



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA
ÁREA DE CONOCIMIENTO DE CIENCIAS SOCIALES Y
JURÍDICAS



CENTRO DE INVESTIGACIONES JURÍDICO-POLÍTICAS

PROYECTO TERMINAL:

LA CORRUPCIÓN COMO INHIBIDOR PARA EL ACCESO AL DERECHO A LA
RESTITUCIÓN DE LA VIVIENDA:

CASO ZAPATA 56, CIUDAD DE MÉXICO,

INMUEBLE AFECTADO POR EL SISMO OCURRIDO EL 19 DE SEPTIEMBRE DE
2017

QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHOS HUMANOS

PRESENTA:

GRECIA SEBASTIAN ZEPEDA

DIRECTOR:

DOCTOR GUILLERMO PEREYRA TISSERA

CIUDAD DE MÉXICO, A 31 DE OCTUBRE DE 2023

CONTENIDO

1. JUSTIFICACIÓN.....	5
2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	6
3. OBJETIVO GENERAL	8
4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	8
CAPÍTULO I.....	9
ANTECEDENTES DEL CASO: APROXIMACIÓN GENERAL AL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.....	9
1. EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.....	9
1.1. LA CORRUPCIÓN EN LA ESFERA DEL SERVICIO PÚBLICO	12
1.2.1. LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA-SECTOR INMOBILIARIO EN EL SERVICIO PÚBLICO.....	15
1.2. LA TIPIFICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA EN EL SERVICIO PÚBLICO.....	19
CAPÍTULO II.....	21
ASPECTOS GENERALES SOBRE EL DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE LA VIVIENDA EN CASO DE SISMO	21
2. DERECHO A LA VIVIENDA: MARCO JURÍDICO.....	21
2.1. LEGISLACIÓN EN EL DERECHO NACIONAL	21
2.2. LEGISLACIÓN EN DERECHO INTERNACIONAL	22
2.3. DERECHO DE RESTITUCIÓN A LA VIVIENDA: CONTENIDO Y ALCANCE	23
MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL.....	23
2.3.1.....	23
2.3.1.1. DERECHO DE RESTITUCIÓN A LA VIVIENDA POR CATÁSTROFES NATURALES	26
2.3.1.1.1. MODALIDADES DE REPARACIÓN EL DERECHO DE RESTITUCIÓN POR CATÁSTROFES NATURALES.....	27
2.4. LEGISLACIÓN NACIONAL.....	28
2.4.1. LEGISLACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO	30
CAPÍTULO III	31
DESCRIPCIÓN DEL CASO	31
3.1. ASPECTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS EN LA COYUNTURA DEL SISMO DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017.....	31
3.2. CONTEXTO PREVIO AL SISMO DEL INMUEBLE ZAPATA 56.....	39
3.3. INMUEBLE ZAPATA 56.....	41
3.4. ACCIONES GUBERNAMENTALES EN FAVOR DEL INMUEBLE ZAPATA 56.....	45
CAPÍTULO IV.....	54

<i>PROPÓSITO Y EVALUACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO</i>	<i>54</i>
4.1 EL DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE LA VIVIENDA DEL INMUEBLE DE ZAPATA 56.....	54
4.2. EVENTO SÍSMICO COMO FARO DE LA CORRUPCIÓN INMOBILIARIA	57
4.2.1. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS PINHEIRO AL CASO DEL INMUEBLE ZAPATA 56.....	58
4.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	64
<i>BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS</i>	<i>66</i>
<i>ANEXOS</i>	<i>73</i>

“...Las víctimas de los escombros, los que se quedaron sin techo o sin familia, vivieron momentos devastadores y los convirtieron en un adiós, se despidieron de sus casas; enterraron a sus muertos. Cerraron el ciclo, tuvieron su duelo.

(...)

Hubo en cambio otra clase de víctimas que no tuvimos tiempo de heroísmos, tan ocupados que estábamos en querer detener nuestro edificio que parecía venírse nos encima. Que no perdimos la vida, ni nos rompimos las piernas, pero lo perdimos todo. No podemos cerrar ese ciclo.”

Adriana Maza, Ciudad de México, septiembre de 2018.

1. JUSTIFICACIÓN

Durante los últimos diez años mi labor profesional ha consistido en proteger y garantizar los derechos humanos de las personas desde el ámbito de la Administración Pública; no obstante, uno de los problemas que perjudican estas prerrogativas son los actos de corrupción.

Tal es el caso, que durante mi pasaje profesional tuve la oportunidad de contribuir en la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, unidad administrativa que se creó con la finalidad de atender a las personas damnificadas e inmuebles dañados por el sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017. En dicho transcurso laboral se identificaron actos de corrupción, los cuales dilataban el acceso efectivo al derecho a la restitución de la vivienda.

Es por ello, que el exponer y analizar el presente estudio de caso radica centralmente en que, a seis años de tal catástrofe sísmica, las personas damnificadas del inmueble ubicado en la Avenida General Emiliano Zapata 56, Colonia Portales, Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México, no han sido restituidas a su derecho humano a la vivienda por actos de corrupción previos al sismo realizados por personas servidoras públicas en conjunto con la empresa Canadá Building Systems México de S.A de C.V, empresa encargada de la construcción del inmueble, en el año 2016.

Además, dichos actos de corrupción han impedido el eficaz cumplimiento del Programa Integral para la Reconstrucción del Gobierno de la Ciudad de México (2018). Tal abuso de poder ha dejado durante seis años a las personas damnificadas lejos de sus hogares y en una situación de vulnerabilidad.

Esta situación ha transgredido el derecho para el desarrollo integral de las personas, de acuerdo con el Relator Especial de las Naciones Unidas señala que: “el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño a tener y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad.” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos, s.f.)

Entonces bien, el análisis de dicha investigación será identificar los diversos obstáculos que han existido para acceder a la restitución efectiva de la vivienda por parte de las personas damnificadas del inmueble Zapata 56, así como lo han sido los hechos que se califican como actos de corrupción que se suscitaron en el proceso de construcción del

inmueble, previo al sismo. Sin dejar de lado, la insuficiencia normativa sobre el derecho a la o restitución a la vivienda por motivos de dicho fenómeno.

Será relevante exponer que el fenómeno sísmico suscitado el 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México fue un elemento que visibilizó los actos de corrupción que existen en el servicio público en materia de vivienda, como lo es, el escalofriante negocio en el sector de las constructoras inmobiliaria. Finalmente, es inédito porque revela la incapacidad total del Estado por su omisión para garantizar el derecho a una vivienda digna, así como el derecho a su restitución por catástrofes naturales.

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El fenómeno sísmico del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México fue un evento catastrófico para miles de personas, debido a las invaluable pérdidas humanas, materiales y patrimoniales. Dicho evento visibilizó la constante vulneración de los derechos humanos; en específico del derecho a la vivienda, debido a los actos de corrupción por parte de personas servidoras públicas.

Es decir, esta coyuntura sísmica exhibió que los actos de corrupción en la esfera del servicio público son corrosivos para el acceso y el ejercicio efectivo de los derechos humanos, como es el caso del derecho a la restitución de la vivienda.

Actualmente, dichos actos de corrupción han agravado durante seis años la situación en las que permanecen las personas damnificadas del inmueble de Emiliano Zapata 56, Colonia Portales, Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México.

Lo anterior, debido a que el mencionado inmueble, a menos de dos años de haber sido construido, tuvo una afectación estructural de alto riesgo, razón por la cual debió ser demolido. Las indagaciones del presente estudio de caso reflejan que tal afectación recayó en una inadecuada praxis de construcción de origen, debido a la utilización de materiales no apropiados, quedando vulnerable desde un inicio la vivienda; subrayando que dichos procesos fueron autorizadas y supervisadas por personas servidoras públicas de la entonces Delegación Benito Juárez.

Ahora bien, a pesar de que fueron emitidas por el Gobierno de la Ciudad de México los Programas de Reconstrucción para la restitución de su vivienda, los actos de corrupción cometidos por las personas servidoras públicas de la entonces Delegación Benito Juárez y la empresa Canadá Building Systems México S.A de C.V., han sido perjudiciales durante estos

seis años, ya que han dilatado el acceso al derecho a la restitución de la vivienda de las personas damnificadas del Sismo. ¿De qué manera los actos de corrupción han influido en la dilación o inhibición al acceso al derecho a la restitución de la vivienda en la coyuntura del evento sísmico del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México respecto a las personas damnificadas del inmueble de Emiliano Zapata 56?

Para responder esta pregunta, se realizó un trabajo de investigación sobre el derecho a la restitución a la vivienda en caso de catástrofes sísmicas, la cual consistió en la recolección de fuentes primarias y secundarias. En tal sentido, se desarrolló una revisión documental mediante, libros, fuentes periodísticas, documentos que permitieran comprender y entender de qué manera el derecho a la restitución está protegido y garantizado en el ordenamiento jurídico internacional, nacional y local.

En este sentido, para allegarnos de una perspectiva sobre la realidad del proceso de restitución desde el contexto de las personas damnificadas, se determinó la pertinencia de realizar entrevistas particularmente en una modalidad no estructurada. Ahora bien, es importante señalar que, derivado de la visita de campo al inmueble afectado de Zapata 56, no sé logró ubicar a las personas afectadas, ya que se encuentra totalmente demolido e inhabitable; por lo que, únicamente se pudieron contactar vía telefónica y virtual a cuatro de las 24 familias que vivían en dicho inmueble 56, mismas que se reservaron el derecho a la privacidad de sus datos.

Cabe señalar que, la participación de las personas entrevistadas, permitieron profundizar en el presente estudio de caso, en dos sentidos: el primero de ellos, es en función en el campo de la investigación y la academia, sobre los retos para trasladar el análisis o las nuevas aportaciones en materia del derecho a la restitución hacia la agenda pública a fin de contrarrestar la vulneración de éste derecho; el segundo es sobre cómo desde la administración pública, en este caso, cómo personas servidoras pública, es fundamental avizorar el quehacer público, ya que se juega un papel prioritario para trazar las rutas para hacer efectivo el derecho a la restitución a la vivienda, porque este derecho es tangible en el proyecto de vida de las personas damnificadas de Zapata 56.

3. OBJETIVO GENERAL

Describir y analizar cómo los actos de corrupción han sido un factor principal para inhibir el acceso al derecho a la restitución a la vivienda de las personas damnificadas del inmueble ubicado en la Avenida General Emiliano Zapata 56, Colonia Portales, Alcaldía Benito Juárez de la Ciudad de México, derivado del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017.

4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar los elementos de los actos de corrupción que agravaron el derecho a la restitución de las personas damnificadas del inmueble afectado de Emiliano Zapata 56.
- Conocer las acciones gubernamentales para garantizar el derecho a la restitución de la vivienda de las personas damnificadas del inmueble afectado de Emiliano Zapata 56.
- Examinar los diferentes mecanismos para el acceso al derecho a la restitución de la vivienda del inmueble Emiliano Zapata 56.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL CASO: APROXIMACIÓN GENERAL AL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

“Muchos de ellos, por complacer a tiranos, por un puñado de monedas, o por cohecho o soborno están traicionando y derramando la sangre de sus hermanos.”
EMILIANO ZAPATA

1. EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

Referirse a la definición de la corrupción encierra un sinnúmero de corrientes filosóficas, económicas, sociológicas, que han aludido sobre este término, sin embargo, el reto de acercarse al concepto de la corrupción radica en los grandes impactos que en la praxis genera.

Por ello, alcanzar una definición universal sobre lo que significa corrupción supone varios retos; ya que como bien lo señala el autor Orrego Larraín (2000), existen tres tipos de dificultades para su conceptualización: a) los cambios valóricos que definen lo que una sociedad entiende por corrupción en un tiempo y una cultura determinada; b) la carencia de indicadores estables que en forma sistemática permitan determinar qué y cuanta corrupción existe en un período determinado y c) la multiplicidad de formas en que se expresa la corrupción.

De acuerdo con la definición etimológica de la corrupción, el término procede del latín *corruptio, -ōnis*, que significa acción y efecto de corromper o corromperse (Real Academia Española, 2022).

La palabra corrupción fue acuñada por primera ocasión por el filósofo Aristóteles, el cual hacía alusión que la corrupción es lo “opuesto a la virtud, lo que equivale, para el estagirita, a lo antinatural. El que alguien busque la reproducción del dinero sin fin y que el gobierno no sea resultado de la relación entre ciudadanos sujetos libres y racionales”. (Narciso Benbenaste, 2005, párrafo 9). En esta conceptualización, se analizan dos aspectos

fundamentales sobre acciones que van en contra de algo establecido socialmente y sobre la parte pública que se beneficie a costa de esto.

En ese sentido, se ha cuestionado si la corrupción es un acto inherente al comportamiento del ser humano, ya que las personas teniendo la capacidad de elegir, se “opta por no cumplir con reglas específicas que se han pactado socialmente”. Es decir, para los aspectos éticos la corrupción es considerada en el ámbito de los valores como un comportamiento inmoral; la cual consiste en “romper las reglas que se ha pactado como sociedad para obtener alguna ventaja”. (Canal Comunicreando. Canal de Youtube , 2017)

Ahora bien, rescatando algunas características sobre la corrupción del autor Roberto Zavala, se menciona que es un acto tendiente para causar un daño, una alteración o un vicio sobre una cosa determinada, además que se considera como el aprovechamiento de la administración de un patrimonio común, y en particular del gubernamental, como la desviación de los fines de la función pública.” (Zavala Treviño, 2013, pp.13-22)

Desde la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se refieren al término corrupción como:

"Una plaga insidiosa que tiene un amplio rango de efectos corrosivos en las sociedades. Socava la democracia y el mandato de la ley, lleva a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, erosiona la calidad de vida y permite florecer el crimen organizado, el terrorismo y otras amenazas para la seguridad humana. La corrupción perjudica desproporcionadamente a los pobres al desviar fondos destinados al desarrollo, debilitando la capacidad del gobierno para proporcionar servicios básicos y desalentar la ayuda exterior y la inversión. " (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004, párrafo I)

Asimismo, de acuerdo con el artículo VI, inciso a) de la Convención Interamericana contra la Corrupción, señala que son actos de corrupción:

“El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas,

favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.” (Convención Interamericana contra la Corrupción, 2022, artículo VI, párrafo primero)

Por otro lado, se alude a la siguiente definición de corrupción:

“Toda acción u omisión de funcionario público en que éste se desvíe de los deberes normales de su cargo con el objeto de obtener gratificaciones de índole privado (familia, amistad) o beneficios políticos, pecuniarios o de status, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información, influencias u oportunidades surgidas en razón de su cargo”. (Orrego Larraín, 2000, pág. 3)

Dichas definiciones y características respecto a la corrupción permiten señalar que es un fenómeno sociocultural implícito en diversos actos de la humanidad. Ahora bien, de acuerdo con el autor Rowland, Michel alude que algunas de las formas más comunes de la corrupción son el soborno, nepotismo, extorsión, fraude, evasión de impuestos, tráfico de influencias, cohecho, favoritismo, lavado de dinero, malversación de fondos públicos, conflicto de interés, traspaso al sector privado, uso indebido de información privilegiada, enriquecimiento ilícito y los moches. No obstante, no todas estas prácticas son iguales en extensión, en causas y efectos. Más aún, no todas son reconocidas como corrupción y sancionadas en los diversos países y regiones del mundo. (Rowland, Michel, 1998, pp. 1-8).

