

Impromptu: sobre el artículo 60 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México. Breves notas

*Impromptu: on article 60 of the Constitutional
Law of Human Rights and its Guarantees
of Mexico City. Brief notes*

Horacio Heredia Vázquez (†)*

RDP

RESUMEN

El texto del artículo 60 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México requiere una interpretación que ajuste su contenido armónicamente no sólo a los derechos y necesidades de los desalojados, sino también de los titulares del derecho sobre el inmueble reclamado. En este trabajo se hace una lectura puntual de la primera sección de este artículo y se demuestra que en el texto se ocupa indebidamente el término “lanzamiento”, que requiere de una interpretación restrictiva.

PALABRAS CLAVE: lanzamiento, desalojo, desalojo forzoso.

ABSTRACT

The text of the article 60 of the Constitutional Law of Human Rights and its Guarantees of Mexico City requires an interpretation that harmonically adjusts its content not only to the rights and needs of the evic-

* Investigador titular “A” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Máster di II Livello en la Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”. Doctorado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

HORACIO HEREDIA VÁZQUEZ

ted, but also of the right holders on the claimed property. In this work a punctual reading of the first section of this article is made and it is demonstrated that the term “launch” is unduly used in the text, which requires a restrictive interpretation.

KEY WORDS: launch, eviction, forced eviction.

Sumario:

1. El texto.
2. Lectura y perplejidades.
 - A. Desalojos forzosos.
 - B. Medios de defensa adecuados.
 - C. Desalojos forzosos y lanzamiento no son sinónimos.
 - D. Excepcionales.
 - E. ...las personas que serán desalojadas tienen el derecho a...
3. Conclusiones.

1. El texto

Publicada el 8 de febrero de 2019, pero que en su artículo primero transitorio señala su entrada en vigor desde el 1o. de febrero de 2019, la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México da mucho a qué pensar.

Me interesa detenerme ahora en una sección, sólo una, que es la primera mitad (104 palabras) del artículo 60:

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 inmatrimoniales; 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...

No deja de tener importancia, desde luego, la segunda mitad.¹ Pero por ahora se verá sólo marginalmente, en buena medida porque, a poco de su publicación, ya fue reformada, y el texto parece, por las críticas, aún inestable.²

Conviene anotar aquí que la promulgación de esta Ley se mencionó discretamente en los medios. No obstante, es en últimos días que comienza a resonar más y más.³

Antes de comenzar propiamente, vale la pena indicar que, si bien esta Ley es de observancia general, tal y como lo manifiesta su artículo 1o., en buena medida las obligaciones ahí previstas suelen ser a cargo del Estado.

2. Lectura y perplejidades

A. Desalojos forzosos

Volvamos al texto, que ya desde su apertura anticipa parte de su contenido: “Para evitar que los desalojos forzosos o lanzamientos, violen, en-

¹ Esta segunda mitad señala: “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”.

² Clemente, Anabel, “Impulsores de ley de para impedir desalojos en la CDMX critican modificaciones”, *El Financiero*, 9 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/impulsores-de-ley-de-para-impedir-desalojos-en-la-cdmx-critican-modificaciones>.

³ Clemente, Anabel, “Por ley, frenan en CDMX los desalojos con violencia”, *El Financiero*, 9 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/por-ley-frenan-en-cdmx-los-desalojos-con-violencia>; “Conferencia: con nueva ley, ponen fin los desalojos arbitrarios y a desplazamientos forzosos en CDMX”, *Cencos*, 18 de febrero de 2019, disponible en: <http://cencos.com.mx/2019/02/conferencia-con-nueva-ley-ponen-fin-los-desalojos-arbitrarios-y-a-desplazamientos-forzosos-en-cdmx/>; Rosas, Edgar, “Buscan mediar desalojos forzosos en CDMX”, *Centro Urbano*, 15 de febrero de 2019, disponible en: <https://centrourbano.com/2019/02/15/buscan-mediador-desalojos-forzosos-cdmx/>.

HORACIO HEREDIA VÁZQUEZ

tre otros derechos, el derecho a una vivienda adecuada, podrán llevarse a cabo sólo en casos excepcionales”.

Omitiré comentarios sobre la redacción densa, abigarrada y confusa. En primer lugar, llama la atención la disyuntiva “los desalojos forzosos o lanzamientos”. Esto puede significar dos cosas: o bien que para el legislador ambos son lo mismo, o bien que son actos distintos, dos especies subsumidas a un mismo tratamiento.

