

COMENTARIO DE LA LEY CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

Armando SOTO FLORES **

La Constitución Política de la Ciudad de México es el texto constitucional más joven del país. En cuanto a su estructura y contenido se aparta de manera considerable de otras constituciones estatales. Teniendo ocho títulos, el segundo de ellos se encarga de dar una espléndida cobertura a los derechos humanos. Aunque parecieran pocos, pues bajo este título únicamente se encuadran del artículo 6 al 14; lo cierto es que cada uno de ellos contempla un amplio espectro de derechos.

Así, el artículo 9, por ejemplo, se intitula “Ciudad solidaria” y establece los derechos a la vida digna, al cuidado, a la alimentación y a la nutrición; el derecho a la salud; el derecho a la vivienda digna; y el derecho al agua y a su saneamiento. En total, en nueve artículos, la Constitución contempla más de cincuenta derechos fundamentales; añadiendo, además, la obligación por parte del Gobierno de la Ciudad de México, de garantizar de manera efectiva su cumplimiento.

Para tal fin, y siguiendo la lógica legislativa de que todo precepto constitucional debe estar debidamente reglamentado por una ley secundaria que especifique la aplicación de un derecho, el Congreso de la Ciudad de México aprobó a finales de diciem-

* Publicada el 8 de febrero de 2019 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

** Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Carrera de Tiempo Completo “Titular C” de la Facultad de Derecho de la UNAM. Jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT nivel I. Contacto: <asotof@derecho.unam.mx>.

bre del 2018 la “Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México”, la cual entró en vigor el 8 de febrero del 2019.

Hay, sin embargo, un artículo que llama poderosamente la atención en cuanto a la forma en que fue redactado. El artículo 60 original de la Ley Constitucional señala, a la letra, lo siguiente:

Artículo 60. Para evitar que los desalojos forzosos o lanzamientos, violen, entre otros derechos, el derecho a una vivienda adecuada, podrán llevarse a cabo sólo en casos excepcionales. Antes de realizarse, las personas que serán desalojadas tienen el derecho a: no ser discriminadas, que se estudien todas las demás posibilidades que permitan evitar o minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza; la debida indemnización en caso de ser privados de bienes o sufrir pérdidas inmateriales; y contar con las debidas garantías procesales, lo que incluye la obligación del juez de dar audiencia a las personas que puedan ser objeto de un lanzamiento de su domicilio. Las autoridades competentes deben garantizar el adecuado realojamiento, de las personas sin recursos desalojadas, en un radio no mayor a 15 kilómetros tomando como centro el lugar de origen.

Las autoridades y poderes públicos de la Ciudad pondrán a disposición la información pública necesaria para conocer el número de personas desalojadas de las viviendas en las cuales tenían su domicilio, el lugar y las causas de los desalojos.

El Gobierno de la Ciudad de México, con base en el Plan General de Desarrollo y en el Programa de Ordenamiento Territorial, diseñará, ejecutará y regulará la política habitacional que garantice el pleno cumplimiento de lo establecido en los párrafos anteriores. Esta política contará con la participación de los sectores público, privado, social, y académico.

Los derechos de las personas desalojadas señalados en el primer párrafo del artículo 60 no parecen ser desproporcionados, y, es más, resultan hasta repetitivos en concordancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, los

artículos 14 y 16 de la Constitución federal establecen el derecho fundamental de toda persona al debido proceso. Para ello, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional indica que:

(...)

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

(...)

Asimismo, el Poder Judicial de la Federación, mediante la tesis jurisprudencial P. LV/92; dio contenido a las “formalidades esenciales del procedimiento”, al señalar que:

(...)

Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.¹

Por lo anterior, no es descabellada la primera parte del artículo 60 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías; pues sólo repite el contenido de la legislación federal.

Es su continuación lo que ha alarmado a la sociedad civil, pues al estipular que: “Las autoridades competentes deben garantizar el adecuado realojamiento, de las personas sin recursos desalojadas, en un radio no mayor a 15 kilómetros tomando como centro el lugar de origen”; parece dar motivos suficientes para impulsar a la comisión de hechos ilícitos.

¹ Tesis P.LV/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, n. 53, mayo de 1992, p. 34.

Debe recordarse que un desalojo procede cuando una persona titular de un derecho real (propiedad, usufructo, uso o habitación) o de un derecho de garantía, ejerce la acción que le concede la ley para recuperar el dominio de un bien inmueble en posesión de otra persona, que cuenta o con un derecho menor, que ha faltado a su obligación de pago, o simplemente porque no le asiste derecho alguno.