Las anteriores definiciones ayudan al análisis y reflexión sobre lo que implica la corrupción y sus grandes impactos. En esta tesitura, es importante rescatar algunas ideas para caracterizar a la corrupción:

- Transgrede una norma jurídica o una condición socialmente aceptada.
- Genera beneficios particulares debido a una función asignada. Los actos son realizados desde el ámbito público para generar beneficios particulares.
- Violentan derechos humanos.
- Perjudican bienes y servicios otorgados por el Estado.
- Los actos de corrupción son sancionados de acuerdo con la normatividad de cada Estado.
- La corrupción es un tema lascivo para la sociedad.

Ahora bien, es importante revisar la corrupción en el servicio público, debido a que es uno de los principales obstáculos para el desarrollo social y un aumento de las desigualdades.

1.1. LA CORRUPCIÓN EN LA ESFERA DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público lo desempeñan personas funcionarias designadas por el poder público, quienes están obligadas a garantizar servicios que permitan satisfacer intereses generales, que están sujetas a una legislación y reciben una retribución. (Fernandez, 2016, pp. 223-224)¹

De la misma manera, es valioso puntualizar tres definiciones que clarifican los componentes que aluden a la corrupción en el servicio público, establecidos en el artículo 1º de la Convención Interamericana contra la Corrupción:

“Función pública: toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

Funcionario público: "Oficial Gubernamental" o "Servidor público", cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

Bienes: los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos.”
(Instituto Americano de Derechos Humanos, 2005, pág. 2)

En ese sentido, las personas servidoras públicas tienen el deber ético y normativo de ejecutar las funciones y desempeñar su cargo con base en los preceptos legales, pues su finalidad es procurar y proteger el bien público.

Ahora bien, el fenómeno de la corrupción en México en específico en el servicio público es uno de los problemas fundamentales que obstaculiza el bienestar común, ya que se ha observado en los distintos niveles de gobierno y ámbitos de competencia de nuestro país.

¹ véase la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Amparo penal directo, Blackaller, Ricardo, 6 de diciembre de 1924, mayoría 7 votos, Seminario Judicial de la Federación, t. xv, p. 1251

El Estado Mexicano ha firmado diversos instrumentos internacionales en materia de corrupción, como lo son la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA); la Convención para combatir el cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; los cuales tiene que hacer cumplir sus preceptos como lo establece el artículo 1º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así como para el combate a la corrupción se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene como finalidad prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas por hechos de corrupción. (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 2022, artículo 113, párrafo primero)

En México, el combate a la corrupción en el servicio público es una tarea que se ha venido implementando desde los años ochenta. Sin embargo, los programas y planes que se han realizado desafortunadamente no han generado los impactos correspondientes en favor de la sociedad mexicana. Para ilustrar mejor tal argumento, de acuerdo con datos del INEGI, los costos de la corrupción en el ámbito nacional, entre el año 2015 al año 2017 “pasó de 6,418.8 millones de pesos a 7,217.8 millones.” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2022, pág. 1-8)

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Impacto y Calidad Gubernamental arrojó que más del 60% de la población ha experimentado con las personas servidoras públicas hechos de corrupción, entre los asuntos que se destacan son la seguridad pública, en los trámites con el ministerio público y los permisos relacionados con la propiedad. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2022, pág. 1-8)

Dichas apreciaciones respecto al contacto que tuvieron las personas en actos de corrupción se pueden observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 3

PRINCIPALES TRÁMITES, PAGOS, SOLICITUDES DE SERVICIO Y CONTACTOS DONDE LA POBLACIÓN EXPERIMENTÓ AL MENOS UN ACTO DE CORRUPCIÓN, 2021



¹ Contacto con policías u otras autoridades de seguridad pública por incidentes de tránsito, infracciones, detenciones por riñas, faltas a la moral o administrativas, faltas a la moral o administrativas.

² En «Otros pagos, trámites o solicitudes» se incluyen «Carta de no antecedentes penales»; «Solicitud de diversas licencias»

³ Incluye trámites como permisos para vender en la vía pública, conexión o regulación del servicio de agua potable y drenaje.

* Presenta un coeficiente de variación (CV) Moderado, en el rango de [15,30).

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2021

Fuente: (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2022, pág. 1-8)

Bajo esta situación, los actos de corrupción han quebrantado la confianza entre ciudadanía y gobierno, pues 9 de cada 10 personas consideran que la corrupción es una práctica que ocurre a menudo o muy frecuentemente entre los empleados de gobierno. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2022, pág. 1-8)

En consonancia con el párrafo anterior, es necesario señalar que uno de los problemas que también se visibilizan con la corrupción es el tema de la impunidad, ya que la ciudadanía pocas veces denuncia tales actos de corrupción, pues únicamente en el año 2017, 7 de cada 100 delitos fueron denunciados. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2022, pág. 1-8)

En ese tenor de ideas, las personas servidoras públicas no deben beneficiarse del cargo o función que ostenten en el poder público. La concepción del servicio público tiene que ser vista desde una perspectiva ética, en la que prevalezca la honradez y la transparencia.

Es así como el mandato que tiene el Estado Mexicano es transversalizar en el servicio público el enfoque de la transparencia y rendición de cuentas a través de un componente de cero tolerancias a la corrupción e impunidad.

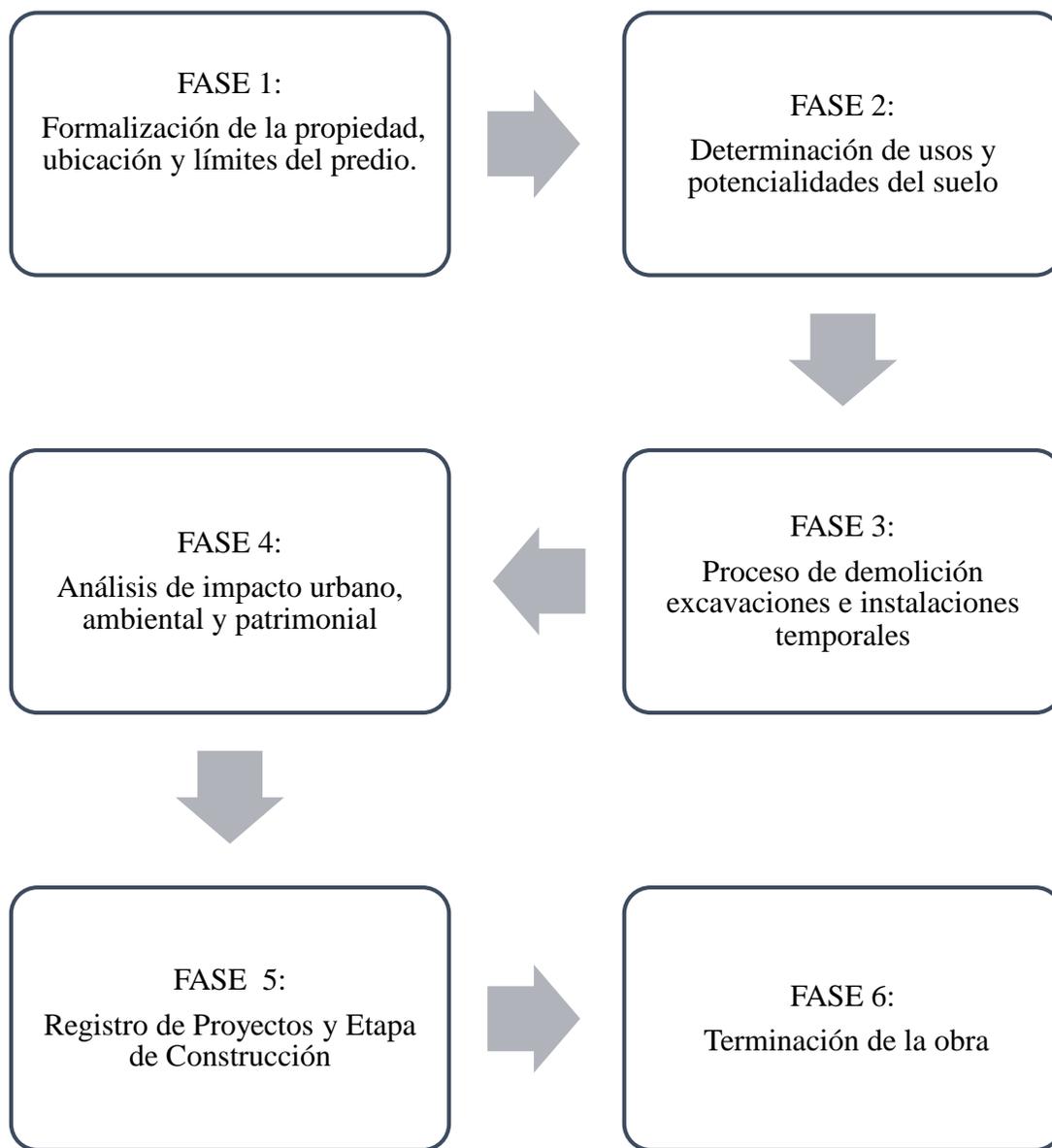
1.2.1. LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA-SECTOR INMOBILIARIO EN EL SERVICIO PÚBLICO

Uno de los espacios donde se experimentan los actos de corrupción son los permisos y trámites relacionados con la propiedad en específico de un bien inmueble para fines de vivienda, la cual se ha convertido en un objeto del mercado, en específico del sector inmobiliario. Actualmente en México, los actos de corrupción predominan en las etapas del “desarrollo de las viviendas, derivado de las deficiencias e inconsistencias en el marco regulatorio en la autorización de estas.” (Programa Nacional de Vivienda, 2021, página 70)

En ese sentido, el sector inmobiliario es uno de los más vulnerables ante este fenómeno de la corrupción, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), señala que en 17 países que forman parte de la Anti-Bribery Convention lo ubica como el segundo sector en el que ocurren más casos de soborno a nivel internacional (15% de los casos), sólo por debajo de las industrias extractivas. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) , 2017)

De acuerdo con un estudio denominado Diagnóstico de Corrupción el sector inmobiliario, (2019), en la Ciudad de México la dispersión de responsabilidades en materia trámites y autorizaciones sobre el sector inmobiliario en específico de vivienda existe una incertidumbre derivada de los continuos actos de corrupción. De esta manera, el desarrollador de proyectos de construcción para vivienda debe interactuar con distintas autoridades. (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, A.C., 2019, pp. 32-40)

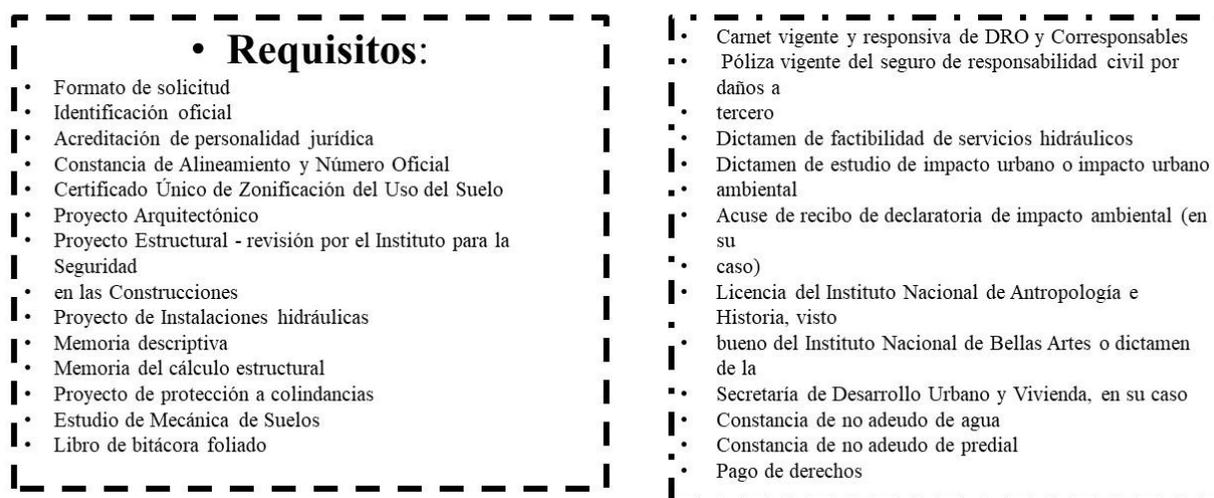
En ese tenor, en el siguiente esquema se identifican las etapas principales del proceso de construcción, de conformidad de los trámites correspondientes:



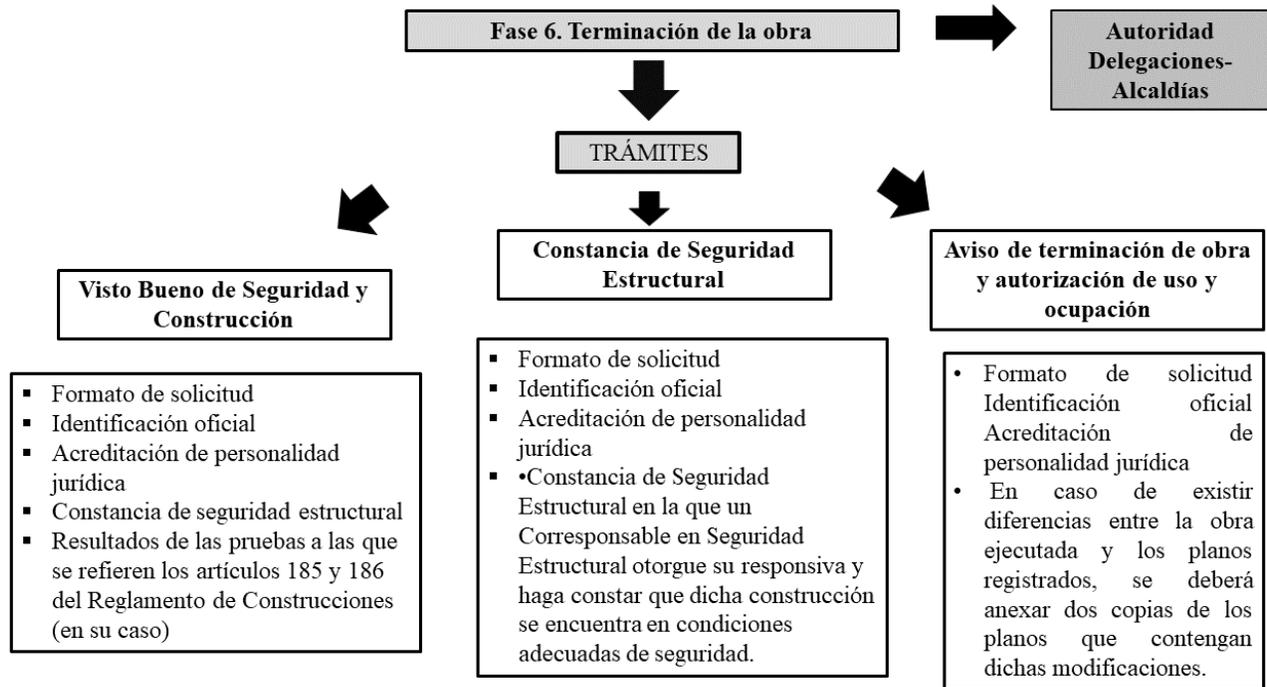
Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Diagnóstico del Sector Inmobiliario página 33 (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, A.C., 2019, pp. 32-40)

Una de las etapas que se han señalado con mayor porcentaje de actos de corrupción es en la Fase cinco, “los desarrolladores identificaron a los municipios o delegaciones como las autoridades que más se vinculan con actos de corrupción en el sector inmobiliario”. (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, A.C., 2019, pp. 32-40)

De acuerdo con el Diagnóstico en el sector inmobiliario, en los siguientes gráficos se destacan los requisitos de la Fase 5 y 6 ante las Delegaciones, (actualmente Alcaldías), en los que prevalece el mayor número de actos de corrupción:



Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Diagnóstico del Sector Inmobiliario página 33 (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, A.C., 2019, pp. 32-40)



Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Diagnóstico del Sector Inmobiliario página 33 (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, A.C., 2019, pp. 32-40)

En los anteriores gráficos, se pueden identificar los engorrosos trámites e innumerables requisitos que existen en las fases dónde prevalece mayores actos de corrupción, algunos desarrolladores señalan que para obtener respuestas favorables se deben cubrir sobornos y pagos extraoficiales. (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, A.C., 2019, pp. 32-40)

No obstante, a pesar de los innumerables trámites y requisitos en el sector inmobiliario, debe prevalecer la obligación por parte de las autoridades responsables de supervisar que la seguridad estructural de la construcción de una vivienda esté conforme a la normatividad aplicable. Es por ello que, resulta indispensable analizar que las omisiones por parte de las personas servidoras públicas en el tema del sector inmobiliario en temas de vivienda son delitos que están tipificados.

1.2. LA TIPIFICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Como hemos señalado en los párrafos anteriores, las personas servidoras públicas que realizan actos de corrupción menoscaban los intereses del bien común, violentando los principios generales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Dichos hechos de corrupción en los cuales incurran las personas servidoras públicas serán sancionados en los términos de la legislación de cada entidad federativa. (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 2022, artículo 109, fracción II).

En ese sentido, para el presente estudio de caso, atenderemos a la legislación del Código Penal para la Ciudad de México, (Código Penal para el Distrito Federal, 2020), en función a los hechos de corrupción generados en el tema de vivienda; para ello, se revisaron los siguientes artículos que se describen en la siguiente tabla:

CÓDIGO PENAL PARA LA CIUDAD DE MÉXICO		
ARTÍCULO	DELITO	CONDUCTA TÍPICA
ARTÍCULO 259, fracción III Bis	Ejercicio ilegal de servicio público.	Sustraiga, destruya, oculte, altere, utilice, inutilice o introduzca ilegalmente información o documentos auténticos, falsos, alterados o que no sean reconocidos por la autoridad que los expidió, en expedientes, archivos o bases de datos que se encuentren bajo su custodia o a los que tenga acceso en virtud de su empleo, cargo, comisión o cualquier otra clase de prestación de servicios, con la finalidad de que se expidan o registren algunos de los documentos siguientes: a) Certificado único de zonificación de uso del suelo; b) Certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos; c) Manifestaciones de construcción; d) Licencia de construcción especial para demolición;

		<p>e) Permisos para la ejecución de obras; o</p> <p>f) Cualquier otro relacionado con la zonificación, el uso del suelo, construcción y demolición, independientemente de su denominación; En contravención con la normativa vigente relativa al desarrollo urbano, construcciones, inmuebles y ordenamiento territorial para la Ciudad de México.</p>
Artículo 267 fracción I, inciso e)	El delito de uso ilegal de atribuciones y facultades	<p>I. El servidor público que ilegalmente:</p> <p>(...)</p> <p>e) Expida, otorgue o permita el otorgamiento o la expedición de certificados, autorizaciones o licencias en materia de uso del suelo, construcción o inmuebles;</p>

En los citados artículos se puede identificar que se considera un delito a las conductas de personas servidoras públicas que introduzcan información alterada a los que tenga en virtud de su empleo, cargo o comisión con la finalidad de que se expidan manifestaciones de construcción o permisos para la ejecución de obras. Asimismo, las que expidan autorizaciones o licencias para la construcción o inmueble de manera ilegal.

Como se ha ido revisando, en materia de construcciones para vivienda los actos de corrupción han sido un fenómeno generalizado en la Alcaldía Benito Juárez. Este hecho de corrupción es el delito configurado que se ha perseguido para las personas servidoras públicas del presente estudio de caso, tal es el caso, del exalcalde de dicha Alcaldía Christian Von Roerich, quién ha sido detenido por ser presunta implicación con el Cártel Inmobiliario derivado del uso ilegal de atribuciones y facultades, y asociación delictuosa. (Capital 21 Web de la Ciudad de México, 2022, párrafo dos)

CAPÍTULO II

ASPECTOS GENERALES SOBRE EL DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE LA VIVIENDA EN CASO DE SISMO

2. DERECHO A LA VIVIENDA: MARCO JURÍDICO

La posición geográfica de nuestro país hace que estemos en un lugar sísmicamente activo, lo cual representa un riesgo latente en cuanto a la ocurrencia de eventos telúricos de índole catastrófico, en este caso la afectación de las viviendas y hogares de las familias.

Por lo que, es importante conocer el contenido y el alcance del derecho a la restitución de vivienda por catástrofe natural ante un evento telúrico, conforme a los tratados internacionales e instrumentos federales y locales vigentes. Sin embargo, previo a analizarlo es importante describir brevemente el marco jurídico que regula el derecho a la vivienda.

2.1. LEGISLACIÓN EN EL DERECHO NACIONAL

El derecho humano a la vivienda se encuentra reconocido en la Constitución Federal que señala que: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.” (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 2022, artículo 4, párrafo séptimo)

La regulación de derecho a la vivienda en el ordenamiento constitucional es escueta sin detallar qué se entiende por una vivienda digna y decorosa, sin embargo, lo podemos encontrar en la Ley de Vivienda en su artículo 2 que indica que: “cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.” (Ley de Vivienda Diario Oficial de la Federación, s.f., pág. 1)

Asimismo, se encomienda en el párrafo segundo del artículo 3º de la Ley de Vivienda que todos los instrumentos que regulen y garanticen el derecho a la vivienda debe ser con observancia al marco jurídico vigente.

Es importante resaltar que las atribuciones materia de vivienda son ejercidas por la Federación, las entidades federativas, los municipios y alcaldías en su respectivo ámbito de

competencia, es decir, cada esfera de gobierno legislará sobre la materia siempre y cuando observen los principios establecidos en la ley general.

2.2. LEGISLACIÓN EN DERECHO INTERNACIONAL

Ahora bien, desde el ámbito internacional el derecho a la vivienda se encuentra reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25) que indica

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (Declaración Universal de los Derechos Humanos , s.f.)

Asimismo, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el artículo 11 menciona que: “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”. (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, s.f.)

Otro tratado internacional que hace referencia es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su numeral 11.1 señala que: “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2022, 11.1)

Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General No. 4 hace alusión respecto a que una vivienda adecuada debe comprenderse bajo una concepción amplia, concebido como aquel derecho a “*vivir en seguridad, paz y dignidad*”, no solamente, como un *techo*, sino ese derecho que permita y abone a ejercer un proyecto con calidad de vida. (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos , s.f., pág. 2)

Bajo esta regulación jurídica internacional, los órganos jurisdiccionales mexicanos han declarado que el derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa debe: 1. garantizarse a todas las personas y 2. Interpretarse en un sentido amplio. Además, interpretan que la vivienda debe contar con una infraestructura básica, que proteja de los eventos naturales, y los riesgos estructurales, entre otros aspectos salubres, el Estado está obligado a tomar todas las medidas para asegurar la efectividad del derecho al acceso a la vivienda.

En este sentido, los Estados deben de emitir la normatividad esencial, y asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar su incumplimiento, cuando las condiciones de las viviendas no sean adecuadas o sean insalubres. (Tesis: 1a. CXLVIII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 801, 2014)

Para efectos de la presente investigación se destaca que una de las garantías del derecho a la vivienda adecuada también se extiende en la protección de riesgos estructurales, sin embargo, no especifica si hechos producidos por el ser humano o provengan de sucesos de la naturaleza, no obstante, y en observancia al principio de interpretación amplia, se considera que ambos supuestos deben ser protegidos por el Estado.

2.3.DERECHO DE RESTITUCIÓN A LA VIVIENDA: CONTENIDO Y ALCANCE

El Estado debe cumplir con todas las garantías que deriven del derecho al acceso a la vivienda como es el derecho a la restitución de ésta, para ello, es necesario referir su alcance y contenido desde las fuentes internacionales y de las locales.

2.3.1. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

El Manual sobre la Restitución de Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas que fue elaborado por la Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos que rinde cuentas a las Naciones Unidas y a sus Estados Miembros. Este Manual tiene como objetivo asistir a las instituciones para brindar protección y soluciones a las personas refugiadas y desplazadas a través de la aplicación de los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, conocidos como Principios *Pinheiro*.

Para este Manual la restitución es una forma de reparación equitativa (o de justicia restitutiva), por la que aquellos individuos o grupos que hubieran sufrido una pérdida o daño deberían poder volver a la situación anterior a dicha pérdida o daño, de lo contrario

representaría en una violación grave de las normas internacionales de derechos humanos. Esta obligación queda a cargo del Estado. (Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas , 2007, pág. 18).

Respecto a los Principios *Pinheiro* es dable señalar que, no constituyen un tratado ni una ley formal, no obstante, es un recurso orientador para los agentes estatales que tiene como obligación garantizar la restitución de derecho a la vivienda con las siguientes directrices:

PRINCIPIO	CONTENIDO
Derecho a la no discriminación	Todas las personas deben ser tratadas por igual sin distinción alguna.
Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres	Debe reconocerse la titularidad de la vivienda, las tierras y el patrimonio de manera conjunta, tanto para el hombre como la mujer.
Derecho a la protección contra el desplazamiento	En todo momento debe protegerse el desplazamiento de las personas.
Derecho a la intimidad y al respeto del hogar	Está prohibido toda injerencia arbitraria o ilegal a la intimidad de las personas desplazadas.
Derecho al disfrute pacífico de los bienes	Toda persona tiene derecho al disfrute pacífico de sus bienes, por lo que la injerencia del Estado debe ser temporal o limitada.
Derecho a una vivienda adecuada	Mejorar la situación de las personas que no cuenten con vivienda adecuada.
Derecho a la libertad de circulación	Toda persona tiene derecho a escoger su lugar de residencia.
Derecho a un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad	Las personas desplazadas tienen el derecho de retornar a sus hogares en cualquier momento, siempre contando la información real y eficiente que proporcione el Estado.

Compatibilidad con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas	Los Estados tiene la obligación de emitir su normatividad conforme a los instrumentos internacionales de derecho humanos sobre el derecho de los refugiados.
Procedimientos, instituciones y mecanismos nacionales	Los Estados tiene la obligación de acoplar medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para facilitar el proceso de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.
Accesibilidad de los procedimientos de reclamación de restitución	El Estado debe emitir las garantías judiciales necesarias y accesibles para reclamar cualquier violación al derecho de restitución de vivienda.
Consulta y participaciones adecuadas en la adopción de decisiones	Las personas desplazadas tienen derecho a ser consultadas y que sus opiniones sean valoradas para cualquier decisión.
Registros y documentación de las viviendas, las tierras y el patrimonio	Los Estados deben de generar una base de datos para registrar a las personas desplazadas y de la titularidad de los derechos patrimoniales.
Derechos de los arrendatarios y otros no propietarios	El Estado debe garantizar la restitución a los arrendatarios para poseer la vivienda en las mismas condiciones que lo usaban.
Ocupantes secundarios	El Estado debe garantizar la restitución de una vivienda para aquellos que no tenga título legítimo de la propiedad que estén ocupando.
Medidas legislativas	El Estado debe emitir las leyes necesarias para cumplir con las garantías del derecho a la restitución de vivienda conforme a las directrices de los Principio <i>Pinheiro</i> .