En segundo lugar, conviene ver qué se entiende por “desalojos forzosos” y “lanzamientos”. Los códigos Civil y de Procedimientos Civiles de la Ciudad de México (CDMX) no se refieren específicamente a estos vocablos, pero tanto “desalojo” como “lanzamiento” son términos técnicos y de uso foral corriente.⁴ La legislación local habla más bien de “desocupación”⁵ en términos generales o cuando el inquilino deja voluntariamente el inmueble, o trata directamente de la restitución del inmueble.⁶ A mayor abundamiento, aunque estos términos no están

⁴ Sólo a guisa de ejemplos, véanse Tesis XXII.10.5 C (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 17, t. II, abril de 2015, p. 1742; Tesis 3a./J. 10/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, núm. 56, agosto de 1992, p. 21.

⁵ Cfr. artículo 114 del CPCDF: “Será notificado personalmente en el domicilio señalado por los litigantes... VI. La sentencia dictada por el juez o la Sala del Tribunal que condene al arrendatario de casa habitación a desocuparla, así como el auto de su ejecución”; artículo 517 del CPCDF: “Si la sentencia condena a hacer alguna cosa, el juez señalará al que fue condenado... En el caso que el arrendatario, en la contestación de la demanda, confiese o se allane a la misma, siempre y cuando esté y se mantenga al corriente en el pago de las rentas, el juez concederá un plazo de seis meses para la desocupación del inmueble. Cuando la demanda se funde exclusivamente en el pago de rentas este beneficio será de seis meses, siempre y cuando exhiba las rentas adeudadas y se mantenga al corriente en el pago de las mismas”; artículo 590 del CPCDF: “Otorgada la escritura se darán al comprador los títulos de propiedad, apremiando, en su caso, al deudor para que los entregue, y se pondrán los bienes a disposición del mismo comprador, dándose para ello las órdenes necesarias, aun las de desocupación de fincas habitadas por el deudor o terceros que no tuvieren contrato para acreditar el uso, en los términos que fija el Código Civil. Se le dará a conocer como dueño a las personas que él mismo designe”.

⁶ Cfr. artículo 7o. del CPCDF: “Pueden ser demandados en reivindicación, aunque no posean la cosa, el poseedor que para evitar los efectos de la acción reivindicatoria dejó de poseer y el que está obligado a restituir la cosa o su estimación si la sentencia fuera condenatoria. El demandado que paga la estimación de la cosa puede ejercitar a su vez la reivindicación”; artículo 9o. del CPCDF: “Al adquirente con justo título y de buena fe le compete la acción para que, aun cuando no haya prescrito, le restituya la cosa con sus frutos y accesiones en los términos del artículo 4o., el poseedor de mala fe, o el que te-

presentes en la legislación específica local vigente de la CDMX, sí figuran en los códigos de otros estados de la República, junto con “desahucio”.⁷ Los términos, si bien comparten un campo semántico, no son sinónimos exactos⁸ y presentan diferencias en cuanto a la vía y al momento procesal: juicio de desocupación, incidente de lanzamiento, diligencia de lanzamiento, etcétera; pero siempre se refieren al acto de la autoridad que ordena o ejecuta, dentro de un procedimiento, que los tenedores de un inmueble salgan o sean expulsados de él.

“Desalojo forzoso” es, en cambio, un término usado principalmente en el derecho internacional de los derechos humanos. Que esta institución sea el objetivo del artículo citado de la Ley se deduce de su corres-

niendo título de igual calidad ha poseído por menos tiempo que el actor. No procede esta acción en los casos en que ambas posesiones fuesen dudosas o el demandado tuviere su título registrado y el actor no, así como contra el legítimo dueño”; artículo 17 del CPCDF: “El que es despojado de la posesión jurídica o derivada de un bien inmueble, debe ser ante todo restituido y le compete la acción de recobrar contra el despojador, contra el que ha mandado el despojo, contra el que a sabiendas y directamente se aprovecha del despojo y contra el sucesor del despojante. Tiene por objeto reponer al despojado en la posesión, indemnizarlo de los daños y perjuicios, obtener del demandado que afiance su abstención y a la vez conminarlo con multa y arresto para el caso de reincidencia”.

⁷ Cfr., por ejemplo, artículo 2.310 del CPCEM: “Podrá reclamarse el pago de las rentas vencidas y las que se sigan venciendo hasta que tenga verificativo el lanzamiento”; artículo 2.312 del CPCEM: “...apercibido de lanzamiento a su costa si no lo efectúa”; artículo 2.318 del CPCEM: “Si la exhibición del importe de las pensiones se hace fuera del plazo señalado para el desahucio, también se dará por concluida la providencia de lanzamiento...”.