Los casos más recurrentes son, en efecto, el incumplimiento de la obligación por parte del arrendatario de pagar la renta, la falta de pago de bienes sujetos a garantía inmobiliaria y la ocupación ilegal –llamada en la jerga popular invasión– de predios. En cualquier caso, las conductas descritas constituyen *hechos ilícitos*, los cuales son censurados por la norma civil y penal respectivamente.

Por ese motivo, el imponer la obligación al Gobierno de la Ciudad de México de reubicar a las personas desalojadas, en un radio no mayor a 15 kilómetros de la ocupación ilícita que realizaron, constituye, por sí, una sinrazón jurídica.

Dicha redacción, tomada en un sentido perverso, anima a la comisión de hechos ilícitos tanto civiles como penales, pues, en vez de que la autoridad sancione conductas contrarias a las leyes, queda obligada a dotar a los morosos o delincuentes una residencia totalmente legal, y sobre todo a costa de los contribuyentes.

La aplicación del artículo 60, escrito en su forma original, prové una proyección desfavorable al mercado inmobiliario y a los contratos de arrendamiento. Sin embargo, aún queda pendiente la pregunta: ¿qué factores fueron relevantes para tomar tal decisión?

Argumentos de organizaciones no gubernamentales, como la Coalición Internacional del Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés) sirvieron para impulsar la legislación secundaria, ya que se “busca ofrecer algún tipo de protección a las más de tres mil personas que son desalojadas en la Ciudad cada año desde 2014”.

Como agravante, la organización anterior señala que los desalojos se llevan a cabo a través de “juicios simulados en los cuales se ejercen diferentes actos de corrupción por parte de notarios, registro público de la propiedad, jueces y actuarios, sin previa noti-

ficación, haciendo uso excesivo de la fuerza pública y de guardias privados que destruyen y roban pertenencias.”

Contra la postura original del artículo 60 de la Ley Constitucional, el coordinador de los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha pedido su derogación, pues considera que “representa una violación al derecho a la propiedad” al crear una carga para el Estado al asumir la obligación de reubicar a la gente y generar responsabilidad en caso de daño patrimonial.

Ello llevó a la presentación de un proyecto de reforma al artículo 60 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, el cual, busca mejorar la redacción, quedando de la siguiente manera:

Artículo 60. Ninguna persona podrá ser desalojada sin mandamiento judicial emitido de conformidad a las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso concreto.

En el mismo sentido, las autoridades administrativas, en el ámbito de sus atribuciones deberán de garantizar el derecho de audiencia, respetar el debido proceso y procurar, en todo momento, la mediación y conciliación; además de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento.

Las personas afectadas por un acto de desalojo podrán solicitar a las autoridades correspondientes, su incorporación a los programas de vivienda y serán estas autoridades las que, de manera paulatina y en la medida de sus posibilidades, resolverán la solicitud de la persona peticionaria, en los términos que establezca la ley de la materia. (sic)

Si bien la nueva redacción habría omitido el oprobio de restringir los desalojos forzados a casos excepcionales, los cuales ni siquiera fueron decretados en la ley, aún conserva la intención de premiar, y por lo mismo, alentar la comisión de hechos ilícitos. Con el texto del tercer párrafo del proyecto, las personas desalojadas estarían en la aptitud de acudir ante las autoridades encarga-

das de la vivienda para que puedan ser incorporados a programas sociales, sin necesidad de estudiar la causa de su ocupación ilegal.

El proyecto de reforma fue analizado y votado en el pleno del Congreso de la Ciudad de México el 31 de mayo del 2019. Se aprobó por unanimidad, con 46 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, modificaciones al proyecto original, quedando el artículo 60 de la siguiente manera:

Artículo 60. Ninguna persona podrá ser desalojada sin mandamiento judicial emitido de conformidad a las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso concreto.

Las leyes en la materia establecerán los procedimientos y modalidades para garantizar el derecho de audiencia, respetar el debido proceso, y procurar en todo momento, la mediación y la conciliación; además de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento.

Las personas afectadas por un acto de desalojo, podrán solicitar a las autoridades correspondientes, su incorporación a los programas de vivienda.

Desmenuzando la nueva redacción, el segundo párrafo sigue conservando la necesidad de agotar la mediación y la conciliación para el desalojo de una vivienda. Esto implica un abuso para el propietario y para el poseedor de *buena fe*. La causa de la ocupación debe ser, en todo momento, estudiada previo a intentar acudir a la justicia alternativa; ya que no se puede concebir que quien cometa un ilícito civil o penal goce de una protección social adicional.

El último párrafo sigue conteniendo una sinrazón jurídica. Sin el estudio previo de la causa lícita de la ocupación del inmueble, se atenta contra el derecho de propiedad a favor de la defensa del invasor. El espíritu del legislador se deja ver: buscar evitar desalojos forzosos o violentos, y no así invasiones ilegales. Sin embargo, la redacción dista de tal fin.