Prohibición de las leyes arbitrarias y discriminatorias	El Estado debe revocar las leyes que contravengan lo dispuesto en estos principios.
Ejecución de decisiones y sentencias relativas a la restitución	El Estado debe crear organismos públicos para ejecutar las sentencias judiciales relativas a la restitución a la vivienda.
Indemnización	El Estado debe ofrecer la indemnización como proceso integrante de la restitución cuando la vivienda en sí no pueda ser habitada.

Estos principios deben interpretarse de forma amplia, a fin de proteger los derechos de las personas refugiadas y desplazadas en relación con el derecho a la restitución de la vivienda, y de los derechos reconocidos en las legislaciones nacionales que sean compatibles con este contenido.

2.3.1.1.DERECHO DE RESTITUCIÓN A LA VIVIENDA POR CATÁSTROFES NATURALES

Es importante anotar que, si bien los Principios *Pinheiro* aplican principalmente a aquellas situaciones de desplazamiento en que las personas hayan sido privadas de manera arbitraria o ilegal de sus hogares por situación de guerra o repatriación, también le son aplicables en los casos de desplazamiento involuntario en el interior de su propio país a raíz de catástrofes naturales.

Esto es así, dado que el simple hecho de que exista un desplazamiento de personas crea una situación de riesgo y vulnerabilidad a sus derechos humanos, independientemente de la naturaleza que originó su desplazamiento, por lo que aplica por situaciones de fenómenos naturales. (Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas , 2007, pág. 18)

Es preciso hacer una connotación sobre la definición de catástrofe natural con el fin de delimitar su contenido y alcance. De acuerdo con la Ley General de Protección Civil, menciona que es la correspondencia entre un fenómeno natural peligroso, así como los aspectos socioeconómicos y físicas sensibles que pudieron haber ocasionado. Entre estos fenómenos naturales se encuentran los astronómicos, geológicos que puede ser el sismo,

hidrometeorológico, químico, entre otros. (Ley General de Protección Civil, 2014, página 2-7)

Entonces bien, el derecho a la restitución de viviendas en el interior de su propio país por causa de una catástrofe natural es aquella reparación o restablecimiento para el goce y disfrute del derecho a su vivienda, en otras palabras, es “el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”. (Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas , 2007, pág. 18)

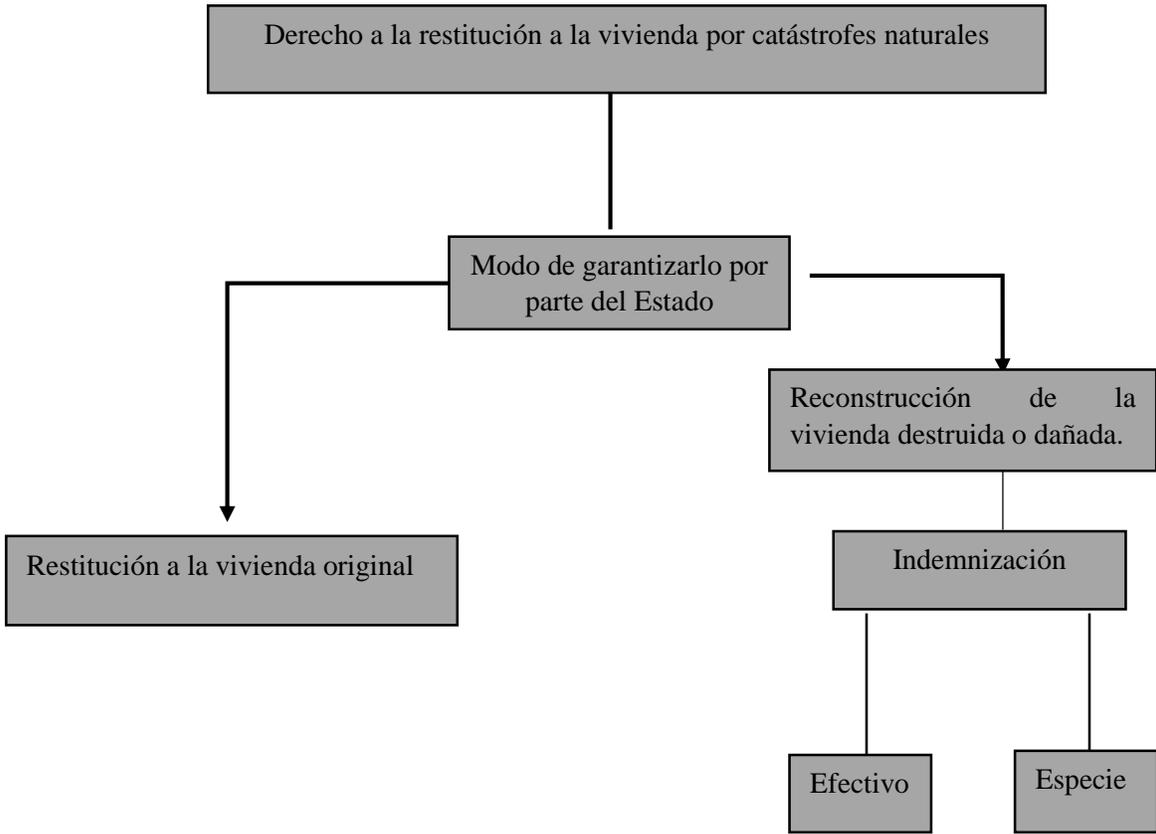
Cabe señalar que, también se encuentran las “*Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*” emitido por el IASC, (siglas en inglés) del Comité Permanente entre Organismo; dichas directrices son una herramienta para los gobiernos, organizaciones humanitarias que contribuyan a salvaguardar la dignidad de las personas afectadas desde un enfoque basado en los derechos humanos.

En el caso de la protección del derecho a la vivienda establecen recomendaciones y criterios de idoneidad para asegurar que las personas afectadas por las catástrofes naturales se restablezcan en viviendas con “accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de tenencia, adecuación cultural, conveniencia de la ubicación y prestación básica de servicios.” (IASC, 2011)

2.3.1.1.1. MODALIDADES DE REPARACIÓN EL DERECHO DE RESTITUCIÓN POR CATÁSTROFES NATURALES

Al ser el Estado el sujeto obligado de velar el cumplimiento al derecho de restitución a la vivienda se ha implementado diferentes modalidades que pueden garantizar su cumplimiento. Mismas que son: 1. La restitución de las personas a su vivienda original, o en su caso, 2. La indemnización tanto en especie como en efectivo; si fuera en especie, entonces sería la reconstrucción de la vivienda destruida o dañada, o en el supuesto que fue imposible

de retornarla a su vivienda original, en consecuencia, se debe construir una nueva con las condiciones exigidas en ley. La anterior explicación se gráfica con el siguiente diagrama:



Este es el contenido y el alcance del derecho a la restitución y sus garantías que protegen su cumplimiento para el sujeto responsable, de acuerdo con lo establecido en los Principios *Pinheiro*, fuente de derecho internacional en materia de derechos humanos. En el siguiente tema abordaremos el concepto que se ha definido en el marco jurídico nacional.

2.4.LEGISLACIÓN NACIONAL

Para conocer la definición del derecho de restitución a la vivienda a nivel federal por catástrofes naturales se debe de integrar e interpretar desde diferentes cuerpos normativos, debido a que, no está establecido explícitamente en la Constitución Federal ni existe una ley

especial para regular este derecho. Por lo que se recurre a la materia de protección de víctimas y protección civil, en la cual se encuentra implícitamente el derecho a la restitución.

En primer lugar, el derecho a la restitución se desprende del derecho a la reparación integral establecido en la Ley General de Víctimas, el cual menciona en su artículo 1º, párrafo tercero que la “reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante”. (Ley General de Víctimas, 2023, artículo 1, 27 y 61)

Dicha regulación señala que toda persona tiene derecho a ser reparada de manera segura y pertinente del daño ocasionado; esta restitución debe restablecer a la persona el escenario preliminar a la violación de derechos humanos.

En relación con la restitución a la vivienda, se puede interpretar que está protegido en su artículo 61, el cual señala que “las víctimas tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos.” El termino propiedad puede ser referido a bienes inmuebles, como es la vivienda.

Ahora bien, por lo que corresponde a la restitución de vivienda por catástrofes naturales se puede acoger el artículo 73, fracción XXIX-I, la cual regula la materia de protección civil de la Constitución Federal; a su vez, la Ley General de Protección de Civil, en su artículo 2º en sus fracciones, XXVIII, XLIV y XLV que establecen que la reconstrucción es retornar a las personas afectadas, a la normalidad social y económica antes de ocurrir los efectos producidos por un agente externo. Esta reconstrucción abarca la de sus viviendas.

En este sentido, podemos considerar estas dos leyes para sostener que el derecho a la restitución de vivienda por catástrofes naturales está resguarda y protegido conforme a las garantías de reparación; lo que implica concluir que si bien no está explícita, sí existen los mecanismos jurídicos para hacerlo exigible ante el Estado.

2.4.1. LEGISLACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El derecho de restitución a la vivienda lo encontramos regulado en la Constitución Política de la Ciudad de México, en el numeral 6 del artículo 20 *Ciudad Global*, pues en este ordenamiento reconoce el desplazamiento interno de personas, por motivo de catástrofes naturales; obligando a las autoridades locales crear mecanismos jurídicos necesarios para respetar, promover, proteger y garantizar a las víctimas de desplazamiento por dicha consecuencia. (Constitución Política de la Ciudad de México, 2023, artículo 20, numeral 6)

Asimismo, se ha publicado dos leyes en materia de restitución, la primera fue la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente, publicada el 1 de diciembre de 2017, mediante la cual, regulaban las garantías de este derecho. Su objeto se centraba en establecer las acciones necesarias para reparar el daño de las personas que fueron desplazadas por motivo del sismo ocurrido en el mes de septiembre de 2017. (Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente, 2017, pág. 1)

La segunda fue la Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México publicada el 7 de diciembre de 2018, misma que aboga la anterior citada. En dicha normatividad se regula el derecho sus garantías a la restitución social e integral de las personas desplazadas, que fueron afectadas por el sismo de 2017. (Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México , 2019)

Es pertinente comentar que la normatividad sobre el derecho de restitución a la vivienda por catástrofes naturales fue creada por motivo del movimiento tectónico ocurrido el 2017, lo que resalta que no existían mecanismos jurídicos que garantizaran ese derecho previo al sismo. Situación que es lamentable, pues es necesario que el Estado siempre esté creando leyes, instituciones o programas para prevenir violaciones a derechos humanos.

CAPÍTULO III
DESCRIPCIÓN DEL CASO

3.1. ASPECTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS EN LA COYUNTURA DEL SISMO DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017

El 19 de septiembre de 2017, la Ciudad de México sufrió una de las situaciones naturales más devastadoras; de acuerdo con el Servicio Sismológico Nacional (SSN) se reportó un sismo con magnitud 7.1 localizado en el límite estatal entre los estados de Puebla y Morelos, a 12 km al sureste de Axochiapan, Morelos (Servicio Sismológico Nacional (SSN), 2017, pp. 1-17). Tal evento derrumbó cientos de viviendas, hospitales, iglesias, monumentos, mercados, museos, pero lo más lamentable, fue la pérdida de muchas vidas dejando a miles de personas en situación de vulnerabilidad.

De acuerdo con los datos arrojados por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), para la Ciudad de México, la estimación de los daños fueron los siguientes:

Defunciones: 228	138 mujeres
	90 hombres
Población damnificada:	59 248 sólo tomando en cuenta a la población en inmuebles afectados
Unidades de salud dañadas en total: 143	Unidades a cargo de la Secretaría de Salud: 45
	Unidades dañadas a cargo del IMSS: 17
	Unidades dañadas a cargo del ISSSTE: 81
Escuelas dañadas:	762
Unidades económicas afectadas:	2 263
Patrimonio cultural e histórico dañado:	205

Fuente: Fondo de Desastres Naturales, Plataforma CDMX y Fuerza México. (Centro Nacional de Prevención de Desastres, Impacto Socioeconómico de los Desastres en México, 2019)

Las dimensiones de tal suceso generaron que el entonces jefe de Gobierno de la Ciudad de México Miguel Ángel Mancera Espinosa emitiera la *Declaratoria de Emergencia* el día 20 de septiembre del mismo año, la cual tendría por objetivo realizar las acciones conducentes para determinar la viabilidad de los daños provocados por el sismo, a través de la integración del Comité de Emergencias de Protección Civil de la Ciudad de México. (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017)

Asimismo, el 21 de septiembre de 2017 la Secretaría de Gobernación mediante el Diario Oficial de la Federación, publicó las declaratorias de Desastre Natural y de Emergencia Extraordinaria para las dieciséis Delegaciones Políticas de la Ciudad de México, dicha publicación tuvo como finalidad que se accediera a los recursos del Fondo para la Atención de Emergencias (FONDEN). (Diario Oficial de la Federación, 2017)

El presupuesto asignado para el proceso de reconstrucción fue de 3,000 millones de pesos administrado a través del Fondo de Atención para los Desastres Naturales de la Ciudad de México (FONADEN) (Fondo de Atención a los Desastres Naturales en la Ciudad de México al , 2017). De igual manera, se creó el Fideicomiso para la Reconstrucción y Rehabilitación de Uso Habitacional a fin de dotar de recursos necesarios para el proceso de reconstrucción a las personas damnificadas. (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2018)

En esa sintonía, se creó la Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una CDMX cada vez más Resiliente (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017), (en adelante Comisión), misma que tendría por objetivo coordinar todos los trabajos de reconstrucción de la Ciudad a través de las diversas instituciones públicas; dicho Decreto se convertiría en Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente, el primero de diciembre de ese mismo año.