⁸ Por ejemplo, la Academia Mexicana de la Lengua señala las siguientes diferencias: “Desocupar y desalojar. ¿Cuál es la diferencia entre *desocupar* y *desalojar*? Si bien *desocupado* y *desalojado* implican la idea de vaciar un espacio, el verbo *desalojar* expresa casi siempre un matiz de obligatoriedad; generalmente la acción es ejecutada por el propietario de un inmueble (*El dueño del departamento donde vivo intentó desalojarme antes de que terminara mi contrato*) o bien por el desalojado pero orillado por las circunstancias y no de manera voluntaria (*Tuvimos que desalojar el edificio porque presentaba daño estructural irreparable; Debido a una fuga de gas, desalojamos la oficina inmediatamente*). Por su parte, *desocupar* se refiere a un hecho voluntario ejecutado principalmente por el inquilino: *Desocuparé el departamento porque quiero irme a vivir con mi pareja, Aún tengo tiempo de desocupar el edificio pues mi contrato termina en abril de 2018*. A pesar de las diferencias semánticas enunciadas, frecuentemente no se hace esta distinción en la legislación mexicana, pues la acción legal mediante la que se promueve la desocupación o el desalojo de un inmueble se conoce como *desahuciar*. Consiste en demandar la desocupación de un espacio y, si el juez dicta la sentencia en sentido favorable, se traduce en el acto de *lanzar* o *desalojar* a una persona física o moral de ese espacio. Con un sentido más coloquial, suele emplearse la voz *expulsar*”. Disponible en: <http://www.academia.org.mx/esp/respuestas/item/desocupar-y-desalojar>. Las cursivas son del texto original.

HORACIO HEREDIA VÁZQUEZ

pondencia con el uso del término “derecho a una vivienda adecuada”,⁹ y no el establecido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que es “derecho a una vivienda digna y decorosa”.

Si los términos usados en la legislación mexicana son coincidentes con el proveniente del derecho internacional de los derechos humanos, y en qué medida lo son, se advierte al ver el folleto de ONU-Hábitat, intitulado *Desalojos forzosos*, que ejemplifica situaciones generales de lo que se considera “desalojo forzoso”.¹⁰ El documento no es particularmente claro, porque plantea “situacionalmente” los tipos de desalojos

⁹ Cfr. Comisión de Derechos Humanos, Resolución 1993/77. Así, el mencionado derecho a la vivienda se encuentra directa o implícitamente contemplado en diversos instrumentos, como es, “sin pretensiones exhaustivas, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUniversal DH, artículo 25.1), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DAmericana DDH, artículo XI; véase artículo XXIII), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CAmericana DH, artículo 26)”. Gialdino, Rolando E., “El carácter adecuado de la vivienda en el derecho internacional de los derechos humanos”, p. 44, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31646.pdf>.

¹⁰ Al parecer de manera ejemplificativa y no taxativa, el documento enuncia algunas situaciones que pueden conducir a desalojos, a saber: “Proyectos urbanos y rurales de desarrollo, como presas o carreteras; Minería, actividades extractivas y otras actividades industriales; Embellecimiento de ciudades, renovación/transformación urbana, incluida la prevención de desastres; Zonificación, planificación urbana y espacial; Megacontencimientos, como los grandes acontecimientos internacionales y deportivos; Adquisiciones y arrendamientos de tierras a gran escala; Privatización y/o especulación en los sectores de la vivienda y la tierra; Falta de seguridad jurídica de la tenencia, legislación protectora o implementación; Cambios relacionados con la vivienda y la tierra en los países en transición hacia una economía de mercado; No expedición o no reconocimiento de los títulos de propiedad de la tierra y la vivienda, incluidas las reclamaciones de tierras sin resolver; Eliminación de los tugurios y criminalización de la pobreza; Corrupción y colusión entre los intereses públicos y privados; Actividades del sector inmobiliario y las empresas privadas, incluidos el acoso inmobiliario y los préstamos fraudulentos; Acaparamiento de tierras, en particular por grupos armados y paramilitares; Leyes y prácticas discriminatorias, en particular en relación con la herencia; Establecimiento en asentamientos informales debido a la pobreza o el desplazamiento por causas naturales o humanas, la migración del campo a las ciudades u otras causas; Falta de asequibilidad y gentrificación; Impago del alquiler o el préstamo hipotecario/ejecuciones hipotecarias; Violencia doméstica o malos tratos; Tenencia de la vivienda vinculada a los permisos de trabajo (por ejemplo, en el caso de los trabajadores domésticos o estacionales); Conflictos políticos y étnicos que utilizan el desalojo, la demolición de viviendas y el desplazamiento como arma de guerra, con fines de limpieza étnica y desplazamientos de población; Conflictos armados internacionales y no internacionales y establecimiento de hogares de civiles como objetivos, en particular como forma de castigo colectivo; Las denominadas medidas de lucha contra el terrorismo; Actividades de mantenimiento del orden público punitivas y de represalia”. ONU-Hábitat,

forzosos y se mencionan muchos que valdría considerar bajo ópticas distintas; además, es marcadamente generalizante. Importa, en todo caso, que sí trata algunas materias contempladas dentro de las hipótesis habituales de “lanzamiento”, significativamente la hipótesis “Impago del alquiler o el préstamo hipotecario/ejecuciones hipotecarias”.¹¹

