituto.

34. *Por lo que, conforme a lo anterior –afirma- no existen las omisiones que se le reclaman.*
35. Tales motivos de disenso resultan **inoperantes** porque, al tratarse del reclamo de actos omisivos que conllevaría al análisis sobre si el Instituto Nacional de Estadística y Geografía ha dado cumplimiento o ejercido las atribuciones que, al parecer de la impetrante de amparo, le han sido conferidas en la ley o de si verdaderamente la información estadística que le ha sido requerida a dicho organismo autónomo es o no la que le correspondía emitir en ejercicio de tales atribuciones; ello, precisamente, **implicaría el estudio del fondo del juicio de amparo** y, por ende, cualquier pronunciamiento que, al respecto, se realizara implicaría cometer el vicio argumentativo de petición de principio, es decir, el prejuzgar sobre un aspecto que llevaría al estudio prematuro sobre la conculcación de derechos fundamentales alegada por la parte quejosa.¹²

¹² Al respecto, por analogía, cabe observar la jurisprudencia P./J. 135/2001, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. *Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.*

36. De tal modo que, para determinar la existencia de los actos consistentes en la omisión de una autoridad en ejercer alguna de las facultades que estima la amparista le corresponden, es suficiente la coherencia o viabilidad del argumento relativo, con relación al marco jurídico general que rija la actuación de la autoridad a la que se le atribuya la omisión; ello, a fin de evitar que, en un pretendido análisis de la existencia de esas atribuciones, se propicie la denegación de justicia.
37. Lo que en la especie ha quedado demostrado, de un examen somero, al haberse planteado que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía ha sido omiso en emitir información estadística que, conforme a sus atribuciones genéricas previstas en el artículo 26, apartado B, de la Constitución,¹³ emana de los

¹³ **Artículo 26...**

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los

censos poblacionales que realiza periódicamente; ello, al margen de que, dentro de esas atribuciones, le corresponda o no emitir la información específicamente relacionada con asentamientos humanos informales, en los términos que expone la quejosa.

38. Asimismo, otro factor que da cuenta sobre la existencia de los actos omisivos atribuidos a la responsable es que ésta, mediante oficio ***** de tres de julio de dos mil dieciocho¹⁴ reconoció **que no disponía de la información que le fue requerida por la quejosa sobre la identificación de asentamientos humanos informales y que, como una alternativa le hacía de su conocimiento que durante el levantamiento del Censo Nacional de Gobiernos Municipales Delegacionales dos mil diecisiete, se había captado información sobre asentamientos irregulares.**

requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.”

¹⁴ Documento que obra a foja 57, del juicio de amparo indirecto *****.

Improcedencia de la acción de amparo.

39. Por otra parte, se procede al estudio de los agravios hechos valer en el recurso de revisión principal, mediante los que se combate el que en la sentencia recurrida se hubiese tenido actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 78, ambos de la Ley de Amparo, consistente en la imposibilidad de dotarle efectos generales a una eventual concesión del amparo por **atentar contra el principio de relatividad de las sentencias** de ese medio de control constitucional.
40. *El juez de distrito precisó que, ante esa una eventual concesión de amparo, la autoridad responsable estaría obligada a generar en todo el territorio nacional la información que la quejosa solicitó, lo que tendría como efecto realizar los censos correspondientes a toda la población, pues sólo de esa forma, dicha información se obtendría.*
41. *Lo anterior repercutiría no sólo en la sociedad quejosa, sino en todas las personas que habitan en el país, atento a que conforme a lo previsto en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 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.*
42. *Sostuvo el juez de distrito que la asociación quejosa reclamó diversas omisiones del Instituto Nacional de Estadística y*

Geografía, partiendo de la premisa de que aquélla ha realizado una labor de protección en asentamientos informales, por lo que la falta de información le impedía tomar decisiones para combatir la pobreza y marginación y por ende, impedía cumplir su objetivo como organización, lo que afectaba su interés legítimo.

43. Con base en lo anterior, el juez federal adujo que una eventual concesión del amparo **no podría materializar sus efectos sólo en la esfera de derechos de la asociación quejosa o, incluso en la de terceros ajenos que formaran parte de una población en particular o de una colectividad que se beneficiarían indirectamente** (en atención a la noción de interés legítimo que fue implementada en el juicio de amparo), pues los beneficios derivados de una concesión del amparo irradiarían al total de la población del territorio nacional, lo que pugnaba con el principio de relatividad de las sentencias que rige en el amparo.
44. Sin embargo, resulta esencialmente **fundado** lo que aduce la amparista en contra de dicha determinación pues -como refiere- el juez de distrito soslayó que la pretensión de la quejosa está enfocada, primordialmente, en que la alegada ausencia de información estadística sobre asentamientos humanos informales en México **le impediría ejercer su función de defensa,** documentación y promoción y promoción del derecho a la vivienda.
45. En este sentido, si bien el juez federal se propuso realizar una reinterpretación del principio de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo, a la luz de las reformas constitucionales

que tuvieron lugar el diez de junio de dos mil once y conforme esta Primera Sala lo sustentó en la tesis aislada 1ª XXI/2018 (10ª), de rubro *“PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011”*,¹⁵ sin embargo -como lo sostiene la inconforme- no se apegó a los lineamientos señalados en dicho criterio.

46. Así es, el examen del principio de relatividad en virtud de las reformas constitucionales que tuvieron lugar en el año dos mil once (en materia de amparo y de derechos humanos) revela la intención

¹⁵ El texto del aludido criterio es el siguiente:

“A partir de la reforma de junio de 2011 al juicio de amparo se amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa. Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales. Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, puesto que si se mantuviera una interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa. Con todo, las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad, sino solamente que debe ser reinterpretado. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes -supliéndolos si así procediera- y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional”.

de reducir el alcance que tradicionalmente se había conferido a ese principio y hacerlo compatible con las nuevas exigencias constitucionales, entre las que destaca la protección de los derechos económicos, sociales y culturales que implicaron modular la exigencia de que la concesión del amparo no pudiera tener repercusión respecto de terceros ajenos al juicio, pues ahora **deben considerarse las dimensiones colectiva y difusa sobre la que inciden tales derechos.**

47. Es por ello que el órgano revisor de la Constitución previó la procedencia expresa del amparo en contra de **omisiones de autoridades que conculquen derechos humanos** pues, como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa de la aludida reforma en materia de derechos humanos,¹⁶ se precisó que **en relación con los derechos sociales**, una de las formas más

¹⁶ “...En ese mismo sentido y por lo que se refiere **a los derechos económicos sociales y culturales** reconocidos en la Constitución y en los mencionados instrumentos internacionales, debe precisarse que el reconocimiento y tutela que se haga de ellos, implica la necesidad de modificar nuestro entendimiento de tales derechos como normas programáticas, que en la práctica han sido vistas simplemente como directrices abiertas para el Estado y no como derechos exigibles de manera individual o colectiva.

*Es a través de los derechos económicos, sociales y culturales, como el Estado de Derecho evoluciona hacia un Estado Social de Derecho, en el que los derechos de segunda y tercera generación **son entendidos como normas con plena eficacia jurídica que deben contar con garantías adecuadas para su protección.***

De ahí que en la presente iniciativa se hayan adicionado al artículo 103 constitucional ciertos elementos encaminados a cumplir estos objetivos.

*Por otro lado, se propone establecer en el artículo 103 constitucional la atribución a los tribunales de la federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, **sino también por omisiones en que ésta incurra, las que, dada la naturaleza de los derechos sociales, son su principal medio de violación.** Asimismo, se precisa que la protección de los derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social.”*

AMPARO EN REVISIÓN 635/2019

comunes de violación de esta modalidad de derechos humanos radicaba en concebirlos como normas programáticas y, por ende, dado que no se trataba de simples directrices abiertas sino de derechos con una plena eficacia, entonces, el juicio de amparo fungiría como el medio de garantía para la protección de esos derechos fundamentales exigibles de manera individual o colectiva.