Por lo que, a ocho días del fenómeno sísmico, se contaba con una propuesta de directriz para llevar a cabo la reconstrucción; sin embargo, después de un año de tal episodio, se emitieron, más de cien documentos normativos relacionados con los mecanismos para atender las afectaciones del sismo (Gobierno de la Ciudad de México, 6º Informe de Gobierno de México, 2018, pág. 57-87)

Ahora bien, en el año 2018, la Comisión para la Reconstrucción, publicó los primeros datos oficiales de la afectación de los inmuebles. Se establece que: “existían 7,021 inmuebles

de tipo habitacional afectados en la Ciudad, de los cuales 2,699, eran inmuebles habitables; 187, inmuebles no habitables que pueden ser rehabilitados; 2,055, son inmuebles parcialmente habitables y 187, inmuebles inhabitables que no pueden ser rehabilitados”. (Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México, 2019). Además, en ese entonces existía una plataforma tecnológica que contemplaba el registro de los inmuebles y personas afectadas para garantizar los apoyos denominada PlataformaCDMX, la cual buscaba concentrar los esfuerzos de coordinación entre las diferentes dependencias para que la información del proceso de reconstrucción fuera transparente y accesible para todas las personas interesadas y afectadas por el sismo.

De tal manera que los inicios del proceso de reconstrucción se tornarían bajo el marco normativo antes citado, así como, el Programa para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la CDMX, dichos apoyos al que podían acceder las personas damnificadas se realizarían en función al tipo de daños de cada inmueble, clasificándolos por colores establecidos de la siguiente manera:

- **Inmuebles en rojo.** Los edificios dictaminados con este color debían tener daños estructurales y no podían ser habitados ni reparados. Para estas construcciones se implementaría el acceso a un esquema de hipotecas a largo plazo con tasas y costos "preferenciales" para garantizar la recuperación de los hogares.
- **Inmuebles en amarillo.** Estos inmuebles debían estar dictaminados con daños significativos, pero no estructurales y podían ser reparados, pero no habitables durante este proceso. Se implementaría el apoyo mediante créditos para mejorar la vivienda y que serán otorgados por el Gobierno de la Ciudad de México a través del Instituto de vivienda del Distrito Federal (INVI).
- **Inmuebles en verde.** Estas construcciones debían presentar daños como fisuras, vidrios rotos, caída de aplanados y plafones, pero no son estructurales y podían ser habitados durante su reparación. Los apoyos consistirán en la reparación de las afectaciones a través de brigadas del gobierno capitalino o bien un apoyo de 8,000 pesos en función de la reparación que haya sido necesaria. (Obras por expansión, Gobierno de la CDMX, 2021)

En ese sentido, se suponía que la clasificación por colores y el diseño del Programa de Reconstrucción, daba la impresión que se reconstruirían las viviendas de forma expedita a cargo del Gobierno de la Ciudad de México, sin embargo, en el análisis del contenido de la Ley de Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la CDMX, se aprecia que el acceso al derecho a la reconstrucción es inaccesible, ya que las personas damnificadas tendrían que responsabilizarse de los trabajos de reconstrucción de sus propias viviendas, en otras palabras; el Gobierno de la Ciudad de México les trasladó la obligación constitucional sobre el derecho a la restitución, en función de lo siguientes valoraciones:

- En el caso de los procesos de rehabilitaciones de las viviendas identificadas, las personas damnificadas debían realizar los trabajos de reconstrucción a través de los materiales otorgados por el Gobierno de la Ciudad de México; bajo la supervisión de un director Responsable de Obra.
- Las personas damnificadas quedarían como responsables de la contratación de las obras de reconstrucción de vivienda, asimismo, de la responsabilidad del recurso financiero a través de una cuenta mancomunada.
- En caso de los Conjuntos Habitacionales, las personas damnificadas tenían que pasar por un proceso de estudio socioeconómico para acceder al programa de reconstrucción.
- Para acceder a los recursos financieros del Programa de Reconstrucción, las personas damnificadas debían quedar como acreedoras a través del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México.
-

Aunado a lo anterior, durante un año de trabajo de la Comisión para la Reconstrucción, la información del número de las personas damnificadas y de los inmuebles afectados eran variables, ya que la atención no estaba siendo oportuna ni eficaz, como lo señala el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de la Ciudad de México:

“(…) El hecho de que no exista información oficial pública y detallada de los daños, limita el que grupos de expertos en temas de prevención de riesgos y reconstrucción puedan coadyuvar en el diseño de tales programas” (Instituto Investigaciones Legislativas de la Ciudad de México, 2018)

Por lo tanto, a un año del sismo, no había datos que confirmaran un avance real en el proceso de reconstrucción, siendo así que a dicho proceso se le sumaría la coyuntura política, derivado de las elecciones electorales del 1° de julio de 2018, resultando electa la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, para encabezar el nuevo gobierno en la Ciudad de México.

Es por ello, que, para agilizar y coordinar los trabajos a favor de las personas damnificadas, se expidió el 07 de diciembre de 2018 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, la Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México y se abrogó la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente. Tal marco normativo buscaría transversalizar el enfoque de derechos humanos para garantizar una restitución digna al derecho a la vivienda.

En dicha Ley prevalecería una diversidad de objetivos basados en los principios de derechos humanos como la universalidad, la indivisibilidad, eficacia, la igualdad y no discriminación, la participación ciudadana, simplificación, cooperación, comunicación, legalidad y la rendición de cuentas, con la finalidad de restituirlos en su entorno, comunidad y su vivienda integralmente; así como la reparación del daño a las familias que perdieron su patrimonio, garantizando el acceso a una vivienda digna, segura, asequible y adecuada en los términos estipulados en la normatividad aplicable. Estos principios serían la principal ruta de trabajo para la nueva Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México (en adelante Comisión para la Reconstrucción).

De igual manera, la publicación del Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México publicado el 05 de febrero de 2019 en la Gaceta Oficial, figuraría como el mecanismo normativo para acceder a los derechos establecidos en el proceso reconstrucción, dicha propuesta establecía dos etapas a efecto que permitieran el seguimiento a los trabajos realizados durante el primer año de atención a las personas damnificadas y continuar con una atención con mayor prontitud.

A continuación, se elaboró una tabla que permite resumir los aspectos constitutivos de ambas etapas:

PRIMERA ETAPA (SEPTIEMBRE A NOVIEMBRE 2018) PROCESO DE ENTREGA RECEPCIÓN DE LOS TRABAJOS DE RECONSTRUCCIÓN			
PRIMERA ETAPA DE RECONSTRUCCIÓN			
Censo social y técnico:	Jornadas notariales:	Reforma a la ley de reconstrucción:	Protocolos de actuación:
Se elaborará con parte de los recursos destinados a la transición, con la finalidad de contar con las cifras reales que permitan definir el monto del apoyo.	Enfocadas en las personas damnificadas con el propósito de regularizar la propiedad de las viviendas.	En colaboración con la Cámara de Diputados, se reformará las leyes necesarias para que se pueda garantizar acceso a la reconstrucción a todos los damnificados, apoyos sin intermediarios, que las subcomisiones y comisiones tengan tareas concretas, y establecer la ventanilla única para simplificar trámites y la creación de subcomités.	Elaboración de protocolos de actuación del gobierno y de la ciudad ante los sismos.

Fuente: Elaboración propia con fuente de la información obtenida de la Revista Digital Expansión Política (Yañez, 2018)

SEGUNDA ETAPA (A PARTIR DEL 05 DE DICIEMBRE DE 2018- 2023)

SEGUNDA ETAPA DE RECONSTRUCCIÓN- NUEVA ADMINISTRACIÓN

Normatividad	Transparencia de recursos	Atención a las personas damnificadas	Atención a viviendas
Abrogación de la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una Cada vez más Resiliente.	Todo el ejercicio del gasto será visible en tiempo real en una plataforma creada con este objetivo.	Involucramiento de asociaciones civiles, colectivos e iniciativa privada en la reconstrucción.	Nuevo censo social y técnico.
Publicación de la Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México.	El gobierno de la ciudad realizará informes semanales del destino de los recursos.	Se buscará que las personas damnificadas no se conviertan en deudores de la banca.	El gobierno sugerirá la empresa para la reconstrucción (dichas empresas serán verificadas por gobierno, colegios y cámaras, que estarán divididas territorialmente).
Publicación del Plan Integral para la Reconstrucción.	Bolsa mínima para 2019 de 5,000 millones de pesos para la reconstrucción.	Creación de una ventanilla única de atención que tendrá comunicación con varias dependencias y	Acuerdo para la instalación de una mesa permanente con Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Colegio de

	Se mantendrá el apoyo en renta hasta que las personas damnificadas tengan su vivienda.	las personas damnificadas.	Notarios, Consejería Jurídica y el Registro Público de la Propiedad para dar salida a los problemas de propiedad de los inmuebles.
Fideicomiso para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México.	Creación de un subcomité de transparencia, integrado por Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de México Colegio de México.		

Fuente: Elaboración propia con fuente de la información obtenida de la Revista Digital Expansión Política. (Yañez, 2018)

Dicho Plan, consistiría en otorgar un modelo de atención integral a las personas damnificadas, entre los elementos diferenciadores del enfoque de atención, se identifica que en la Ley abrogada las personas damnificadas debían de ser acreedoras a créditos hipotecarios para construir su vivienda, además de responsabilizarlas de la construcción de su propia vivienda; mientras en la nueva normatividad, la reconstrucción de las viviendas no contempla ningún endeudamiento económico en contra de las personas damnificadas, por el contrario, contarían con apoyos a renta hasta la recuperación de la vivienda. Se puede señalar que, con esta segunda Ley, se reivindica la obligación por parte del Estado del derecho a la restitución.

3.2. CONTEXTO PREVIO AL SISMO DEL INMUEBLE ZAPATA 56

*“La vivienda es un derecho, no una mercancía”
Relator Especial sobre la vivienda adecuada.*

Como se ha mencionado el sismo del 19 de septiembre de 2017 fue una catástrofe natural que afectó a múltiples inmuebles, entre dichas afectaciones fue el inmueble ubicado Eje 7 Sur General Emiliano Zapata número 56, colonia Portales Sur, Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México. (En adelante inmueble Zapata 56)

Dicho inmueble ubicado en la Alcaldía Benito Juárez, una de las Alcaldías de la Ciudad de México que tienen menor nivel de desigualdad, pues según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social “ocupó la posición 2,446, es decir, fue la alcaldía o municipio con menor rezago social a nivel nacional.” (CONEVAL, 2022)

Actualmente, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía su población consta de 434,153 habitantes (46.6% hombres y 53.4% mujeres), teniendo uno de los índices educativos más altos; entre los principales grados académicos de la población son Licenciatura con un 48.2% y con grado de Maestría un 10.3%. (Data México., 2022)

Respecto al ámbito político-gobierno, la población de dicha Alcaldía, en el año 2000 pudo realizar su primer voto para elegir en ese entonces a su jefe Delegacional, los cuales ininterrumpidamente ha gobernado en dicha Alcaldía el Partido Acción Nacional.

Asimismo, históricamente ha sido una de las Alcaldías que por su ubicación geográfica ha tenido el desarrollo constante de las vías de comunicación. Uno de los datos relevantes sobre dicho aumento geográfico es que “a partir de 1950, el crecimiento urbano sentó sus bases reales sobre esta zona. En lugar de casas, la tendencia fue construir edificios con departamentos (...) día con día se impusieron las torres sobre las viviendas unifamiliares, las casas solariegas y las vecindades.” (Portal de la Alcaldía Benito Juárez, 2022)

Es así como el sector inmobiliario acrecentó el número de construcciones en esta Alcaldía, generando grandes desarrollos inmobiliarios, una de las formas del cómo operan para la adquisición de la vivienda se denomina *family room*, la cual consiste en realizar una pre-venta de dichos desarrollos inmobiliarios amigos e inversionistas, generando una especulación en el tema de vivienda. (Jonás Cohen, 2022)

En el caso en particular del inmueble Zapata 56, era una de las propuestas de proyecto de vivienda más prestigiosas, ya que, como se ha señalado anteriormente, la zona geográfica y las condiciones de vida de dicha Alcaldía, generaba una plusvalía importante para las personas propietarias de dicho inmueble.

Ahora bien, la empresa Canadá Building Systems, S.A de C.V (en adelante Canadá Building) era una de las constructoras de viviendas unifamiliares y multifamiliares que operaba en la Alcaldía Benito Juárez, misma que construyó el inmueble Zapata 56.

Según la información contenida en el portal digital de la empresa, el proyecto del inmueble Zapata 56 estaba considerado como: *"una vivienda hecha con estructuras de madera en plataforma, siendo uno de los lugares más seguros donde uno puede estar durante un terremoto [...] en los últimos 50 años se ha mejorado nuestra comprensión de los terremotos y nuestra capacidad de sobrevivirlos."* (Empresas Constructoras, Canadá Building Systems, 2022) [**Cursivas añadidas**]

En el proceso de construcción del inmueble Zapata 56, Canadá Building, en fecha 05 de diciembre del 2014, acudió Alcaldía Benito Juárez) a presentar la manifestación de construcción, obteniendo el número FBJ-0394-14, respecto a la edificación de 24 departamentos, consistente en 20 departamentos y 4 *Pent House*. Dicha obra concluyó el 15 de abril del 2016, informando a la autoridad administrativa a través del aviso de terminación de obra, que se encontraba en pleno cumplimiento a las especificaciones expuestas en la manifestación de construcción. (Consejo de la Judicatura Oficial, 2023)

Las circunstancias previas al Sismo del 19 de septiembre de 2017, vislumbraba que el inmueble de Zapata 56, era un proyecto de vivienda consolidado bajo los preceptos del artículo 4º Constitucional, así como la Ley de Vivienda, prevaleciendo el cumplimiento dichas disposiciones jurídicas en términos de construcción, prevención de desastres y todos los criterios para la seguridad de sus ocupantes.

De acuerdo con diversas entrevistas realizadas a las personas propietarias de lo que fue el inmueble de Zapata 56, hacen mención que:

"Con respecto a las personas que adquirieron los departamentos, la mayoría era de clase media, profesionistas; algunos dueños de departamentos eran gente conocida de la empresa, cabe señalar que antes del sismo, aún no se vendían cuatro departamentos, siendo dueños la empresa Canadá; el valor económico de tales unidades oscilaba entre los

dos millones doscientos mil pesos y los tres millones de pesos”. (Entrevista I, 2022)

“La mayoría de las personas que habitaban en el inmueble Zapata 56 tenían residiendo máximo 7 meses desde la entrega de sus departamentos.” (Entrevista II, 2022)

“El inmueble de Zapata 56, proyectaba ser ese espacio que dignificaba el derecho al acceso a la vivienda, eran años de esfuerzo laboral, era el espacio y proyecto de vida digna.” (Entrevista III, 2022)

No obstante, los hechos ocurridos después del evento sísmico, no solamente colocó a las y los habitantes del inmueble de Zapata 56, en una situación de personas damnificadas, sino que se visibilizaron como víctimas de la corrupción.