Sin embargo, un punto fundamental para considerar la coincidencia está en la definición que da el propio documento de ONU-Hábitat al término en cuestión:

El desalojo forzoso¹² es “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7 (1997), sobre el derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos).¹³

Así, en la definición emanada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), un elemento fundamental que caracteriza este desalojo forzoso es que no se cuenten con “medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”.

Desalojos forzosos, Nueva York-Ginebra, Naciones Unidas, 2014, Folleto informativo, núm. 25/Rev.1, pp. 3 y 4.

¹¹ Sin embargo, en el “Informe del relator especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari”, no se menciona el supuesto análogo con “lanzamiento”, sino principalmente aquellos “desalojos forzosos” referidos a desplazamientos de grupos de población por causa de proyectos de desarrollo.

¹² Sobre la misma designación de desalojo forzoso, el CDESC señala: “El empleo de la expresión «desalojos forzosos» es en cierto modo problemático. Esta expresión pretende transmitir el sentido de arbitrariedad e ilegalidad. Sin embargo, para muchos observadores la referencia a los «desalojos forzosos» es una tautología, en tanto que otros critican la expresión «desalojos ilegales» por cuanto que supone que la legislación pertinente brinda una protección adecuada y se ajusta al Pacto, cosa que no siempre es así en absoluto. Asimismo, se ha señalado que el término «desalojos injustos» es aún más subjetivo dado que no se refiere a ningún marco jurídico. La comunidad internacional, especialmente en el contexto de la Comisión de Derechos Humanos, ha optado por la expresión «desalojos forzosos» sobre todo teniendo en cuenta que todas las alternativas propuestas adolecían también de muchos de esos defectos”.

¹³ ONU-Hábitat, *op. cit.*, p. 3.

HORACIO HEREDIA VÁZQUEZ

Esta definición es interpretada en el folleto *Derechos humanos, proyectos de desarrollo y desalojos. Una guía práctica*:

Según la OG núm. 7 al PIDESC el desalojo forzoso se da cuando personas, familias o comunidades enteras son obligadas a salir de sus hogares o de las tierras que ocupan sin que el Estado les ofrezca medios de protección (como es la posibilidad de defenderse en los tribunales) contra los desalojos.¹⁴

Resulta, pues, claro que la *ratio iuris* que subyace es el considerar que los desalojos, sobre todo, por obras de desarrollo e infraestructura,¹⁵ sin que existan garantías jurídicas que les permitan a los desalojados defender su posesión o su mera tenencia, no sólo son violaciones en sí del derecho humano a la vivienda, sino que también pueden volverse detonadores de la violación de otros derechos. No obstante, conviene destacar que el folleto ONU-Hábitat en ningún momento menciona el término “lanzamiento”.¹⁶

B. Medios de defensa adecuados

Complementariamente, para entender el sentido y alcance de la valoración de los medios legales a disposición de los desalojados como “adecuados”, conviene detenerse en las provisiones establecidas por la misma ONU. En rigor, mediante la expresión “desalojos forzosos”, el

¹⁴ Emanuelli, María Silvia y Gómez, Omar, *Derechos humanos, proyectos de desarrollo y desalojos. Una guía práctica*, México, RLS, 2009, p. 15.

¹⁵ Que sea la visión que prima se advierte en el propio folleto mencionado en la nota inmediata precedente, en el documento “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo” (Anexo I del “Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado”, A/HRC/4/18).

¹⁶ Sí menciona “desahucio” en E/CN.4/2004/48, p. 6: “En la resolución 1991/12 de la Subcomisión figuran directrices para establecer las responsabilidades jurídicas de aquellos que efectúan el *desahucio* y se establece que los desalojos forzosos pueden ser realizados, sancionados, solicitados, propuestos, iniciados o tolerados por diversas entidades, entre ellas, pero no exclusivamente, las autoridades de ocupación, los gobiernos nacionales, los gobiernos locales, las empresas urbanizadoras, los planificadores, los propietarios de viviendas, los especuladores inmobiliarios y las instituciones financieras y organismos de ayuda bilaterales e internacionales”.