48. Pero además, de las citadas reformas al juicio de amparo se advierte la intención de atemperar el rigor del principio de relatividad, para hacerlo compatible con otras exigencias constitucionales, como la propia supremacía de la Constitución y la igualdad de las personas.
49. Ahora bien, en aquellos casos en que el amparo es promovido por organizaciones defensoras de derechos humanos, esta Primera Sala ha sostenido¹⁷ que dicha causal de improcedencia no puede actualizarse cuando se alega un interés legítimo en defensa, por ejemplo, de derechos sociales, como lo es el derecho a la educación, pues el juzgador debe considerar para una eventual concesión, la naturaleza del acto reclamado, del derecho cuestionado, así como la pretensión formulada, en virtud de que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en comento, 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

¹⁷ Amparo en revisión **323/2014**. Resuelto en sesión de once de marzo de dos mil quince. Por unanimidad de cinco votos.

constitucionales para resolver los juicios de amparo, así como los efectos de su concesión.

50. Por lo que si el reclamo en el juicio de amparo consiste en un **acto omisivo**, en relación con el incumplimiento de las autoridades a diversas facultades contenidas de forma expresa en la ley –*como es el caso*- su objeto será verificar si cumplieron con dichas facultades, motivo por el cual, una eventual concesión del amparo, tendrá por efecto obligarlas a realizar dichos actos en respeto al derecho social correlativo (como en ese caso fue el de la educación).
51. En ese orden de ideas, podemos colegir que, en la especie, el juez federal perdió de vista que cuando por la vía de amparo se reclama la tutela de derechos fundamentales que implican, precisamente, el cumplimiento de ese tipo de derechos sociales como lo es el *derecho a la vivienda* que aduce defender la parte quejosa, ello guarda correspondencia con la titularidad de un interés legítimo de índole difusa, respecto de la que, los efectos de una sentencia concesoria, si bien no se reflejarían en un colectividad determinada –*como lo afirma el juez*- pero sí en una determinable.
52. Lo anterior, en función de que la conculcación del tipo de derecho, a la vivienda, que aduce defender la asociación quejosa (según su objeto social y las actividades que ha desarrollado) y que hace derivar de la falta de la información estadística que refiere, **no sólo le atañe a la quejosa sino a quienes defiende, es decir, a quienes por su condición social de marginación, no han sido**

favorecidos con el goce de ese derecho fundamental. Por lo que, dado de que esa es la debida intelección de la pretensión que se deduce de la demanda de amparo; entonces, el beneficio que eventualmente se generaría con la concesión del mismo, no irradiaría en “toda” la población *-como lo señaló el juez federal-* ni, mucho menos, por el hecho de que la información estadística pudiera tener relación con el censo que se llegase a verificar en todo el territorio nacional. De ahí lo esencialmente fundado del agravio que se analiza.

53. Ahora bien, en virtud de haber resultado fundado el agravio antes analizado y no existir causales de improcedencia pendientes de estudiar por el juez de distrito, se procede analizar, en términos de lo establecido en el artículo 93, fracción I, segundo párrafo de la Ley de Amparo,¹⁸ el agravio restante planteado en el **apartado D**, de la revisión adhesiva, en el que se propone la actualización de la causal de improcedencia (íntimamente relacionada con la antes examinada) prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, consistente en la ***no acreditación del interés legítimo*** por parte de la asociación quejosa.

¹⁸ “**Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada;

...”

54. *Lo anterior en razón de que -al parecer de la revisionista en la adhesiva- la parte quejosa omitió manifestar fehacientemente la titularidad de un interés legítimo individual, pues no basta que haya alegado que la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía es ambigua e incompleta, sino que era necesario que aportara elementos de prueba tendentes a corroborar esa afirmación.*
55. *Que no se acredita la relación entre el combate a la pobreza y marginación y la omisión de producción de información. Tampoco el beneficio a la esfera jurídica de la quejosa en caso de que se realizara el censo en asentamientos irregulares.*
56. Para dar respuesta al anterior cuestionamiento es importante precisar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis **111/2013**,¹⁹ estableció las notas distintivas del interés legítimo, las cuales quedaron descritas de la manera siguiente:
- a) Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.

¹⁹ Contradicción de tesis derivada de la colisión de criterios entre el amparo en revisión **366/2012** de la Primera Sala y los amparos en revisión **553/2012**, **684/2012** y **29/2013**, de la Segunda Sala, resueltos con base en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 y Ley de Amparo abrogada. De la cual derivó la jurisprudencia P.J. /50/2014, de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”** la cual ha sido utilizada por esta Primera Sala, al resolver en ejecutoria de 11 de marzo de 2015, el amparo en revisión 323/2014, tramitado bajo la abrogada a la Ley de Amparo.

- b) El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, es decir, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.
- c) Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En otras palabras, debe existir un vínculo con una norma jurídica, pero basta que la misma establezca un derecho objetivo, por lo que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción.
- d) La concesión del amparo, se traduciría en un beneficio jurídico en favor del quejoso, es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.
- e) Debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso, en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida.

- f) Así, el quejoso tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio.
- g) La situación jurídica identificable, surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.
- h) Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible.
- i) Debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica. Es decir, el criterio no constituye un concepto cerrado o acabado sobre el interés legítimo, sino que contiene los elementos suficientes para adaptarse a diversas situaciones, así como notas distintivas para no confundirse con otros tipos de interés.
- j) Finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio

de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas.

57. En línea de lo anterior, esta Primera Sala resolvió el **amparo en revisión 323/2014**²⁰. En esa ocasión, se avanzó en la construcción del *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 quejosa.
58. Así es, en la ejecutoria aludida se señaló que debía tomarse en cuenta la pretensión alegada por la quejosa en relación con el derecho social que aducía transgredido (en ese caso el derecho fundamental a la educación) y si los actos reclamados trascenderían a la esfera jurídica de la promovente en función de su especial posición frente al orden jurídico. Para lo cual **se realizó una remisión al objeto social de la entonces quejosa** y concluir que el agravio diferenciado se actualizaba, en virtud de la naturaleza del derecho a la educación y su vínculo con la protección de ese objeto social de la quejosa.
59. Asimismo, bajo similares parámetros, esta Primera Sala, al resolver el **amparo en revisión 1359/2015**,²¹ también tuvo

²⁰ Resuelto el once de marzo de dos mil quince. Por mayoría de cuatro votos. En contra del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²¹ En sesión celebrada el quince de noviembre de dos mil diecisiete. Por unanimidad de cinco votos.

acreditado el interés legítimo de una asociación constituida para la defensa de derechos humanos, en virtud de haber advertido que había acreditado un especial interés, precisamente, en la defensa y promoción de la libertad de expresión y que la omisión que reclamaba **le afectaba su capacidad de cumplir con el objeto para el que había sido constituida**, de tal manera que la emisión de la legislación que había alegado omitida le reportaría un beneficio determinado, actual y cierto, esto es, estar en la posibilidad de cumplir cabalmente con el objeto social para el que dicha asociación había sido constituida.