3.3. INMUEBLE ZAPATA 56

*Otra vez llegaste tarde: estás vivo por impuntual,
por no asistir a la cita
que a las 13:14 te había dado la muerte,
treinta y dos años después de la otra cita,
a la que tampoco llegaste a tiempo.
Eres la víctima omitida.
(Villoro, 2017)*

El inmueble de Zapata 56 fue uno de los edificios que tuvo cierta visibilidad entre las y los habitantes de la Ciudad de México, ya que si bien, estuvo catalogado como un edificio de alto riesgo de colapso, se distingue entre los demás, porque a menos de dos años de haber sido construido tuvo una afectación estructural generada por una mala praxis de origen respecto a su construcción.

Lo anterior conforme al el dictamen estructural con número ISC-DF-2017-1200, emitido por el Instituto para la Seguridad de las Construcciones en el Distrito Federal, mediante el cual se señala:

“Se trataba de un edificio construido en años recientes (menos de 5 años) que constaba de siete niveles con uso de departamentos y un sótano para estacionamiento. (...) A raíz del movimiento telúrico el edificio sufrió el colapso el 35% de su área construida, dejando la edificación que parcialmente quedó en pie con daños estructurales graves como fracturas en los muros y en las conexiones con los sistemas de piso, observándose la torsión de la estructura que generó la inclinación de los sistemas de piso aún existentes. Existen deformaciones fuertes en los elementos metálicos constitutivos de la escalera de servicio. Lo anterior, deja en situación

vulnerable a la estructura remanente ante cualquier evento accidental. (...) En los restos de la estructura colapsada se observaron armados de los elementos estructurales aparentemente escasos. (...) La techumbre en la azotea presenta falla en sus conexiones por lo que es inestable. (...).la estructura del edificio se considera en ALTO RIESGO DE COLAPSO, por lo que no podrá ser ocupado debido a que las condiciones de inestabilidad que presenta dicho inmueble ponen en riesgo la vida de los ocupantes, vecinos, peatones y automovilistas, asimismo, compromete la seguridad y estabilidad de las edificaciones colindantes al inmueble en comento (...). (Instituto para las Construcciones de la Ciudad de México, 2017)

A partir de este dictamen estructural, las personas que habitaban el inmueble de Zapata 56, estaban incrédulas de que su vivienda de reciente creación y con un valor económico elevado tenía un daño estructural de alto riesgo.

Para ilustrar dicha situación en alguna de las entrevistas mencionaron lo siguiente:

“Yo no lo creí, me habló mi hermana, diciéndome tu edificio se deterioró, yo pensé que solamente el yeso o algunas fisuras, debido a que era un edificio prácticamente nuevo, solamente llevaba seis meses de haber estado viviendo allí; por lo que, me fui a ver a mi hijo que vivía en Tlalnepantla ya que tenía mucho pendiente porque no nos podíamos comunicar. Al día siguiente, mi hermana se vuelve a comunicar conmigo, diciéndome tu departamento se derrumbó, yo pensé que estaba exagerando porque prácticamente era nuevo el edificio; por lo que, me trasladé al inmueble; y cuándo lo miré derrumbado, mi cuerpo se enfrió completamente y sentí un vacío en mi pecho, únicamente se me vino a la mente: Todos mis ahorros de cincuenta años se habían ido en tan sólo un instante.” (Entrevista I, 2022)

En este extracto de entrevista, se puede identificar que las personas damnificadas realizaron la adquisición de un bien inmueble con el objeto de autogarantizarse el acceso al derecho a una vivienda digna y decorosa. Sin embargo, existió una omisión por parte del Estado de velar que la construcción del inmueble para fines de vivienda cumpliera con los requerimientos normativos.



(Fuente: Fotografía retomada del dictamen estructural ISC-DF-2017-1200, año 2017)

Derivado del dictamen estructural y por la reciente creación del inmueble se iniciaron las investigaciones por la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ya que el inmueble fue señalado como fraude específico en perjuicio a patrimonio, sustentado en una indebida praxis constructiva de origen. De tal manera, que se recabaría la evidencia del material de construcción a través de ingenieros peritos especializados que fueron contratados por dicho organismo.

Algunos especialistas señalaron diversas inconsistencias en las memorias de cálculo estructural, así como la falta de supervisión respecto de los materiales utilizados en la edificación, los cuales no permitieron una construcción segura de acuerdo con la normatividad aplicable. Esto quiere decir que existía una corresponsabilidad entre Canadá Building, quien aparece como la empresa vendedora y constructora en los contratos de compraventa, el director Responsable de Obra y la Alcaldía Benito Juárez. (Obras por expansión, 2017)

De acuerdo con lo establecido en los artículos 32, 34 fracciones III, IV, y 35 fracciones II y IV del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal,² acota que los directores

² Véase la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México. Artículo 39.- Corresponde a las y los Titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial: II. Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la

Responsables de Obra suscribirán y avalarán la seguridad estructural de una obra o edificación; asimismo, mantendrá una bitácora sobre la obra la cual estará sellado por la Delegación.

En el caso del inmueble Zapata 56, el arquitecto Juan Duay fue quien otorgó el dictamen de seguridad de este edificio en mayo de 2016, a pesar de que su registro ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y de Vivienda (Seduvi) había vencido en diciembre de 2015. (Obras por expansión, 2017)

Ahora bien, el papel de la Alcaldía Benito Juárez de acuerdo con la normatividad en materia de construcciones, así como, la entonces Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, (actualmente abrogada) en su artículo 39 manifestaba que tenía la facultad de expedir y autorizar las construcciones en su demarcación territorial, así como de vigilar y practicar las visitas correspondientes a las obras constructivas.

En ese entendido, en ese tiempo el delegado de Benito Juárez, Christian von Roehrich, en el ámbito de sus competencias, realizó las autorizaciones, permisos y licencias hacia la empresa Canadá Building.

En ese tenor, la entonces Delegación Benito Juárez inició de manera expedita con la demolición del inmueble Zapata 56, tales trabajos terminarían el 17 de noviembre de 2017. Asimismo, iniciarían con el protocolo para la “recuperación de bienes muebles, para que las y los vecinos pudieran recuperar gran parte de sus pertenencias. (Regeneración , 2017)

Cabe precisar que, durante el evento sísmico, perdieron la vida dos personas: Karla Kaori Santos Sánchez de 30 años y Matilde Téllez Cárdenas de 63 años (Obras por expansión, 2017). De acuerdo con la información arrojada en las entrevistas de las personas damnificadas, aluden que las personas que fallecieron “eran mujeres que le apoyan a la vecina en su aseo del departamento 404, ellas estaban haciendo la limpieza al momento del temblor.” (Entrevista III, 2022)

A partir de los resultados del dictamen estructural post-sísmico emitido por el Instituto para las Construcciones, el inmueble Zapata 56, ha estado sujeto a diversas investigaciones jurídicas, consistentemente por los siguientes hechos:

normatividad correspondiente; V. Otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios en vía pública y en construcciones y edificaciones en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

1. El inmueble no fue edificado y construido de acuerdo con el proyecto autorizado, con base en la manifestación de construcción; dicha edificación era deficiente en su totalidad.
2. En el Registro de Manifestación de construcción tipo B y C, no contaba con el Corresponsable en Seguridad Estructural; así como, la licencia de registro del director Responsable de Obra no estaba vigente.
3. El fallecimiento de dos personas durante el evento sísmico.
4. Las autoridades de la Alcaldía Benito Juárez involucradas en la emisión de autorizaciones correspondientes de la obra de inicio y de término de la construcción del inmueble Zapata 56.

A pesar de que las autoridades tenían la responsabilidad de vigilar el cumplimiento apegado a la normatividad establecida para las obras de construcción, existió una omisión por parte de las autoridades las cuales repercutieron en un daño a la vivienda de las personas damnificadas del inmueble Zapata 56. Este inmueble, es un claro ejemplo, sobre los hechos de otorgamiento de autorizaciones de permisos, registros y conclusión de obra sin contar con la debida supervisión del proyecto de obra de vivienda por parte de las autoridades.

En esta coyuntura sísmica, se visibilizan algunos hechos cruciales:

1. El inmueble Zapata 56 estaba en alto riesgo de colapso, existían daños estructurales y causó la muerte de dos mujeres.
2. El dictamen estructural hizo referencia en términos generales sobre materiales, estructuras escasas no acordes al proyecto de obra.
3. La Alcaldía de Benito Juárez emitió las autorizaciones de manifestación de construcciones y termino de la obra de manera ilegal.
4. Las personas que habitaban el inmueble Zapata 56, no había sido garantizado su derecho al acceso a la vivienda digna y decorosa conforme a la normatividad vigente.
5. El inmueble Zapata 56, no solamente era un edificio afectado por el Sismo, sino que era un inmueble afectado anteriormente por actos de corrupción.

3.4. ACCIONES GUBERNAMENTALES EN FAVOR DEL INMUEBLE ZAPATA 56

Como se ha mencionado en anteriores apartados, en un primer momento el entonces jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera Espinosa, expidió la Ley para la

Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente; normatividad emitida en una primera fase de la etapa atención a los inmuebles afectados por el sismo. Dicha normatividad expresaba en su artículo 32, que uno de los criterios indispensables para formar parte de los inmuebles afectados por el Sismo, era contar con dictamen estructural emitido por un director Responsable de Obra y/o Corresponsable en Seguridad Estructural con el fin de clasificar el inmueble por el tipo de daño, a fin de que fuera aprobado por la Comisión y publicado en la Plataforma CDMX.” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017)

El dictamen estructural post-sísmico del inmueble Zapata 56, emitido por el Instituto para la Seguridad de las Construcciones, fue un faro de luz, ya que por un lado pudo clasificar en color rojo de alto riesgo de colapso con afectación estructural y por el otro, señaló se identificó que los materiales utilizados fueron escasos y que no correspondían con la manifestación de construcción.

Sin embargo, la clasificación como un inmueble de alto riesgo, no era el único requisito para acceder a la restitución de la vivienda, sino que, de acuerdo con la primera Ley, las personas afectadas tenían que cumplir en términos generales con los siguientes criterios:

a) Los propietarios o causahabientes de cada inmueble afectado requerirían documentar debidamente la aprobación de al menos del cincuenta por ciento más uno de los propietarios o causahabientes del edificio de uso habitacional correspondiente.

b) Sería responsabilidad de los propietarios y causahabientes la contratación de las obras de reconstrucción de vivienda, pudiendo para ello, acceder a los programas de subsidio y/o crédito que gestione el Gobierno de la Ciudad de México en coordinación con las instancias del Gobierno Federal, de acuerdo con lo que determinen las Reglas de Operación de cada Programa aplicable.

c) Los propietarios debían optar por un tipo de financiamiento por medio de la construcción y venta de viviendas adicionales, que pudieran subsidiar sus créditos.

(Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017)

Para el cumplimiento de dichos requisitos fue complicado, ya que de los 24 departamentos que conformaban el inmueble de Zapata 56, seguían siendo propietarios la

empresa Canadá Building, por lo que, en un primer momento no pudieron generar un consenso las personas damnificadas con la empresa.

De acuerdo con las entrevistas realizadas del inmueble Zapata 56, hicieron mención que entre los meses de octubre y diciembre de 2017 diversos vecinos formularon las denuncias y querellas ante la entonces Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, (ahora Fiscalía General de Justicia) en contra de José Arturo Ceballos Gallardo, quien era el administrador general, y José Ernesto Ceballos Sobrino, representante legal de la empresa Canadá Building. (Entrevista II, 2022)

Por lo tanto, las personas damnificadas del inmueble de Zapata 56, en la primera etapa de la atención al proceso de reconstrucción tuvieron que enfocarse en resolver el engaño efectuado por la empresa constructora derivado de la inconsistencia en la construcción del inmueble entre el proyecto autorizado conforme al dictamen estructural post-sísmico. Revelándose que dicha empresa obtuvo un lucro indebido de cada una de las víctimas por una suma de \$35,179,750.00 pesos (treinta y cinco millones ciento setenta nueve mil setecientos cincuenta 100/00 M.N). (Consejo de la Judicatura Oficial, 2023)

Es imprescindible destacar que en diversas comparecencias se intentaron localizar los representantes legales de la empresa Canadá Building, sin que lo hayan logrado, por lo que ante la falta de domicilio para que pudieran ser localizados, se emitió la orden de aprehensión, para lograr la comparecencia del imputado y el debido desarrollo del procedimiento judicial penal. (Consejo de la Judicatura Oficial, 2023)

Paralelamente a estos hechos de materia penal, las personas damnificadas del inmueble Zapata 56, no obtenían resultados ni en términos de justicia, ni en términos de restitución de su vivienda.

Como ya se había señalado anteriormente, a más de un año del fenómeno sísmico, uno de los contextos en los que se situaban las personas damnificadas del inmueble Zapata 56 fue la transición política de Gobierno en la Ciudad de México, debido a que, representaba el replanteamiento del modelo de atención hacia las personas damnificadas, dentro de los cambios más significativos fue la derogación de la Ley para la Reconstrucción,

Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente, y la emisión de la Ley para la Reconstrucción Integral para la Ciudad de México.

Asimismo, uno de los hilos conductores para entablar las necesidades específicas de cada inmueble fueron las mesas de trabajo con los Colectivos de Damnificados Unidos, quienes a través de las propias personas damnificadas eran atendidas y escuchadas periódicamente por las personas Titulares de cada institución involucrada con el tema de reconstrucción; dichas reuniones posibilitaron que las personas damnificadas del inmueble Zapata 56, manifestaran sus demandas y su situación de manera particular.