CDESC señaló no sólo la problematicidad del término, sino también el componente inherentemente ilícito e injusto de dicho desalojo.¹⁷

El folleto *Desalojos forzosos* de ONU-Hábitat también trata este tema, y en la parte relativa señala cómo debe considerarse que sea el medio de defensa a efecto de que se estime como “adecuado”:

Todas las personas amenazadas u objeto de desalojo forzoso tienen derecho a acceder a un recurso oportuno, que incluya una audiencia imparcial, el acceso a la asistencia letrada y asistencia jurídica (gratuita, en caso necesario). Además, se pueden establecer procedimientos de queja o conciliación dirigidos por un órgano independiente. Se debe suspender cualquier desalojo mientras el caso esté pendiente ante cualquiera de esos órganos.¹⁸

El OG7 dispone, además, en su § 16 lo siguiente:

El Comité considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas, con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo;¹⁹ f) no efectuar desalojos cuando haga mal

¹⁷ Véase *supra* nota 12.

¹⁸ ONU-Hábitat, *op. cit.*, p. 35. Cfr. con lo señalado en A/HRC/4/18 citado en la nota 15, que establece en su § 59: “Todas las personas que estén amenazadas o sean objeto de desalojos forzosos tienen el derecho de acceder oportunamente a un recurso. Entre las medidas apropiadas figuran una audiencia imparcial, acceso a la asistencia letrada, asistencia jurídica, retorno, restitución, reasentamiento, rehabilitación e indemnización y éstas deben ajustarse, según se aplique, a los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”.

¹⁹ Este punto, que habría sido tratado en el artículo 60 de la Ley original, fue reformado el 7 de mayo de 2019, sin que al momento me haya sido posible apreciar en qué medida. Cfr. nota 2.

HORACIO HEREDIA VÁZQUEZ

tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

C. *Desalojos forzosos y lanzamiento no son sinónimos*

Dado que los “lanzamientos” se encuentran regulados en el orden jurídico mexicano y cuentan con los medios de defensa ordinarios y extraordinarios del propio orden jurídico, parece inviable hacer una equiparación del término “lanzamiento” con el de “desalojo forzoso”.

De las características antes señaladas, cuyo cumplimiento es necesario a efecto de que el “lanzamiento” no constituya un acto de “desalojo forzoso”, cabe estimar lo siguiente: a) el que sufre una amenaza de lanzamiento cuenta en el orden jurídico mexicano con un recurso jurídico, debiendo seguirse un procedimiento en donde se realiza la cognición por parte del juez de la causa;²⁰ b) en el juicio se llevan a cabo audiencias donde ambas partes expresan lo que a su derecho conviene; c) ambas partes pueden ser asistidas por abogados; d) el gobierno de la CDMX brinda asesoría legal gratuita a través del servicio Locatel, y e) el juicio se lleva ante el Poder Judicial, y la fuerza pública, en caso de requerirse, no depende del propio poder. Respecto a que la ejecución del desalojo se suspenda mientras el caso esté pendiente, conviene tener en cuenta, con relación a los juicios de arrendamiento inmobiliario, el contenido del artículo 966 del CPCDF:

Artículo 966. En los procedimientos de arrendamiento las apelaciones sólo serán admitidas en el efecto devolutivo de tramitación conjunta con la sentencia definitiva, tratándose de las resoluciones dictadas antes de la sentencia definitiva y se substanciarán en los términos previstos por el artículo 692 Quáter.

La apelación que se interponga en contra de la sentencia definitiva procederá en efecto devolutivo de tramitación inmediata.

Tratándose de resoluciones dictadas con posterioridad a la sentencia definitiva procede la apelación en el efecto devolutivo de trami-

²⁰ Si bien en el Estado de México tiene un carácter que prácticamente acerca el juicio de desahucio a un juicio ejecutivo, no es el caso en la CDMX.

tación inmediata, salvo los casos de excepción previstos en la parte general de juicio ordinario civil.

En consecuencia, se establece que, en caso de existir apelación de la sentencia, ésta será con efecto devolutivo, no interrumpiendo el curso del juicio y, por ello, de la vía de apremio. Sin embargo, en la práctica, el plazo que se concede para la ejecución se fija una vez que la sentencia causa estado y, en consecuencia, se espera al resultado de la apelación, en buena medida porque, si se realizaran las diligencias de lanzamiento y en la apelación cambiara el sentido de la sentencia de la primera instancia, sobrevendrían complicaciones mayores.