60. Ahora bien, en el caso, se reclama la omisión del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de emitir diversa información estadística relacionada con la problemática que circunda el fenómeno social de los **asentamientos humanos informales o irregulares**.
61. Al respecto, el discurso de la demanda de amparo gira en torno a la afectación que aduce la quejosa pues alega que, derivado de la falta de la aludida información estadística de carácter oficial, se le impide al Estado cumplir con las principales líneas de acción para abatir los problemas de las personas que habitan en asentamientos informales y mejorar sus condiciones de subsistencia, principalmente, el que salgan de la marginación a partir del ejercicio del derecho a la vivienda la inseguridad que defiende la amparista.
62. Aspecto que se encuentra relacionado con la noción de **interés legítimo**, al plantearse una posible afectación indirecta a los

intereses difusos de quienes son afectados por vivir en asentamientos humanos informales y, sobre todo, el colectivo que le corresponde a todas a aquellas asociaciones que *-como la quejosa-* han sido constituidas con el objeto de realizar la defensa de tales derechos sociales. Además de que, en la especie, ello no encuentra vínculo alguno con la obligación de contar con un derecho público subjetivo tutelado por el orden jurídico que conlleve a la exigencia de una afectación directa e inmediata de ese derecho (interés jurídico).

63. Aunado a lo anterior, es importante tener en cuenta que en el amparo se reclaman omisiones por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en relación, precisamente, a la debida observancia del aludido derecho a la vivienda y, en ese sentido, debe tenerse presente que, esas omisiones a una obligación de hacer por parte del Estado respecto a un grupo determinado o determinable, están precisamente enclavadas en el ámbito de los intereses difusos o colectivos.
64. De ahí que cobre relevancia la ***eficacia directa de los derechos humanos***, dado que su exigibilidad no está sujeta a la decisión del Estado de accionar, lo que implica la posibilidad de exigir el cumplimiento de esa obligación de hacer a través de los mecanismos jurisdiccionales de garantía previstos en la Constitución para cumplir con esa finalidad de tutela que, primordialmente, tiene relación con los derechos humanos de segunda y tercera generación, es decir, los conocidos como

derechos económicos, sociales y culturales, derechos de grupos, minorías y pueblos, entre otros tipos de derechos.

65. Tales derechos que están vinculados al interés legítimo se rigen, regularmente, por principios, lo que resulta problemático cuando la autoridad actúa u **omite actuar** para garantizar la protección de algún derecho o para perseguir algún objetivo, porque tales principios no han sido debidamente considerados.
66. Bajo los parámetros referidos, se procede a determinar si la asociación quejosa cuenta o no con interés legítimo.
67. Las líneas de afectación alegadas en la demanda de amparo están construidas con relación la trasgresión específica al **derecho a la vivienda** por parte de la autoridad responsable, al estimar la quejosa que aquella no ha cumplido con sus atribuciones. Por lo que deberá corroborarse si de acuerdo a la pretensión de la asociación quejosa, en relación con el derecho fundamental en juego, se le genera una afectación especial y cualificada en su esfera jurídica, en virtud del objeto social por virtud del que fue constituida dicha asociación.
68. Al respecto, esta Primera Sala ha delimitado, respecto al **derecho a la vivienda**, el estándar mínimo de infraestructura básica que debe tener una vivienda adecuada.²²

²² Al resolver el amparo directo en revisión **3516/2013**, en sesión de veintidós de enero de dos mil catorce. Por mayoría de cuatro votos. En contra del voto del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

69. Precisó que el artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,²³ establece el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, así como la obligación de los Estados Parte de tomar las medidas apropiadas para asegurar su efectividad.
70. Se precisó que de la interpretación realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en la *Observación General No. 4 (1991) (E/1992/23)*, a dicho numeral, así como de los *Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada*, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, y los *Principios de Higiene de la Vivienda*, emitidos por la Organización Mundial de la

²³ “Artículo 11.

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

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”

Salud, en Ginebra en mil novecientos noventa, se concluyó que el derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa, tiene las siguientes características:

- a) Debe garantizarse a todas las personas;
- b) No debe interpretarse en un sentido restrictivo;
- c) Para que una vivienda se considere "adecuada" requiere contar con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, esencialmente, una infraestructura básica adecuada, que proteja de la humedad, la lluvia, el viento, así como riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad, y drenaje; y,
- d) Los Estados deben adoptar una estrategia nacional de vivienda para alcanzar el objetivo establecido en el pacto internacional de referencia, así como tomar e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho, dentro de las cuales está **asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar su incumplimiento**, cuando las condiciones de las viviendas no sean adecuadas o sean insalubres.

71. Por lo que se adujo que dichos aspectos constituyen los elementos básicos del derecho a una vivienda digna y decorosa reconocido por el artículo 4, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que todas las personas cuenten con una vivienda que tenga los elementos mínimos necesarios para ser considerada como tal.
72. En adición al estándar mínimo señalado con antelación, esta Primera Sala, al resolver el **amparo directo en revisión 2441/2014**,²⁴ precisó que en términos de la aludida *Observación No. 4 (1991) (E/1992/23)*, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho fundamental a la vivienda debe comprender, además de una infraestructura básica adecuada, diversos elementos, entre los cuales está el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales, como son los de emergencia, hospitales, clínicas, escuelas, así como la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación.
73. Se añadió que, dentro de los *Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada*, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, se señaló que los Estados debían asegurarse de que las viviendas tengan acceso a la prestación de servicios como recolección de

²⁴ En sesión de veinticinco de febrero de dos mil quince. Por unanimidad de cinco votos.

basura, transporte público, servicio de ambulancias o de bomberos.

74. Se hizo énfasis en que el derecho a una vivienda adecuada es inherente a la dignidad del ser humano y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales, pues es necesaria para mantener y fomentar la salud física y mental, el desarrollo adecuado de la persona, la privacidad, así como la participación en actividades laborales, educativas, sociales y culturales.
75. Por lo que una infraestructura básica de nada servía si no se tenía acceso a servicios básicos como lo son, enunciativa y no limitativamente, los de: iluminación pública, sistemas adecuados de alcantarillado y evacuación de basura, transporte público, emergencia, acceso a medios de comunicación, seguridad y vigilancia, salud, escuelas y centros de trabajo a una distancia razonable.
76. En ese sentido, si el Estado condicionaba el apoyo a la vivienda a que se residiera en un lugar determinado, bajo la consideración de que lo hace con la finalidad de satisfacer el derecho fundamental a la vivienda digna y decorosa de los gobernados, la vivienda que otorgara debía cumplir no sólo con una infraestructura básica adecuada, sino también con acceso a los servicios públicos básicos, incluyendo el de seguridad pública ya que, en caso contrario, el Estado no estaría cumpliendo con su obligación de proporcionar las condiciones para obtener una vivienda adecuada a sus gobernados.

77. También señaló que, si bien el citado derecho fundamental a la vivienda, reconocido en el artículo 4, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo como origen el deseo de satisfacer una necesidad colectiva, también lo es que no puede limitarse a ser un derecho exclusivo de quienes son titulares de una vivienda popular o incluso carecen de ella; esto es, el derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa protege a todas las personas y, por tanto, no debe ser excluyente.
78. Es pertinente tomar en consideración la estrategia Mundial de la Vivienda preparada por la Organización de Naciones Unidas en la que se define la vivienda adecuada, como *“un lugar para poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación, adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”*.
79. Asimismo, conforme lo ha señalado el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para que una vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

Seguridad de su tenencia, es decir que sus ocupantes cuenten con la protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, o bien, que cuente con agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción,

la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

Asequibilidad, en el entendido que permita el disfrute otros Derechos Humanos.

Habitabilidad, que garantice la seguridad física, proporcione espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

Accesibilidad, o más bien, considere las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

Ubicación, que ofrezca acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales y no esté ubicada en zonas contaminadas o peligrosas; y por último,

Adecuación cultural, pues debe respetar la expresión de la identidad cultural.²⁵

80. Sin embargo no debe perderse de vista que el derecho a una vivienda adecuada no exige que el Estado construya viviendas para toda la población, tal como el Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo ha afirmado, en el sentido de que *no se debe confundir entre garantizar el derecho a la vivienda con el de construir y entregarle viviendas a todos.*
81. Una de las ideas erróneas más frecuentes vinculadas al derecho a una vivienda adecuada es que requiere que el Estado construya viviendas para toda la población y que las personas que carecen de vivienda puedan pedirla al gobierno.