Precisamente, en el año 2019, algunas vecinas y vecinos del inmueble de Zapata 56, acudieron a una marcha para presionar sobre el proceso de reconstrucción, convocados por el Colectivo de Damnificados Unidos de Benito Juárez. (Entrevista III, 2022)

Ahora bien, de acuerdo con un análisis general de las acciones que implementó la nueva Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, se mencionan los siguientes aspectos:

- 1.- **Apoyo a renta.**³ De conformidad con el artículo 21. Se garantizaría el apoyo en renta para las personas damnificadas desplazadas, hasta que recuperen su vivienda. (Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México , 2019).
- 2.- **Apoyo jurídico.** A través del trabajo interinstitucional de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, el Tribunal Superior de Justicia, brindaría asesoría, tramitación, defensa y solución de los asuntos jurídicos.
- 3.- **Responsabilidad de obra y construcción de las viviendas.** La Comisión de la Reconstrucción, se encargaría de organizar a las empresas por especialidad, construcción o supervisión, para asignarles a través de un proceso de insaculación

³ Véase el Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México. Apartado H. El apoyo económico para renta consistirá en la entrega de \$4,000.00 (cuatro mil pesos 00/100 M.N.) mensuales, durante el tiempo que se realicen los trabajos de rehabilitación o reconstrucción, según sea el caso, mismo que concluirá hasta la entrega del inmueble.

pública y transparente el cuadrante de atención donde podrían participar, o el inmueble multifamiliar o unidad habitacional. Asimismo, los trabajos de reconstrucción estarían respaldados por directores Responsables de Obra y Corresponsables en Seguridad Estructural, acreditados mediante la normatividad aplicable. (Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México, 2021)

4.- Fideicomiso. Este Fondo para la Reconstrucción, estaría integrado con los recursos del Gobierno de la Ciudad de México, así como, los recursos provenientes del sector social y privados. El nuevo proceso de reconstrucción serían a tasa cero, por lo que, las personas damnificadas no se convertirían en deudoras eternas de créditos hipotecarios. (Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México, 2019)

Con respecto a los anteriores elementos, conforme al portal de la página digital de la Comisión para la Reconstrucción, (en el apartado de transparencia proactiva, en el apartado de apoyo a rentas) se puede visibilizar que, conforme a la base de datos que arroja el sistema, a algunas personas damnificadas del inmueble Zapata 56 se les está otorgando el apoyo de rentas. La siguiente información identifica a las personas que son beneficiadas de este apoyo.

La primera columna hace referencia sobre el tipo de modelo de atención. Para el caso del inmueble Zapata 56 fue considerado multifamiliar, ya que es una construcción que estaba compuesta por diversas unidades de vivienda; el código de vivienda es la clave alfanumérica que permite registrar e identificar al inmueble. Por ejemplo, BJ-EMI-0056, quiere decir, Benito Juárez, Emiliano Zapata- número exterior 56, asimismo, se identifica el número de departamento que recibe el apoyo.

MODELO DE ATENCION	DE CODIGO VIVIENDA	DE CALLE	NO INTERIOR
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	104
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILI ZAPATA	303
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	202
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	402
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	504
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	403

MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	501
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	201
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	502
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	102
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	401
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	503
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	103
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	301
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	302
MULTIFAMILIAR	BJ-EMI-0056	EMILIANO ZAPATA	204

Fuente: Portal de Transparencia Proactiva (Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, 2023)

De la anterior base de datos, se resalta que actualmente de las 24 unidades privativas que existían en el inmueble Zapata 56, únicamente dieciséis propietarios reciben el apoyo a renta. Lo anterior, es porque la empresa Canadá Building, no se consideró como beneficiaria del Programa de Reconstrucción, debido a que se encuentra en proceso de investigación de delitos como fraude y homicidio por haber construido un inmueble de vivienda sin las condiciones de seguridad, ni los materiales correspondientes al proyecto de obra.

Sobre todo, porque la empresa constructora desde el tres de marzo de 2016, previo a la oferta que realizó de los departamentos, tenía conocimiento que dicho inmueble había sido construido con deficiencias y que no se apegaban a lo señalado en la manifestación de construcción e incluso habían sido destacadas otras deficiencias por Geotécnica, S.A de C.V., sin que al momento de que fueron ofertados los departamentos se hubieran subsanado las observaciones realizadas por ésta. (Consejo de la Judicatura Oficial, 2023)

En esta coyuntura, a petición de las personas damnificadas del inmueble Zapata 56, con la finalidad que se resolviera la situación jurídica que obstaculizaba el proceso de reconstrucción de su vivienda, derivado de las diversas denuncias, amparos y carpetas de investigación en contra de la empresa constructora, solicitaron que se iniciara el

procedimiento de expropiación como mecanismo para restituir la vivienda únicamente a las personas afectadas. (Entrevista I, 2022)

Por lo que, en fecha 24 y 31 de diciembre de 2020, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, la Declaratoria de Utilidad Pública, con el objeto de realizar una adquisición por vía de derecho público, a fin de garantizar la seguridad jurídica y de las edificaciones para evitar riesgos en la integridad física de las personas y sus bienes. (Declaratoria de Utilidad Pública, 2020)

Por consiguiente, el inmueble Zapata 56 fue el primer inmueble expropiado por el Gobierno de la Ciudad de México para efectos de agilizar la restitución a las personas damnificadas afectadas por el Sismo del 19 de septiembre de 2017, en los siguientes términos generales:

“Que conforme a lo previsto en la Ley de Expropiación y la Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México, la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México mediante los oficios JGCDMX/CRCM/0522/2020, JGCDMX/CR/DGAPD/DAJ/171/2020, JGCDMX/CRCM/243/2020 y JGCDMX/CRCM/DGAPD/DAJ/246/2020 de fechas nueve y veintiuno de septiembre, veinticuatro de noviembre y diez de diciembre todos del año dos mil veinte, respectivamente, ingresados en la Oficialía de Partes de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos los días diez y veintiuno de septiembre, veinticinco de noviembre y once de diciembre del año próximo pasado; solicitó a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales la elaboración y publicación del Decreto Expropiatorio del inmueble identificado registralmente como Avenida Emiliano Zapata número 56, Manzana 106, Lote 6, Colonia Portales, Cuauhtémoc, Distrito Federal, actualmente identificado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda como Eje 7 Sur General Emiliano Zapata número 56, Colonia Portales Sur, Alcaldía Benito Juárez, con una superficie de 485.09 m² (cuatrocientos ochenta y cinco punto cero nueve metros cuadrados), para la atención de situaciones de emergencia debidas a fenómenos naturales y con el objetivo de reconstruir las viviendas de las personas damnificadas que sufrieron la pérdida de su patrimonio, derivado del sismo de fecha diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete. Que por Acuerdo de fecha quince de diciembre de dos mil veinte, la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, en razón de su competencia, radicó el Procedimiento Administrativo de Expropiación, registrándose con el número de expediente alfanumérico Xp/06/2020, asimismo, ordenó la

notificación de la Declaratoria de Utilidad Pública a las personas titulares registrales de la bien inmueble materia del presente Decreto.” (Decreto Expropiatorio, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2021)

Cabe señalar que las indemnizaciones a las personas damnificadas del acto expropiatorio serían en especie mediante la reconstrucción de su vivienda; asimismo, dicho acto jurídico por parte del Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Comisión para la Reconstrucción, buscaba desinhibir las afectaciones particulares del inmueble de Zapata 56, en función de los actos de fraude y corrupción inmersos previos al sismo del 19 de septiembre de 2017.

Sin embargo, entre los años 2017 al 2023, los avances técnicos del proyecto de obra estuvieron completamente detenidos, puesto a que, de acuerdo con la información obtenida en el portal de la página de la Comisión para la Reconstrucción, sigue en proceso administrativo.

Información del Inmueble Multifamiliar

Dirección:
CALLE: EMILIANO ZAPATA, NUM.EXT: 56, COLONIA: PORTALES SUR, ALCALDIA: BENITO JUAREZ

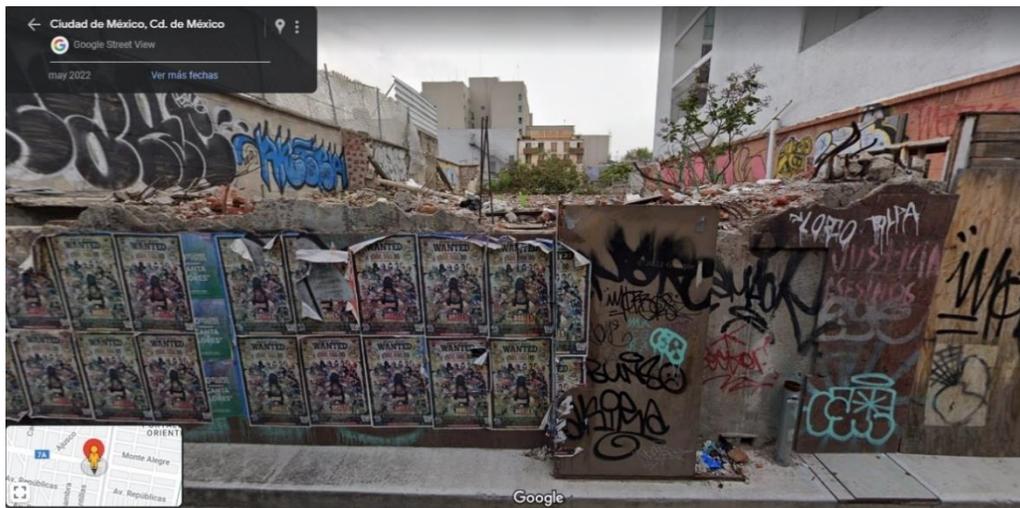
Alcaldía: BENITO JUAREZ	Código de vivienda: BJ-EMI-0056
Tipo de intervención: Reconstrucción	Estatus: En Proceso Administrativo

Documentos:  Descargable

[Cerrar](#)

Fuente: (Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, 2023)

Es decir, actualmente el inmueble de Zapata 56 se encuentra sin una empresa asignada para iniciar los trabajos de reconstrucción.



Fotografía: Zapata 56, Colonia Portales, Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México. Fecha 22 de mayo de 2023. Fuente: (GOOGLE MAPS, Emiliano Zapata 56 Colonia Portales Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México, 2023)

CAPÍTULO IV

PROPÓSITO Y EVALUACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO

4.1 EL DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE LA VIVIENDA DEL INMUEBLE DE ZAPATA 56

A pesar de que, en diversas regiones de nuestro país la probabilidad de que ocurra un terremoto es muy alta derivado de su ubicación geográfica, así como que se produzcan daños a los bienes, no se cuenta con normatividad a nivel federal que, de manera explícita, permita hacer efectivo el derecho de restitución a la vivienda derivado de catástrofes naturales. Solo se cuenta, en el ámbito del derecho internacional, con los Principios de Pinheiro y algunas directrices orientadoras para realizar una restitución digna.

Es por ello, que uno de los propósitos de este trabajo consistió en revelar la ausencia normativa y el incumplimiento por parte del Estado a su obligación de garantizar el derecho a la restitución por catástrofes naturales, mediante la creación de los mecanismos correspondientes para su acceso.

En el caso de la Ciudad de México, previo al sismo del 19 de septiembre de 2017, también había ausencia normativa que permitiera hacer efectivo dicho derecho, por lo que, ocurrido tal catástrofe natural, por lo que, las autoridades locales emitieron todo un cuerpo normativo, lineamientos, programas públicos que atendieran el derecho de la restitución.

En ese sentido, las normatividades locales emitidas para hacer efectivo el derecho a la restitución, estuvieron caracterizadas por diversos enfoques; la primera Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente, estuvo bajo la visión de esquemas completamente económicos degradantes que revictimizaban a las personas damnificadas y que limitaban su acceso. Como ya se ha señalado en apartados anteriores, las personas damnificadas al tratar de acceder al proceso de reconstrucción de su vivienda tenían que quedar como acreedoras hipotecarias, lo que conllevaba aumentar la carga económica de la que ya resentían.

Tales personas damnificadas se habían enfrentado con el famoso “elefante reumático”, una estructura administrativa lenta, anquilosada y que responde a los intereses de grupos de poder, la cual genera desigualdad social al impedir que la gente acceda al ejercicio de sus derechos. Dicha estructura diseñada para ser discrecional, arbitraria, opaca y corrupta.

Además, pensada para prácticas de nepotismo, compadrazgo y discrecionalidad; siendo un pilar fundamental de la corrupción y la impunidad. (Jáureri Montes de Oca, 2020)

No es para menos, señalar que, a pesar del momento de vulnerabilidad en la que se encontraban, las personas damnificadas debían hacerse responsables de conseguir las empresas constructoras, así como, realizar estudios de mecánica de suelo, generar los proyectos de construcción, y todas los demás innumerables requisitos. De tales acciones, se traduce que el Estado tenía una participación omisa para garantizar el derecho a la restitución.

Es así que, la transición político-administrativa en el Gobierno de la Ciudad de México, permitió replantear el mecanismo de atención hacia las personas damnificadas y los inmuebles dañados derivado del sismo, por lo que uno de los primeros pasos fue la abrogación de la primera normatividad respecto a la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente; para así dar paso a la Ley para la Reconstrucción Integral, y su Plan Integral en la Ciudad de México; dicha normatividad permitió visibilizar a las personas damnificadas como sujetos de derecho.

Lo anterior es significativo porque el inmueble Zapata 56, no solamente era un inmueble que pudiese cumplir con las condiciones y/o requisitos para acceder al proceso de reconstrucción, sino que el replanteamiento del nuevo modelo de atención permitía que las personas damnificadas esclarecieran que no solamente eran afectadas por el sismo, sino que habían sido víctimas de la corrupción.

Es decir, derivado de la obligación que tiene el Estado mexicano de hacer cumplir el artículo 4º Constitucional en materia de vivienda, las personas que habitaban en Zapata 56, habían sido violentadas a su derecho humano de una vivienda digna, ya que, no cumplía con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de seguridad de construcción; derivado de los actos realizados por la empresa constructora Canadá Building, así como las autoridades correspondientes de la Alcaldía Benito Juárez, los cuales eran los obligados en supervisar y autorizar el proyecto de obra.