¿Por qué entonces equiparar “desalojo forzoso” con “lanzamiento”? La confusión, en rigor, deriva de incluir bajo la misma categoría “desalojo forzoso” (término claro en derecho internacional de los derechos humanos) con “lanzamiento” (término habitual en el foro, en la legislación local previa y en la de otros estados) debido a la coincidencia de una o algunas hipótesis (desocupación por impago del alquiler, no cumplimiento de las cuotas hipotecarias, etcétera), sin tomar en cuenta que el orden jurídico mexicano ya prevé los medios de defensa adecuados, y más bien considerando que de suyo el lanzamiento o desalojo viola derechos humanos. En otras palabras, un lanzamiento lícitamente ejecutado no incurriría en la hipótesis peculiar prevista de “lanzamiento como desalojo forzoso”, pues el orden jurídico mexicano pone a disposición medios de defensa adecuados, en los cuales se cumplen, formal o materialmente (en referencia al efecto devolutivo del artículo 966 del CPCDF), los requisitos señalados en el documento de la ONU.

No se comprende, entonces, la valoración que hace la Ley en su artículo 60: en tanto que señala el riesgo de que en la realización de desalojos forzosos y lanzamientos se “violen, entre otros derechos, el derecho a una vivienda adecuada”, determina que “podrán llevarse a cabo sólo en casos excepcionales”.

Es un peligro que en la interpretación de este artículo se proceda a rajatabla,²¹ y no se tengan en consideración las diferencias sustanciales entre ambos tipos de desalojo. Por ello, el propio documento del

²¹ Quizá la preocupación por ello motiva que en la Oficina del Alto Comisionado se dedique una sección especial al tratamiento de los medios de defensa.

HORACIO HEREDIA VÁZQUEZ

OG7 (1997) del CDESC, que —como vimos— establece la definición de desalojo forzoso, hace una aclaración importante: “Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos”.

En consecuencia, no se pueden establecer como sinónimos los términos “lanzamiento” y “desalojo forzoso”, y tampoco subyace en ellos la misma *ratio iuris*, por lo que no cabe su tratamiento bajo el mismo esquema.

D. *Excepcionales*

Se entiende, a la luz de los documentos interpretativos de los tratados y convenciones, que en ciertas ocasiones el Estado, que debe garantizar una vivienda adecuada, excepcionalmente puede (y debe) desalojar a las personas de sus lugares de residencia; por ejemplo, cuando las condiciones mismas previstas para el ejercicio del derecho no pueden garantizarse: tal es el caso de las normas de protección civil, en el caso de quienes habitan en un inmueble dañado durante una catástrofe, o deben ser sacados de sus viviendas por razones de seguridad en caso de contaminación, exposición a explosivos, incendios o razones análogas. En tal sentido, el mencionado folleto de ONU-Hábitat señala:

No todos los desalojos están prohibidos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. La prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos llevados a cabo tanto de conformidad con la ley como con las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el desplazamiento de personas de tierras expuestas a riesgos puede ser necesario para proteger la vida. Sin embargo, incluso en estas circunstancias, los desalojos deben estar en consonancia con la legislación nacional y las normas internacionales pertinentes, incluidas las debidas garantías procesales.

Considero, pues, que estos casos son los que deben ser considerados “excepcionales” al tenor de la Ley que aquí se comenta, y no, en cambio, los lanzamientos llevados con apego al orden jurídico y con-

formas a las normativas de derechos humanos. Por ello, distinguiendo precisamente, el folleto de ONU-Hábitat establece que

Una resolución administrativa o judicial por sí sola no se traduce necesariamente en un desalojo legal o justificado... la situación todavía puede constituir un desalojo forzoso si no cumple con las normas internacionales de derechos humanos y las obligaciones del Estado al respecto.

Si se interpreta de manera distinta, o sea, que los lanzamientos son desalojos forzosos, en rigor el dispositivo (artículo 60) parecería descalificar *in toto* el procedimiento según el orden jurídico mexicano (y sólo así se comprendería que no provee “medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”) y establecería que, en tanto que las normas existentes podrían violar derechos, la posibilidad de realizar un lanzamiento sería sólo excepcional.

En otras palabras, el lanzamiento como forma de ejecución forzosa, de interpretarse de manera equivocada esta Ley, daría pie a que se estime que en su ejecución se viola el derecho a la vivienda adecuada, y al hacerlo se privaría al propietario que reclama su propiedad de sus derechos, a saber: el derecho de acceso a la justicia, que contempla el de ejecutabilidad de la sentencia contenido en el artículo 17 constitucional; el derecho que tiene a recuperar y disfrutar de su propiedad; el derecho a una justicia pronta y expedita, entre otros.²²

Además, en buena medida por la falta de claridad que distinga una casuística adecuada y los sujetos obligados, provocaría una situación anómala, pues el Estado convertiría al propietario de un inmueble en su “corresponsable” del derecho a la vivienda de quien sin derecho (por ejemplo, en el entendido de que un tribunal se haya pronunciado en contra) se niega a abandonar el inmueble; esto es, que a costa del propietario, el Estado satisface el derecho a la vivienda del inquilino o deudor hipotecario al que no se puede lanzar.²³

²² Tesis I.3o.C.71 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 18, t. III, mayo de 2015, p. 2157; Tesis 1a./J. 42/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 124.