²⁵ONU Hábitat, El derecho a una vivienda adecuada, Ginebra, p. 4.

82. Si bien la mayoría de los gobiernos participan en cierta medida en la construcción de viviendas, el derecho a una vivienda adecuada evidentemente no obliga al gobierno a construir viviendas para toda la Nación.
83. El derecho a una vivienda adecuada 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.
84. Y precisa que estas medidas pudieran requerir la intervención del gobierno en distintos planos: legislativo, administrativo, de políticas o de prioridades de gastos, mismas que pudieran aplicarse mediante un criterio propicio a la vivienda en el que el gobierno, en lugar de desempeñar el papel de proveedor de viviendas, se convierta en facilitador de las actividades de todos los participantes en la producción y mejora de la vivienda.²⁶
85. Así, de la **defensa del derecho a la vivienda** antes descrito, por parte de la asociación civil quejosa, se pretende hacer derivar de aquella especie de **interés legítimo** en que se inmiscuyen los intereses de un grupo o sector cualificado o determinable de personas, es decir, una especie de interés colectivo, en que nadie puede ser considerado como titular exclusivo del bien colectivo en

²⁶ Op. cit p. 6-7.

juego y, al mismo tiempo, todos los miembros del grupo se encuentran inmiscuidos en dicha titularidad.

86. En esta tesitura, la categoría o grupo de personas puede ser **determinable**, en atención a una relación jurídica no organizada o a **organizaciones y agrupaciones organizadas jurídicamente**.
87. Bajo ese contexto, en la especie, se advierte que la asociación quejosa cuenta con interés legítimo, es decir, con las condiciones necesarias para defender el derecho a la vivienda por la falta de información estadística concerniente a los asentamientos humanos informales; ello, derivado de que la situación de esa asociación frente al orden jurídico puede considerarse particular, especial y cualificada, dado que podría propiciársele la imposibilidad de cumplir cabalmente con su objeto social relacionado con la defensa de ese derecho.
88. En ese sentido, es importante precisar que **el objeto social de la asociación quejosa**, sustancialmente, consiste en:

*“...realizar actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo de las personas, sectores y regiones de escasos recursos, a través de las siguientes actividades; (i) Apoyar requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda; y (ii) Promover la participación organizada de la población en acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad”.*²⁷

²⁷ Juicio de Amparo Indirecto ***** (ver Escritura pública *****, tirada por los notarios públicos 92 y 145 asociados, el diecisiete de abril de dos mil dieciocho. Página 6). Foja 6.

89. De lo anterior se advierte que, como lo afirma la quejosa su objeto social es congruente con la acción de defender los intereses de quienes habitan en los asentamientos humanos informales en pro de su derecho a una vivienda digna y la dimensión que el debido goce que ese derecho representa; lo que revela la afectación indirecta que pudiera ser objeto de reclamo en la vía constitucional de amparo y, consecuentemente, la posibilidad de reflejarse en un beneficio tangible y fehaciente para esa colectividad que defiende, que descartaría la concurrencia de un interés simple.
90. Aunado a ello, también han quedado acreditadas esas actividades relacionadas con la defensa al derecho a la vivienda, pues también obra en autos la ***inspección ocular*** verificada el trece de agosto de dos mil dieciocho,²⁸ en la que la actuario adscrita al Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, dio fe de los informes anuales de las actividades realizadas por la asociación civil quejosa correspondientes a los años dos mil once, dos mil doce y dos mil dieciséis de los que advirtió información sobre datos estadísticos y fotografías en relación con dichas actividades, relativos a la construcción de viviendas.
91. De igual forma, se dio fe de un video alojado en la página de *youtube.com*, intitulado “163 PERÍODO DE SESIONES CIDH LIMA-PERÚ” “3 al 7 de julio AUDIENCIAS PÚBLICAS 5 6 7 JULIO #CIDHAudiencias”, del que se advirtió que en la citada sesión se

²⁸ Ibídem. Fojas 142 a 145, reverso.

*abordó el tema relativo al derecho a la vivienda; asimismo, que del minuto ocho con cincuenta y cinco segundos al minuto trece con quince segundos del citado video, aparecen integrantes de la asociación civil “**Techo Global**” así como su delegación en México, en donde expusieron temas en relación con el derecho humano de la vivienda, la inseguridad de la población en la tenencia de sus hogares, asentamientos irregulares, así como inconsistencias y/o ambigüedades en la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y las investigaciones de campo realizadas por dicha asociación quejosa.*

92. Entonces, la pretensión deducida en el presente juicio de amparo está relacionada con la defensa específica del derecho a la vivienda que, a su vez, se encuentra estrechamente vinculada con el objeto para el cual fue constituida la asociación quejosa.
93. Por ende, una eventual concesión del amparo le generaría un beneficio específico a la asociación quejosa que le permitiría ejercer de manera óptima su objeto social relativo a la realización de acciones que considere indispensables para cumplir la protección del derecho a la vivienda, en virtud de que, precisamente, en el caso, se reclama la omisión por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de cumplir sus facultades de emitir información estadística que pudiera tener repercusión en las políticas públicas que deberían implementarse respecto ese derecho fundamental, en lo atinente a los grupos vulnerables que habitan en los asentamientos informales.

94. De lo que se deduce que la quejosa cuenta con un interés propio, distinto de cualquier otro gobernado, pues acude a defender sus intereses al estimar que los actos de las autoridades le impiden el cabal cumplimiento de su objeto social.
95. Sin que pase inadvertido que si bien la asociación quejosa elevó ante la autoridad responsable una petición en la que solicitó información concerniente a los *asentamientos humanos irregulares* en la República Mexicana²⁹ y que a ella recayó una respuesta en la que se precisó *que no se disponía de esa información*,³⁰ lo cierto es que como se advierte del escrito inicial de demanda, del auto de prevención a la misma³¹ y del escrito mediante el que esta última fue desahogada,³² no fue intención de la amparista reclamar la aludida respuesta, de la que pudo derivarle interés jurídico para impugnar su contenido.

Estudio de fondo

96. Como ha sido reiterado, la quejosa aduce en su conceptos de violación, medularmente, que el hecho de que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía hubiese sido omiso en emitir la

²⁹ Presentada el cinco de mayo de dos mil dieciocho. Juicio de Amparo Indirecto ***** , Foja 80.

³⁰ Oficio ***** de tres de julio de dos mil dieciocho. Ibídem, Foja 78.

³¹ De veintiséis de julio de dos mil dieciocho.

³² De uno de agosto de dos mil dieciocho. Ibídem, Fojas 132 a 136. Se señaló por parte de la quejosa lo siguiente: “**2. RESPECTO AL OFICIO ***** EN LA PRESENTE DEMANDA.** Se señala a este H. Juez de Distrito que el oficio de fecha tres de julio de dos mil dieciocho, mediante el cual se da respuesta a nuestra solicitud de acceso a la información, se utiliza únicamente como elemento que comprueba y nos confirma el acto reclamado que Techo México ha advertido desde hace años. Es decir, **no se combate en sí mismo el oficio en referencia**, sino la omisión que a partir de él se confirma y que, de todos modos, es de tracto sucesivo debido a su naturaleza” (énfasis añadido).

información estadística que le solicitó, fundamentalmente, relacionada con los **asentamientos humanos informales**, el Estado incumple con su deber de garantizar el respecto a los derechos humanos a no ser discriminado y a una vivienda digna, al impedir, por la falta de esa información, el atender las múltiples violaciones que sufren los grupos desprotegidos de personas que los habitan, en razón de que la medición del alcance de las políticas públicas estatales, respectivas, depende de la aludida información estadística.

