

AMPARO EN REVISIÓN 635/2019
QUEJOSA Y RECURRENTE: *****
RECURRENTE ADHESIVO: INSTITUTO
NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA.

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

Visto Bueno

Señora Ministra

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

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del amparo en revisión 635/2019 en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 61.

Estudio de fondo

95. 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 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.
96. *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.*
97. *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.

98. *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.*
99. *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.*
100. *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.*
101. *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.*

102. *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.*
103. *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.*
104. *En esa tónica, debe precisarse que el cuarto párrafo, del artículo 117 de la Ley de Amparo², establece que corresponde a la parte quejosa*

² **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 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

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.

105. 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 **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 Civiles³ de aplicación supletoria, en el que se precisa

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.

³ **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.

que el que niega no está obligado a probar, salvo que el hecho envuelva una afirmación expresa de un hecho.

106. 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 fracciones 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 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 del 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

Meta 1.1	1.1.1	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
Meta 1.2	1.2.1	Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y edad G E
	1.2.2	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
Meta 1.5	1.5.1	Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres por cada 100 000 habitantes G
	1.5.5	Pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) nacional N
Meta 1.a	1.a.2	Proporción del gasto público total en servicios esenciales (educación, salud y protección social) G

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

Meta 1.1.1	11.1.3	Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias NEM
Meta 11.4	11.4.2	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

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".

107. 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.

108. 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.**

109. 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 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.

110. 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.

111. 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.

112. 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**.

113. 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.
114. 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.
115. 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.
116. 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.

117. 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.**

118. 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.

119. 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**.

120. 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.

121. 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.⁴

122. Asimismo, en la *Observación General 3 (1990), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones*

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Poblete Vilches y otro vs Chile. Fondo de Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No 349.

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 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 logró una mayor efectividad de los derechos, como en la especie, el **derecho a la vivienda**.

123. Asimismo, como ha sido expuesto con antelación, el referido **derecho a la vivienda** que defiende la impetrante⁵, comprende **las medidas necesarias** para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzados, 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.

124. 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:

⁵ 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.

- i. Los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal;
- 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.

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.

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.

125. 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 del 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, deben tomarse 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**⁶.

126. 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 la Ley General de Desarrollo Social⁷, dicho Consejo sustenta su metodología para **medir la pobreza** basado, entre otros

⁶ 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.”

⁷ **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.

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*.

127. De lo que se desprende que es necesaria la emisión de la información estadística en la forma desagregada o segmentada⁸ 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 condiciones de pobreza mediante la declaración de las **zonas de atención prioritarias** materia de la asignación presupuestaria respectiva⁹ 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.

128. 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.

⁸ 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.*

⁹ **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.*

129. Ni que 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) 2017 y Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) 2018, entre otros.
130. 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 Geografía¹⁰, **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.**
131. 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.
132. 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

¹⁰ Juicio de Amparo Indirecto 944/2018. Fojas 57 a 63.

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

133. 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 se verificara una debida tutela del derecho a la vivienda digna que evitara 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

134. Por lo que, al haber resultado fundados los conceptos de violación, se concede el amparo para que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realice los censos y acciones necesarias a fin de recabar información desagregada solicitada por la quejosa sobre dichos **asentamientos informales o irregulares** en situación de pobreza que

define la Organización de Naciones Unidas¹¹. Ello, acorde con los lineamientos¹² que le permitan:

- La adecuación conceptual relacionada con la definición de **asentamientos informales o irregulares** antes precisada, a fin de que el Estado cuente con los elementos indispensables para implementar políticas públicas que eviten la discriminación de la población que habita tales asentamientos y acceda al derecho a una vivienda digna, de acuerdo a los estándares precisados en la presente resolución;
- La comparabilidad de esa información en el tiempo y en el espacio;
- La adecuación del procedimiento geográfico y estadístico respectivo a estándares internacionales, para facilitar su

¹¹ Definición realizada 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 en Pretoria el siete y ocho de abril de dos mil dieciséis: “**los asentamientos informales** son áreas residenciales en las cuales 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana. y 3) las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas. Además, los asentamientos informales pueden ser una manera de especulación inmobiliaria a todos los niveles de ingresos de los residentes, tanto ricos como pobres. 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. 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.

¹² **Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica**

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.

comparación atendiendo, fundamentalmente, a su periodicidad con relación a la de otros países.

Así, la restitución en el goce del derecho fundamental violado tiene por objeto obligar a la autoridad **la realización de todas las acciones necesarias para el ejercicio de sus facultades, en los términos precisados**¹³. Dicho actuar permitirá a la asociación quejosa ejercer, de forma plena, su objeto social respecto a la protección del derecho a la vivienda.

¹³ Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

I...

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.

...