²³ Esto no sería del todo inusitado, pues ya el Tribunal de Sudáfrica falló en contra del desalojo de una comunidad.

HORACIO HEREDIA VÁZQUEZ

Adicionalmente, existe el riesgo, sujeto a una interpretación inadecuada, de que sea la parte que solicita el lanzamiento la que deba probar que se encuentra en tal situación de excepcionalidad, lo cual tendría por fuerza que considerarse una carga excesiva de la prueba.

E. ...*las personas que serán desalojadas tienen el derecho a...*

Pero el artículo aquí en lectura fija una normativa y enuncia derechos. Conviene, pues, determinar si tales derechos surgen *ex novo* y, por lo tanto, se desean implantar, o bien si tales derechos ya se encontraban en textos previos y sólo se les reconoce.

Primero, el texto del artículo 60 aclara que no debe discriminarse. No hay nada nuevo aquí, sino quizá el deseo de conformarse con los textos de Naciones Unidas que recalcan este punto.²⁴

No obstante, eso es sólo el inicio. El artículo 60 indica, además, otros derechos, por lo cual se estudian otras posibilidades para “evitar o minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza”. Hace falta saber qué quiere decir con “todas las posibilidades” (¿de acuerdo con qué se determinan “todas” las posibilidades?) y cuándo puede establecerse que fueron todas, efectivamente. En tal sentido, el folleto de ONU-Hábitat tiene una sección particular, bajo el rubro “Obligaciones antes de cualquier desalojo. En primer lugar, se deben estudiar todas las alternativas al desalojo”, que establece directrices que pueden servir para interpretar este punto:

Aunque puede haber circunstancias excepcionales en determinados casos, el desalojo no siempre es la única manera de abordarlas... Muchas alternativas a los desalojos han resultado satisfactorias. Por ejemplo, el fomento de la seguridad de la tenencia en los asentamientos informales, su legalización o su mejora puede generar inversión en vivienda; la mejora puede ser una solución para condiciones de vida peligrosas o insalubres; y los planes de distribución de la tierra pueden resolver los litigios de tierras entre los pobres urbanos y los propietarios de tierras que deseen construir en ellas. Del mismo modo,

²⁴ ONU-Hábitat, *op. cit.*, p. 8.

el diseño de proyectos de manera diferente puede reducir el número de personas afectadas negativamente por el desalojo o mitigar de otra manera el efecto negativo de los proyectos.

En buena medida, se aprecia que el fondo no se refiere a los lanzamientos ordenados conforme a derecho al interno de un proceso, sino fundamentalmente a los desplazamientos de personas y grupos por desastres, obras de desarrollo e infraestructura, refugiados, etcétera. Ciertamente, se trata de un deber “ante cualquier desalojo”, pero las garantías que otorga el mismo proceso cubren adecuadamente la exploración de alternativas, la presencia de agentes gubernamentales (los actuarios) y demás requisitos que se abordan en el referido folleto.

No creo, en consecuencia, que esta obligación debiera sobrecargar el proceso, abriendo incidentes o solicitando peritajes. No son obligaciones previstas en rigor para el lanzamiento, sino, como se ha dicho, para los desplazamientos y otros desalojos forzosos. Por ello, estas “alternativas” no se exploran en la parte especial dedicada.

Otros derechos manifestados en el texto suponen “la debida indemnización en caso de ser privados de bienes o sufrir pérdidas inmateriales”. En este punto, también ONU-Hábitat contempla el tema de la indemnización; sin embargo, no es tan claro como se desearía:

La indemnización por la vivienda, la tierra y los bienes se debe proporcionar antes del desalojo. Se puede sumar a otras medidas, incluida la reubicación... Tampoco incluye los años de ahorros ni la inversión dedicados a la vivienda u otros aspectos no materiales. La indemnización justa y equitativa de todas las pérdidas debe incluir las pérdidas de bienes personales, inmobiliarios o de otro tipo, en particular los derechos o los intereses relacionados con la propiedad y las pérdidas. Debe proporcionarse indemnización por cualquier daño económicamente evaluable, según corresponda y de forma proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, como, por ejemplo: pérdida de vida o miembros; daños físicos o mentales; oportunidades perdidas, en particular de empleo, educación y prestaciones sociales; daños materiales y pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; daños morales; y gastos necesarios para la asistencia letrada o de expertos, medicamentos y servicios médicos, y servicios psicológicos y sociales.