97. *Refiere la quejosa que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía posee obligaciones específicas para promover y garantizar los derechos humanos. Conforme a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, tiene entre sus funciones producir información, difundirla a través de mecanismos que faciliten su consulta y promover el conocimiento y uso de la información. Entre la información a producir se encuentra aquella relativa a la población y dinámica demográfica, distribución de ingreso y pobreza, vivienda, agua suelo y la que resulte necesaria para sustentar el diseño y la evaluación de las políticas públicas de alcance nacional.*
98. *En ese sentido, se desprende que la información relativa a la pobreza y al disfrute de derechos como la vivienda y el agua son considerados prioritarios dentro del ejercicio de las labores del Instituto. Incluso la idea de desarrollo nacional se encuentra estrechamente vinculada a la disminución de la pobreza a través de una sociedad más justa y equitativa. Asimismo, se encuentra*

Íntimamente relacionada con la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, prevista en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

99. *Tratándose de grupos en situación de vulnerabilidad o históricamente excluidos, estas obligaciones se ven reforzadas, sobre todo si se trata de obligaciones mínimas como contar con censos para determinar a los beneficiarios de las políticas públicas realizadas por el Estado para combatir la pobreza, exclusión y garantizar el desarrollo nacional.*

100. *Por lo que, resulta inaceptable que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía no haya realizado un censo para determinar cuántas personas habitan en asentamientos informales en el país, cuya condición de vulnerabilidad reside en la pobreza y marginación que obliga a las personas a vivir en zonas donde no tienen acceso a distintos servicios públicos.*

101. *La situación de marginalidad a la que se enfrenta la población en asentamientos informales exige que el Estado adopte medidas especiales para garantizar mejores condiciones de vida; contrario a ello, la práctica estatal consiste en ignorar su existencia e invisibilizarlos institucionalmente.*

102. *En esas condiciones, resulta que contar con estadísticas sobre los asentamientos informales constituye una de las obligaciones mínimas y de cumplimiento inmediato del derecho a la vivienda. Al respecto, el Comité DESC y el Comité de Derechos Humanos de*

la ONU han exigido a los Estados desglosar estadísticas para la presentación de sus informes, con el objetivo de conocer la situación de ejercicio de los derechos humanos.

103. *De igual manera, la obligación de generar información se encuentra prevista en diversos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad o la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer.*

104. *Argumentos los anteriores que, inclusive, guardan íntima relación con lo que expone en sus conceptos de violación segundo y tercero en los que aduce la conculcación del principio de no discriminación y el derecho a la vivienda.*

105. En esa tónica, debe precisarse que el cuarto párrafo, del artículo 117 de la Ley de Amparo,³³ establece que corresponde a la parte

³³ “**Artículo 117.** La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.

Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días; de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia, según proceda, a solicitud del quejoso o del tercero interesado.

En el sistema procesal penal acusatorio, la autoridad jurisdiccional acompañará un índice cronológico del desarrollo de la audiencia en la que se haya dictado el acto reclamado, en el que se indique el orden de intervención de cada una de las partes.

Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar

quejosa demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado, salvo en aquellos casos en los que el acto sea violatorio de derechos fundamentales, en sí mismo, pues en ese supuesto la carga de la prueba se revierte a las autoridades para demostrar que dicho acto es constitucional.

106. En la especie, la afirmación de la quejosa, consistente en que **la autoridad ha sido omisa en ejercer sus atribuciones** concernientes emitir la información estadística relacionada con

su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o de esta Ley.

En el informe se expondrán las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo.

En amparos en materia agraria, además, se expresarán nombre y domicilio del tercero interesado, los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o pretendan ejecutar y si las responsables son autoridades agrarias, la fecha en que se hayan dictado las resoluciones que amparen los derechos agrarios del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas, así como los actos por virtud de los cuales aquéllos hayan adquirido sus derechos, de todo lo cual también acompañarán al informe copias certificadas, así como de las actas de posesión, planos de ejecución, censos agrarios, certificados de derechos agrarios, títulos de parcela y demás constancias necesarias para precisar los derechos de las partes.

No procederá que la autoridad responsable al rendir el informe pretenda variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por el quejoso.

Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional.”

asentamientos humanos informales que coadyuve al desarrollo nacional genera una presunción de inconstitucionalidad que debe desvirtuarse por parte de la autoridad con las pruebas necesarias que acrediten el debido ejercicio de la facultad, al tratarse de un hecho negativo. Lo que también tiene apoyo en lo previsto en el artículo 82, del Código Federal de Procedimientos Civiles³⁴ de aplicación supletoria, en el que se precisa que el que niega no está obligado a probar, salvo que el hecho envuelva una afirmación expresa de un hecho.

107. En atención a lo anterior, debe analizarse el contenido del informe con justificación rendido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el que sustancialmente adujo lo siguiente:

“Como se advierte de los artículos 10 fracción XI y 11 fracción XVI de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los Municipios son los facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.

Asimismo, corresponde a las Entidades Federativas y los Municipios intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o

³⁴ **ARTÍCULO 82.** *El que niega sólo está obligado a probar:*

I.- Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;

II.- Cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el colitigante, y

III.- Cuando se desconozca la capacidad.”

programas de Desarrollo Urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones.

En esa medida –afirma- la quejosa desvía su reclamo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que es una autoridad que no cuenta con obligación legal para generar información acerca de asentamientos irregulares e informales pues ello les atañe a los municipios, por lo tanto.

Además, quienes tienen atribuciones para la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares son las Entidades Federativas y los Municipios. En esa virtud, la información sobre asentamientos humanos informales e irregulares debe ser solicitada y en su caso reclamada, a las Entidades Federativas y los Municipios.

No obstante lo mencionado, el Instituto ha generado y difundido diversa información estadística respecto a los asentamientos humanos en general sin la clasificación de informales como lo refiere el quejoso, tal como a continuación se expondrá.

Refiere que de conformidad con el artículo 26, apartado B constitucional, y del artículo 52 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía es un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y cuenta con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que en dicho Sistema se genere y proveer a su observancia.

De acuerdo con el artículo 56 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica señala que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía establecerá en coordinación con las Unidades, un catálogo nacional de indicadores.

El artículo 58 del mismo ordenamiento indica que el Instituto regulará, mediante la expedición de disposiciones de carácter

general, la captación, procesamiento y publicación de la Información, para el debido funcionamiento del SNIEG.

Conforme al artículo 2, último párrafo de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Instituto, al generar Información del SNIEG, se considera como Unidad del Estado, con atribuciones para desarrollar Actividades Estadísticas y Geográficas y con registros administrativos que permiten obtener información de interés nacional.

El Instituto tiene las siguientes facultades exclusivas establecidas en el artículo 59 de la LSNIEG, respecto a la siguiente Información de Interés Nacional:

- *Realizar los censos nacionales;*
- *Integrar el sistema de cuentas nacionales; y*
- *Elaborar los Índices Nacionales de Precios al Consumidor y al Productor.*

El artículo 59 último párrafo de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica señala que el Instituto podrá producir cualquier otra Información de interés nacional cuando así lo determine la Junta de Gobierno, sujeto a la disponibilidad presupuestaria con la que cuente.

En términos del artículo 88 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Instituto define la metodología para la generación de proyectos estadísticos, lo cual será aplicable a la captación, procesamiento y publicación de la información.

En mérito de lo mencionado el Instituto realiza los censos y encuestas nacionales, en cuya elaboración se cumplen los siguientes lineamientos básicos: la comparabilidad de la información en el tiempo y en el espacio; la adecuación conceptual de acuerdo con las necesidades de la información que el desarrollo social y económico imponga; y la comparabilidad internacional de la información que resulte de los censos mexicanos, atendiendo fundamentalmente a su periodicidad, con relación a la de otros países.

Siendo que el Instituto es quien tiene la facultad exclusiva de desarrollar y realizar los censos nacionales; el ejercicio de ésta y con apego al lineamiento básico consistente en la adecuación conceptual, de acuerdo con las necesidades de la información que el desarrollo social y económico imponga, configura a favor de este Instituto la facultad discrecional, bajo el parámetro objetivo del lineamiento referido, de decisión respecto a los temas cuya información se levantará y procesará en los censos nacionales.

El Instituto, en el marco de sus atribuciones constitucionales, genera los Censos de Población y Vivienda, los cuales constituyen la fuente de información estadística más completa sobre la cual se apoya el conocimiento de la realidad nacional, pues responde a los cuestionamientos sobre ¿cuántos somos? ¿cómo somos? y ¿dónde y cómo vivimos?, lo cual, permite a los diversos sectores sociales identificar el rezago social, los grupos vulnerables; las necesidades de la población en materia de vivienda, educación, salud, servicios de agua potable, electricidad y drenaje, entre otras, y, a partir de ello, elaborar planes y programas que tiendan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

*A los diferentes órdenes de gobierno e instituciones se les brinda insumos básicos para la planeación, programación, toma de decisiones, seguimiento y evaluación de los planes y programas que elaboran y, por su puesto, **para coadyuvar al desarrollo nacional y para la generación e implementación de políticas públicas.***

Los objetivos primordiales de todo censo consisten en contar a la población residente del país, actualizar la información sobre sus principales características demográficas y socioeconómicas, e identificar su distribución en el territorio nacional; así como efectuar los inventarios de las viviendas en la República Mexicana al tiempo que las obligaciones y atribuciones de este Instituto son generar información estadística a partir de los indicadores establecidos, cumpliendo a la normatividad y recomendaciones internacionales derivadas de los tratados en que México sea parte.

Aunado a lo anterior, el Instituto ha elaborado los conteos 1995 y 2005 y la Encuesta Intercensal 2015, con la finalidad de actualizar la información sociodemográfica a la mitad de los períodos comprendidos entre los Censo de Población y Vivienda 1990, 2000, 2010 y 2020. Aborda temas presentes sociodemográficos relacionados, entre otros temas, con la vivienda y guarda comparabilidad con los censos nacionales de población y vivienda.

Además, con fundamento en el artículo 56 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía establecerá en coordinación con las Unidades del Estado integrantes del SNIEG, el Catálogo Nacional de Indicadores, el cual actualmente está integrado por 312 indicadores clave, de los cuales 106 son del Tema Demográfico y Social, de los cuales a su vez 10 son del Subtema Calidad de vida y seguridad social, clasificados en 2 grupos:

- a) Condiciones de las viviendas y*
- b) Pobreza y marginación.*

En adición, dentro de los censos nacionales de gobierno, el tema de asentamientos urbanos irregulares se capta a través de los siguientes proyectos estadísticos, mismos que desarrollan las variables correspondientes: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD) 2017 y Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) 2018.

Así mismo, es de importancia señalar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en conjunto con la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República, desarrollaron un Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS), el cual pone a disposición de los usuarios la información sobre el avance en el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual México adoptó como un compromiso de Estado.

Los datos mostrados en el SIODS, tienen carácter oficial y, por lo tanto, sirven para el diseño de las políticas públicas, así como para los reportes internacionales que rinda el país.

Ahora bien, entre los indicadores que contemplan los objetivos del desarrollo sostenible, se encuentran:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

<i>Meta 1.1</i>	<i>1.1.1</i>	<i>Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural) G</i>
<i>Meta 1.2</i>	<i>1.2.1</i>	<i>Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y edad G E</i>
	<i>1.2.2</i>	<i>Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales G E</i>
<i>Meta 1.5</i>	<i>1.5.1</i>	<i>Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres por cada 100 000 habitantes G</i>
	<i>1.5.5</i>	<i>Pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) nacional N</i>
<i>Meta 1.a</i>	<i>1.a.2</i>	<i>Proporción del gasto público total en servicios esenciales (educación, salud y protección social) G</i>

2. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

<i>Meta 1.1.1</i>	<i>11.1.3</i>	<i>Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias NEM</i>
<i>Meta 11.4</i>	<i>11.4.2</i>	<i>Total de gasto público per cápita en la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio natural, desglosado por nivel de gobierno (nacional, regional, local y municipal), tipo de gastos (gastos de funcionamiento e inversiones) N</i>

Meta 11.5	11.5.1	<i>Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres por cada 100 000 habitantes G</i>
	11.5.3	<i>Pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) nacional N</i>

En esa tesitura, el Instituto ha generado y difundido información estadística de la totalidad de asentamientos humanos en el territorio nacional, la cual permite identificar su ubicación, así como características de la población que en ellos habitan y la información relacionada con el acceso a servicios básicos, por lo que se tiene la certeza de que la información estadística relativa a los asentamientos informales, se encuentra incluida en cada uno de los cinco proyectos arriba mencionados:

- a) Censos de Población y Vivienda;*
- b) Conteos 1995, 2005 y Encuesta Intercensal 2015;*
- c) Dos Censos nacionales de gobierno: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD) 2017 y Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) 2018;*
- d) 312 indicadores clave, de los cuales 106 son del Tema Demográfico y Social, de los cuales a su vez 10 son del Subtema Calidad de vida y seguridad social, clasificados en 2 grupos: Condiciones de las viviendas y Pobreza y marginación; y*
- e) Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.*

La información de estos cinco proyectos se genera y difunde con apoyo, entre otros, en el artículo 3 de la LSNIEG, el cual establece que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, tiene la finalidad de suministrar a la sociedad y al Estado Información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.

La mencionada información es oficial y está disponible para el público en general en el sitio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el marco del Servicio Público de la Información, de conformidad con los artículos 6, 54, fracciones I, II y III, 98, 99 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y artículo 7, fracción I de la Norma para la Difusión y Promoción del Acceso, Conocimiento y Uso de la Información Estadística y Geográfica que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Del mismo modo, el Instituto realizó el Inventario Nacional de Viviendas 2016 (INV), visible en la liga: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/inv/>, en la cual se puede consultar distintos temas como la condición del entorno para los crecimientos urbanos y rurales, infraestructura vial, servicios (alumbrado público, teléfono público, nombres de vialidades), acceso y comercio en vía pública, establecimientos económicos, población al 2010, características básicas de las viviendas particulares habitadas, y delimitación de colonias.

En aras de seguir generando y publicando información de interés nacional, en dicho link se incluye el estudio realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sobre el rezago social, mismo que fue generado por dicho Consejo a fin de cumplir con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social, mismo que precisa que la medición de la pobreza debe considerar el carácter multidimensional de la pobreza, para ello el CONEVAL construyó el citado Índice de rezago social, incorporando indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar; pues dicho Consejo es quien, contrario a este Instituto, cuenta con la atribución legal de analizar los puntos antes mencionados.

El índice de rezago social es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales.

Destaca que la información generada por el Instituto cumple las metas establecidas en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, orientadas a combatir pobreza,

enfermedades, analfabetismo, discriminación contra la mujer y degradación del medioambiente, permitiendo al mismo tiempo la actualización de información que los organismos internacionales requieren con fines comparativos (ONU, OIT, CEPAL, CELADE).