HORACIO HEREDIA VÁZQUEZ

Es fundamental que se ubique el contexto correcto en el que la indemnización deba ocurrir. Considero que puede incidir en distintas hipótesis de las contempladas como desalojo forzoso; por ejemplo, cuando se desplaza a personas por obras de desarrollo, por megaeventos, entre otros. No estimo que el lanzamiento debidamente ejecutado, en tanto que es el ejercicio de un derecho, conlleve necesariamente indemnización, y menos que ésta corra a cargo del propietario.

La interpretación inadecuada de la Ley conllevaría una seria problemática de interpretación: qué significa “ser privados”. ¿Que los bienes fueron robados? ¿Que simplemente se perdieron? ¿Es una desposesión? ¿Comprende bienes embargados? Si es el caso de robo, parece redundante y fuera de lugar. Si se trata de bienes embargados, nuevamente parece que se priva a la parte que pide el desalojo de un derecho. Si se asumiera que los bienes dentro de la vivienda son garantía del pago de rentas o de los posibles daños ocasionados en la vivienda, el tema a lo mejor tendría que pensarse en términos de conservación y compensación. Pero nuevamente no es lo que dice el texto. En realidad, los usos de vocablos imprecisos nos tendrían que llevar a ampliar el ámbito de reflexión: ¿se trataría de bienes incorporados en el inmueble...?, ¿o bien dañados durante el desalojo?, ¿incluye, además, por ejemplo, sembradíos o de edificaciones realizadas clandestinamente en terreno ajeno? No debería, en tanto que forman ya una sola cosa con el inmueble, pero no parece que las reglas del derecho civil o procesal entren aquí en consideración. Dado que la Ley no establece la distinción entre si el poseedor era de buena o mala fe, pareciera entonces que la disciplina no contempla dicha distinción, y tampoco si se trata de bienes que conservan el inmueble, que lo mejoran o que son de mero lujo. En realidad, estamos en tierra ignota.

Pero la indemnización es prevista también para las “pérdidas inmateriales”. ¿Se refiere el legislador local a lo que en teoría se conoce como el daño meramente patrimonial, esto es, las lesiones patrimoniales en las que no hay una afectación material de ninguna cosa? ¿Es el daño moral? ¿Se considera el daño punitivo, que en la interpretación de la Corte constituye un capítulo del daño moral? ¿Se incluirá la indemnización por la inconveniencia en el transporte, en la zona, en el mismo desalojo? ¿A cargo de quién corre dicha indemnización?

3. Conclusión

Una interpretación correcta y sistemática del artículo 60 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, que tome en consideración los principios establecidos en la misma CPEUM, y en concreto el de interdependencia de los derechos humanos, y los documentos interpretativos auténticos de los tratados y convenciones en materia de derechos humanos, conduce ciertamente a descartar que el lanzamiento ejecutado conforme a derecho en la CDMX pueda ser equiparable al desalojo forzoso tal como es previsto en la mencionada Ley y en los tratados y convenciones que indirectamente lo contemplan al tratar el derecho a la vivienda. Interpretarlo de otra manera supone violentar la esfera jurídica de los propietarios o poseedores con derecho de un bien inmueble y, a su vez, violaciones a los derechos humanos de éstos.

Dado que un lanzamiento ejecutado con apego a la norma excluye los presupuestos que determinan la violación de derechos humanos, su aparición al interno de la Ley Constitucional no debe interpretarse en su sentido técnico foral, bajo el riesgo de violentar los derechos humanos de la contraparte.

Al parecer, la manera excesivamente amplia en que se estudia el derecho a la vivienda adecuada por parte de los organismos encargados de brindar una interpretación y adecuación de las normas contenidas en los tratados y convenciones ha propiciado una regulación también generalizante, donde es importante que los legisladores que implementan la normativa, y los jueces y autoridades que la aplican, hagan un correcto deslinde de los requisitos y casos, así como de las obligaciones concretas, a efecto de brindar certidumbre jurídica.

Corresponde a los intérpretes de esta Ley, como en otras ocasiones, evitar los riesgos inherentes a la invasión conceptual de inspiración constitucional sobre el derecho privado. En rigor, la falta de técnica civilística que use los conceptos adecuados resulta en deformaciones conceptuales y confusiones, y provoca un acentuamiento de la crisis en que se encuentran la materia y la impartición de justicia. Si bien los principios constitucionales deben regir y modelar en lo general la orien-

HORACIO HEREDIA VÁZQUEZ

tación del derecho civil, a fin de integrarlo en un orden jurídico armónico, conforme la referida invasión abarca más asuntos concretos y de detalle, provoca la erosión interna de las instituciones, lo cual resulta también en un déficit de certeza jurídica y de solidez del marco jurídico ya establecido.

Revista de Derecho Privado, Cuarta Época,
año VI, núm. 15, enero-julio de 2019