Ahora bien, en el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas, es una de las organizaciones internacionales encargadas de emitir recomendaciones a las cuales el Instituto da cabal seguimiento y cumplimiento; en este sentido es por medio de los Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Vivienda: La Ronda 2020, en el que se establecen las principales recomendaciones relacionadas con el tema; sin embargo, de éstas no se desprende recomendación o criterio alguno que retome el concepto "asentamiento informal".

108. Como se advierte el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, aduce en una primera parte de su informe, que no tiene las atribuciones en materia de intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de Desarrollo Urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, sino que ello le corresponde a las entidades federativas y a los municipios, por lo que no ha incurrido en la omisión que se le atribuye.

109. Enseguida, **reconoce que no ha emitido la información estadística respecto a la clasificación de asentamientos humanos "informales" que refiere la quejosa** pero, enseguida, afirma que ha realizado una serie de censos, conteos y encuestas intercensales en las que se indica el rezago social o la medición de la pobreza **que incluye a los asentamientos informales.**

110. Ahora, es importante precisar que el artículo 26, apartado B, constitucional, establece, de manera expresa, que el Estado cuenta con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales y de uso obligatorio para la Federación, Estados, Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y municipios, en los términos que establezca la ley reglamentaria, así como que la responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

111. Por su parte, el artículo 52 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, establece que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía es, conforme a lo dispuesto en el apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el mencionado Sistema, así como de realizar las actividades exclusivas a que se refiere el artículo 59 de dicha Ley, entre las que destaca el realizar los censos nacionales.

112. Asimismo, el artículo 3° de la legislación en comento establece que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica ***tiene la finalidad de suministrar a la sociedad y al Estado Información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto***

de coadyuvar al desarrollo nacional, conforme a los principios rectores de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia; en tanto que el artículo 63, fracción I, del propio ordenamiento prevé que para el desarrollo de las actividades estadísticas y geográficas colaborarán con el Instituto, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas.

113. En el diverso numeral 99, del ordenamiento en cita, se dispone que el Servicio Público de Información Estadística y Geográfica **será prestado en forma exclusiva por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía**.

114. De igual forma, el artículo 59, penúltimo párrafo, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica establece que la denominación censos nacionales, que es una facultad conferida en forma exclusiva al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, no puede ser empleada en el nombre ni en la propaganda de registros, encuestas o enumeraciones distintas a las que practique dicha institución.

115. Cabe destacar que el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica establece que se entiende como censo la enumeración general de todas las unidades que correspondan a un campo de observación predeterminado, independientemente de la forma y del momento en que se apliquen los cuestionarios correspondientes; mientras que el artículo 14 del propio ordenamiento señala que la preparación, organización,

levantamiento, tabulación y publicación de los censos nacionales, deberá realizarse de acuerdo con las necesidades de información, que se determinen en los servicios nacionales.

116. El artículo 15 del reglamento en comento dispone que el Censo General de Población y Vivienda se llevará a cabo cada diez años, y los Censos Económicos cada cinco años, mientras que los Censos Agropecuarios se llevarán a cabo cada diez años, sin perjuicio de que las autoridades competentes, atendiendo a los requerimientos de información para el desarrollo, determinen cambios en la periodicidad del levantamiento y conceptualización de los censos correspondientes.

117. Asimismo el numeral 100, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, señala que el Instituto, **siguiendo las mejores prácticas internacionales**, pondrá a disposición de quien lo solicite, los microdatos de las encuestas nacionales y muestras representativas de los operativos censales que realice **con la mayor desagregación posible**, sin violar la confidencialidad y reserva de la información básica establecidas en dicho ordenamiento.

118. De lo expuesto se advierte que **los censos de población y vivienda** constituyen la fuente de información estadística más completa sobre la cual se apoya el conocimiento de la realidad nacional, **pues permite identificar el rezago social, los grupos vulnerables, las necesidades de la población en materias de salud, educación, vivienda, servicios públicos, entre otras, a**

efecto de poder elaborar planes y programas que tiendan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes en determinada zona geográfica.

119. En ese sentido, la principal atribución del Instituto Nacional de Estadística y Geografía 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 lo que, el que otras autoridades también tengan ciertas facultades relacionadas con la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares no impide que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía también tenga injerencia en esa problemática desde su muy particular ámbito (antes pormenorizado) al contribuir en el desarrollo nacional mediante la emisión de estadística oficial que sirva como principal referente para realizar el diagnóstico y evaluación de la problemática atinente a los asentamientos humanos informales.

120. Aquí es importante destacar que, conforme lo ha precisado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del contenido del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se desprende que el Estado debe adoptar medidas generales de manera **progresiva** y medidas de carácter **inmediato**.

121. La realización de medidas **progresivas** significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los **derechos económicos, sociales, culturales y ambientales** lo

que no debe interpretarse en el sentido de que durante su período de implementación, dichas obligaciones se priven de contenido específico, lo cual tampoco implica que los Estados puedan aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos en cuestión, máxime luego de casi cuarenta años de la entrada en vigor del tratado interamericano. Asimismo, se impone por tanto, la obligación de **no regresividad** frente a la realización de los derechos alcanzados.

122. Respecto de las obligaciones de carácter **inmediato**, consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho. Dichas medidas deben ser adecuadas, deliberadas y concretas en aras de la plena realización de tales derechos. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno (artículos 1.1. y 2 de la citada Convención) resultan fundamentales para alcanzar su efectividad.³⁵

123. Asimismo, en la *Observación General 3 (1990), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas*, se señaló la existencia del compromiso de los Estados parte de garantizar y respetar los derechos ahí establecidos (dentro de los cuales se encuentra el de vivienda), compromiso que se cumple no sólo a través de medidas legislativas, sino también a través de medidas de carácter

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Poblete Vilches y otro vs Chile. Fondo de Reparaciones y Costas. Sentencia de ocho de marzo de dos mil dieciocho. Serie C No 349.

administrativo, financiero, educacional y social; motivo por el cual, el Poder Judicial como integrante del Estado, también resulta obligado, mediante la resolución de los juicios, a imponer el cumplimiento de obligaciones a través de las cuales se logre una mayor efectividad de los derechos, como en la especie, el **derecho a la vivienda**.

124. Asimismo, como ha sido expuesto con antelación, el referido **derecho a la vivienda** que defiende la impetrante,³⁶ 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.

125. En ese sentido, derivado del derecho a una vivienda digna, cobra relevancia lo relativo a los **asentamientos humanos informales** (cuya falta de información estadística se duele la quejosa) que ha sido definidos por la Organización de Naciones Unidas encargada de asuntos de vivienda (en la *Declaración de Pretoria de la reunión temática de Hábitat III, sobre asentamientos informales*, que se celebró el siete y ocho de abril de dos mil dieciséis), como áreas residenciales en las cuales:

- i. Los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades

³⁶ Derecho que es transversal al goce de otros derechos, como el de *no ser discriminado*, en específico, por la condición de pobreza derivada de habitar asentamientos humanos irregulares, que aduce la quejosa.

que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal;

- ii. Los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana y
- iii. Las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas.

126. 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.

127. Además de la inestabilidad del derecho de tenencia, los habitantes de los barrios no disponen de infraestructura y servicios básicos, el espacio público y las áreas verdes, y están expuestos de manera constante al desalojo, las enfermedades y la violencia.

128. Lo que evidencia aspectos enclavados, precisamente, en el contenido esencial del aludido derecho a la **vivienda digna**, esto es, bajo cualquier interpretación, el debido goce de ese bien colectivo contempla **la seguridad jurídica en la tenencia de lugar habitado y el evitar mayores riesgos a las personas asentadas en zonas geográficas y ambientales riesgosas**, 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 los **asentamientos informales**.

129. Ahora bien, conforme a lo anterior, si tenemos por una parte, que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, conforme al marco legal antes precisado, **tiene la atribución exclusiva** de suministrar a la sociedad y al Estado, información estadística y geográfica (como la denominación de dicha institución lo sugiere) de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional; que es 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; y por otra parte que, para garantizar el respeto de ese derecho, el Estado debe cumplir con el deber objetivo mínimo de tomar las medidas inmediatas que permitan a su acceso, sin ser objeto de discriminación; entonces, resulta congruente con ese objetivo el que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en ejercicio de sus atribuciones **exclusivas, genere la información estadística y geográfica, idónea, pertinente y eficaz, que dote de instrumentos al Estado para implementar, de manera óptima, las políticas públicas necesarias en aquellos sectores de la población más desprotegidos, como lo son, quienes habitan los llamados asentamientos informales o irregulares.**³⁷

³⁷ El artículo 21, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística, señala que: “El Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social deberá generar un conjunto de indicadores clave, que atenderán como mínimo los temas siguientes: población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, **vivienda**, distribución de ingreso y pobreza.”

130. Emisión de información estadística que –se reitera- es **facultad exclusiva** del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a la que, incluso, otros organismos como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se encuentran supeditados, ya que, conforme a la Ley General de Desarrollo Social,³⁸ dicho Consejo sustenta su metodología para **medir la pobreza** basado, entre otros indicadores, en los relativos a la calidad y espacios de la **vivienda digna y decorosa** y el acceso a los servicios básicos en la **vivienda digna y decorosa**.
131. De lo que se desprende que es necesaria la emisión de la información estadística en la forma desagregada o segmentada³⁹ solicitada por la quejosa, relativa a los **asentamientos irregulares o informales** para que, con base en la misma, sea posible que las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, doten de los elementos necesarios para abatir esas

³⁸ “**Artículo 36.** Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

I. Ingreso corriente per cápita;

II. Rezago educativo promedio en el hogar;

III. Acceso a los servicios de salud;

IV. Acceso a la seguridad social;

V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa;

VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa;

VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;

VIII. Grado de cohesión social, y

IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.”

³⁹ Conforme a lo establecido en el artículo 100, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Instituto, siguiendo las mejores prácticas internacionales, pondrá a disposición de quien lo solicite, los microdatos de las encuestas nacionales y muestras representativas de los operativos censales que realice con la mayor desagregación posible, sin violar la confidencialidad y reserva de la información básica establecidas en dicho ordenamiento.

condiciones de pobreza mediante la declaración de las **zonas de atención prioritarias** materia de la asignación presupuestaria respectiva⁴⁰ y, por ende, a partir de ello, se elaboren planes y programas que tiendan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de tales asentamientos.

132. Sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía aduzca que no cuenta con la atribución para emitir la aludida información estadística y que también afirme que ha generado y difundido diversa información respecto a los asentamientos humanos en general, sin la clasificación de informales.

133. Ni que el Instituto haya manifestado en su informe con justificación que el tema de asentamientos urbanos irregulares se ha captado a través de los siguientes proyectos estadísticos, mismos que desarrollan las variables correspondientes: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD) dos mil diecisiete y Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) dos mil dieciocho, entre otros.

⁴⁰ **Ley General de Desarrollo Social.**

*“Artículo 30. El Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación, desagregado a nivel de localidades en las zonas rurales y a nivel de manzanas en las zonas urbanas, para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto, hará la **declaratoria de zonas de atención prioritaria**, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.”*

134. Lo anterior, porque tanto en el propio informe justificado como en el oficio ***** de tres de julio de dos mil dieciocho emitido por el propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía,⁴¹ **reconoció que no disponía con la información relativa a la identificación de los asentamientos humanos informales tal como lo define la Organización de las Naciones Unidas.**
135. Sin que tampoco represente obstáculo alguno, lo alegado por la autoridad en el sentido de que del artículo 88 del Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Instituto tenga la atribución de definir la metodología para la generación de proyectos estadísticos, lo cual será aplicable a la captación, procesamiento y publicación de la información.
136. Porque, una cuestión es que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía tenga la facultad discrecional de definir la metodología para la generación de proyectos estadísticos y otra, muy distinta, es la obligación que le representa, **al contar con la atribución exclusiva, el generar la información estadística y geográfica, con la mayor desagregación posible** y que resulte indispensable para el desarrollo nacional y económico, es decir, para que el Estado cuente con las herramientas necesarias para cumplir a cabalidad con su compromiso de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en concreto, el derecho a la vivienda y, por ende, desarrollar las políticas públicas pertinentes para abatir los problemas más apremiantes para la población

⁴¹ Juicio de Amparo Indirecto ***** . Fojas 57 a 63.

como son los relativos a la subsistencia de los grupos marginados que habitan en condiciones de pobreza los asentamientos irregulares.

137. Consecuentemente, devienen fundados los conceptos de violación en estudio, al no haber demostrado la autoridad el haber ejercido sus atribuciones de generar información estadística para el desarrollo nacional, como una medida de carácter inmediato que debió adoptar, a fin de que cumplier con su deber objetivo mínimo de tutelar el derecho a la vivienda digna y evitar así, el impacto negativo que se genera a los grupos vulnerables que habitan los asentamientos informales o irregulares, lo que debe considerarse como una violación directa a ese derecho fundamental.

Concesión del amparo y efectos

138. Por lo que, al haber resultado fundados los conceptos de violación, se concede el amparo para que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía:

1. Genere, obtenga, analice y difunda información estadística de vivienda, en lo relativo a los ***asentamientos humanos informales***, en lo concerniente a la ***detentación legal de la vivienda*** y su ***ubicación en zonas geográfica y ambientalmente peligrosas***, tomando como referencia, entre otros, lo descrito en la citada *Declaración de Pretoria de la reunión temática de Hábitat III, sobre asentamientos informales*.

2. Conforme a su ámbito de atribuciones, capte, procese y publique la información estadística requerida y permita su comparabilidad, entre otros, conforme a lo dispuesto en los artículos 54⁴² y 88⁴³, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
3. De no contar con la aludida información estadística sobre asentamientos humanos informales descrita en el punto 1, recabe la necesaria en el censo nacional de población y vivienda más próximo.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida.

⁴² “**Artículo 54.** El Instituto, conforme a los principios constitucionales que rigen al Sistema, realizará las acciones tendientes a lograr:

I. La adecuación conceptual de la Información de Interés Nacional, a las necesidades que el desarrollo económico y social del país impongan;

II. Que la Información sea comparable en el tiempo y en el espacio, y

III. La adecuación de los procedimientos estadísticos y geográficos a estándares internacionales, para facilitar su comparación.”

⁴³ “**Artículo 88.** El Instituto deberá definir las metodologías que habrán de utilizarse en la realización de las Actividades Estadísticas y Geográficas, a través de Internet, antes de su implantación, a fin de recibir y, en su caso, atender las observaciones que se formulen al efecto.

De igual forma, el Instituto deberá dar a conocer y conservar los metadatos o especificaciones concretas de la aplicación de las metodologías que se hubieren utilizado en la elaboración de la Información.

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo, la Junta de Gobierno deberá expedir los lineamientos generales que habrán de seguirse para publicar dichas metodologías y atender las observaciones que, en su caso, se reciban.”

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a la quejosa **UN TECHO PARA MI PAÍS MÉXICO, ASOCIACIÓN CIVIL**, contra los actos y para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.

TERCERO. Se declara infundada la revisión adhesiva interpuesta por el **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA**.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvase los autos al Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente). La Ministra Ríos Farjat y los Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá, manifestaron que se reservan su derecho a formular voto concurrente.

Firman el Ministro Presidente de la Sala y la Ministra Ponente, con la Secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

PONENTE

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.