Bajo ese esquema, las personas damnificadas del inmueble Zapata 56, han tenido que estar bajo un proceso de acceso al derecho a la restitución de su vivienda engorroso, sin estar en posibilidad de gozar de su vivienda durante seis años de desplazamiento.

Esto sin dejar de mencionar que, durante este proceso de restitución, un factor que agravó la condición de las personas damnificadas fue la coyuntura de la pandemia del SARS-COVID19, la cual agudizó la dilación en el proceso de reconstrucción, ya que gran parte del servicio público tuvo que trabajar a distancia de manera telemática, porque en ese entonces la recomendación era “Quédate en casa”, lo cual, sin duda, la condición de vulnerabilidad se intensificó para las personas damnificadas.

Lamentablemente, para las personas damnificadas del inmueble Zapata 56, han sido numerosos los obstáculos que han surgido en el proceso de restitución de su vivienda; ya que actualmente su contexto se engloba en los siguientes términos:

1) **Justicia.** Ha imperado la impunidad, ya que después de seis años, solamente se ha dado la detención de Christian Von Roehrich, ex alcalde de Benito Juárez, quién ha sido detenido por ser presunta implicación con el Cártel Inmobiliario derivado del uso ilegal de atribuciones y facultades; al director Responsable de Obra, mismo que ya fue liberado. No obstante, los socios de la empresa constructora Canadá Building, hasta el momento no ha existido alguna detención, a pesar del fallecimiento de dos personas en el inmueble.

2) **Restitución de Vivienda.** Con la emisión de la segunda Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México y con el propósito de dar una atención integral a las personas damnificadas, se diseñaron diversas estrategias jurídicas para el caso concreto del inmueble, cómo lo fue el tema de la expropiación, en paralelo con el apoyo a renta. Hasta este momento, no han obtenido la restitución de la vivienda, no a falta de una normatividad y administración pública que no lo permita, pues actualmente, de acuerdo con los datos del portal de la reconstrucción, se han entregado 8072 viviendas reconstruidas, 13,948 viviendas rehabilitadas y 427 reubicaciones, sino que es en función a los actos de corrupción previos al sismo. (Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, 2023)

3) **Actos de corrupción.** Los actos de corrupción fueron la estocada del derecho a la restitución del inmueble Zapata 56, toda vez, que ha permeado el acceso a la restitución de su vivienda.

4.2. EVENTO SÍSMICO COMO FARO DE LA CORRUPCIÓN INMOBILIARIA

“Cuando no tomas una postura en contra de la corrupción, tácitamente la apoyas.”
Kamal Haasan

El inmueble Zapata 56, entre otros edificios de la Alcaldía Benito Juárez, fueron cuestionados a partir del sismo del 19 de septiembre de 2017, ya que eran inmuebles de reciente creación que tuvieron afectaciones estructurales. No obstante, fue hasta el 2021, que la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México comenzó una investigación tras registrarse una explosión en un inmueble ubicado en Avenida Coyoacán, Colonia Coyoacán, Benito Juárez, cuyo edificio recibió las manifestaciones de obra nueva del dictamen de habitabilidad. (Ricardo Raphael, 2022)

Como parte de la investigación con la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México hacen alusión al denominado “Cártel Inmobiliario”, que es la organización delictiva dedicada a realizar actos de corrupción en materia inmobiliaria específicamente por exfuncionarios de la alcaldía Benito Juárez. (Comunicado de la Fiscalía General de Justicia CDMX, 2022)

El *modus operandi* consistía en que las autoridades de la Alcaldía Benito Juárez avalaban la irregularidad de pisos de más mediante la manifestación de construcción, el aviso de terminación de obra, la autorización de uso y ocupación, y la regularización de construcción. (Escobar, 2022)

Asimismo, señalan que dicha operación del Cartel Inmobiliario abarcó las administraciones de tres delegados, todos ellos miembros del Partido Acción Nacional (PAN): Mario Palacios (2009-2012), Jorge Romero (2012-2015) y Christian Von Roehrich (2015-2018). Jorge Romero es el actual coordinador de la bancada del PAN en la Cámara de Diputados, mientras que Von Roehrich era el coordinador de los panistas en el Congreso de la Ciudad de México. (Ramírez, 2022)

En ese sentido, estiman que entre el 2008 y 2022, se construyeron 264 pisos excedentes en 130 edificios, derivados de actos ilegales entre desarrolladores y autoridades; asimismo,

dichos actos de corrupción inmobiliaria en la alcaldía Benito Juárez equivalen 7,142 millones de pesos. (Escobar, 2022)

Cabe señalar que, Luis “N”, (el primero ya detenido) y exdirector jurídico y Nicias “N” (con orden de aprehensión) exdirector de obras y desarrollo urbano ambos de la alcaldía Benito Juárez habrían autorizado la habitabilidad del inmueble Zapata 56, afectado durante el sismo del 19 de septiembre de 2017. (Ramírez, 2022)

Es evidente que, como se mencionó en capítulos anteriores, los actos de corrupción imperaron en el caso de Zapata 56; mismos que han permeado el acceso al derecho de la restitución a la vivienda de las personas damnificadas.

4.2.1. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS PINHEIRO AL CASO DEL INMUEBLE ZAPATA 56

La situación del inmueble Zapata 56, ha requerido una serie de acciones por parte del Estado con el objeto de hacer efectivo el derecho de la restitución de la vivienda, sin embargo, hasta la fecha del presente estudio de caso, no se les ha garantizado a las personas damnificadas.

La complejidad del derecho de la restitución a la vivienda demanda diversas decisiones de índole político, jurídico, sociales y/o legales, es decir, reparar el daño o la pérdida del patrimonio a las personas damnificadas debido a una catástrofe natural, requiere que exista al interior del Estado una articulación entre la normatividad y la política pública que permita una atención integral de las personas afectadas. Esto sin dejar de mencionar, los antecedentes del inmueble Zapata 56 respecto a su construcción, el cual ha sido un factor predominante en el proceso de restitución.

Ahora bien, como primer momento de la evaluación del caso, retomaremos los principios de *Pinheiro* mencionados en el Capítulo II, con el fin de especificar, si el caso del inmueble Zapata 56, ha estado atendido bajo dichos principios orientadores para el cumplimiento efectivo del derecho a la restitución de la vivienda.

Principio	Contenido	Personas damnificadas del inmueble Zapata 56
------------------	------------------	-----------------------------------------------------

Derecho a la no discriminación	Todas las personas deben ser tratadas por igual sin distinción alguna.	En la normatividad no había distinción alguna para el acceso al derecho a la restitución de vivienda.
Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres	Debe reconocerse la titularidad de la vivienda, las tierras y el patrimonio de manera conjunta, tanto para el hombre como la mujer.	Se reconoció a cada persona titular el derecho a su patrimonio. Tanto fue así, que se reconoció la titularidad de los departamentos aún pertenecientes a la empresa Canada Building.
Derecho a la protección contra el desplazamiento	En todo momento debe protegerse el desplazamiento de las personas.	No aplica, porque el desplazamiento de las personas damnificadas fue un factor externo.
Derecho a la intimidad y al respeto del hogar	Está prohibido toda injerencia arbitraria o ilegal a la intimidad de las personas desplazadas.	No hubo temas de hostigamiento, ni existió información al respecto.
Derecho a una vivienda adecuada	Mejorar la situación de las personas que no cuenten con vivienda adecuada.	Desde el inicio de la construcción del inmueble de Zapata 56 previo al Sismo, incumplió con la seguridad estructural del inmueble. Es por ello, que en el proceso de la restitución debe prevalecer su seguridad de la vivienda de conformidad con la Ley aplicable.

Derecho a la libertad de circulación	Toda persona tiene derecho a escoger su lugar de residencia.	No aplica para el caso.
Derecho a un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad	Las personas desplazadas tienen el derecho de retornar a sus hogares en cualquier momento, siempre contando las información real y eficiente que proporcione el Estado.	En el caso de Zapata 56, no ha existido retorno a sus hogares porque en un primer momento el inmueble fue clasificado como alto riesgo de colapso y actualmente se encuentra demolido.
Procedimientos, instituciones y mecanismos nacionales	Los Estados tiene la obligación de acoplar medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para facilitar el proceso de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.	Una medida administrativa que se realizó fue la expropiación, como estrategia jurídica, a fin de facilitar la restitución de la vivienda a las personas damnificadas.
Accesibilidad de los procedimientos de reclamación de restitución	El Estado debe emitir las garantías judiciales necesarias y accesibles para reclamar cualquier violación al derecho de restitución de vivienda.	Si, existieron los recursos judiciales, tanto es así, que la empresa Canada Building, emitió un amparo.
Consulta y participaciones adecuadas en la adopción de decisiones	Las personas desplazadas tienen derecho a ser consultadas y que sus opiniones sean valoradas para cualquier decisión.	Las mesas de trabajo mediante los Colectivos de Damnificados Unidos, los cuales eran sesionadas cada semana con las personas titulares. Asimismo, fueron informados sobre el proceso de expropiación, siendo

		una petición de las mismas personas damnificadas.
Registros y documentación de las viviendas, las tierras y el patrimonio	Los Estados deben de generar una base de datos para registrar a las personas desplazadas y de la titularidad de los derechos patrimoniales.	La Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, cuenta con la información y registro tanto de los inmuebles como de las personas damnificadas.
Derechos de los arrendatarios y otros no propietarios	El Estado debe garantizar la restitución a los arrendatarios para poseer la vivienda en las mismas condiciones que lo usaban.	No Aplica para el caso.
Ocupantes secundarios	El Estado debe garantizar la restitución de una vivienda para aquellos que no tenga título legítimo de la propiedad que estén ocupando.	No Aplica para el caso. Las personas damnificadas del inmueble eran titulares.
Medidas legislativas	El Estado debe emitir las leyes necesarias para cumplir con las garantías del derecho a la restitución de vivienda conforme a las directrices de los Principio <i>Pinheiro</i> .	En mi opinión la Ley que se acota bajo los principios de Pinheiro es la Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México, así como el Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México.
Prohibición de las leyes arbitrarias y discriminatorias	El Estado debe revocar las leyes que contravengan lo dispuesto en estos principios.	En mi opinión la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más

		Resiliente, fue abrogada porque contravenían con un enfoque de derechos.
Ejecución de decisiones y sentencias relativas a la restitución	El Estado debe crear organismos públicos para ejecutar las sentencias judiciales relativas a la restitución a la vivienda.	Se creó la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México.
Indemnización	El Estado debe ofrecer la indemnización como proceso integrante de la restitución cuando la vivienda en sí no pueda ser habitada.	Derivado de la expropiación se realizará la indemnización en especie mediante la entrega de su vivienda.

De acuerdo con el enfoque basado en los derechos humanos, el cual tiene como objetivo que todas las políticas, estrategias y programas se formulen con el fin de mejorar progresivamente el goce del derecho a la vivienda para todas las personas. Las intervenciones para conseguirlo se rigen por principios y normas rigurosos. En este sentido, también este enfoque puede tener especial incidencia en la lucha contra la corrupción. (Fernández Aller, Celia, 2011).

Es por ello que, derivado del caso de Zapata 56, se destacan los siguientes elementos que contribuirían a la problemática del presente estudio:

- **Universalidad:** La ausencia de la normatividad sobre el derecho a la restitución de la vivienda en caso de catástrofes naturales, provocó que, dentro de las primeras respuestas por parte de las autoridades, obstaculizarán, segregaran y focalizaran el acceso a todas las personas afectadas derivadas del Sismo del 19 de septiembre de 2017.
- **Disponibilidad:** En el inmueble de Zapata 56, era necesario que, mediante la Alcaldía de Benito Juárez, se vigilara el uso adecuado del suelo, la seguridad en las construcciones de la

vivienda y garantizar que, de acuerdo con las autorizaciones de permisos de proyectos de obra y manifestaciones, se contará con el número pertinentes de personas servidoras públicas que supervisaran la obra constructiva.

- **Accesibilidad:** Era necesario que, en el Programa de Reconstrucción, mediante el Plan Integral de Reconstrucción, se estableciera normativamente la atención prioritaria a los casos excepcionales, fin de evitar una revictimización para aquellas personas damnificadas e inmuebles afectados por el sismo.
- **Aceptabilidad:** Debido a la falta de transversalidad del enfoque de derechos humanos en las primeras normatividades emitidas por el Gobierno de la Ciudad de México, ya que no tenían pertinencia con las necesidades y demandas de la coyuntura sísmica, fue necesario el cambio de modelo de atención integral en la transición de gobierno.
- **Calidad:** La Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, como unidad administrativa, técnica y operativa para atender a las personas damnificadas y los inmuebles dañados por el Sismo del 19 de septiembre de 2017, ha representado una dilación en los procesos para el acceso a la restitución, en el caso particular de Zapata 56, han pasado seis años desplazados de sus hogares.
- **Rendición de cuentas y transparencia:** Zapata 56, representó uno de los inmuebles involucrados en actos de corrupción por parte de la empresa Canadá Building, personas servidoras públicas de la Alcaldía de Benito Juárez, razón por la cual, ha sido uno de los factores principales que ha inhibido el acceso a la restitución de su vivienda.

-

Es preciso señalar y enfatizar que las personas damnificadas del inmueble de Zapata 56, han sido víctimas y vulneradas en dos momentos relacionados con el acceso al derecho a la vivienda:

Un primer momento sucede cuando el inmueble de Zapata 56, fue construido sin las condiciones de habitabilidad y seguridad establecidas en las disposiciones normativas sobre

el derecho humano a la vivienda adecuada, contemplados en los artículos 4º párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en el 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es decir, por parte de las autoridades correspondientes, en este caso, la Alcaldía Benito Juárez, (antes Delegación) incurrió en la inobservancia de los preceptos legales para cumplir con la obligación máxima de garantizar con el acceso derecho a una vivienda digna.

Ahora bien, las personas damnificadas del inmueble de Zapata 56, pudieron ser restituidas mediante la Ley General de Víctimas, no obstante, debido a diversos factores y situaciones que emergieron como los actos de corrupción sobre los vicios ocultos de origen en la construcción del inmueble involucrada entre la empresa constructora Canada Building y la Alcaldía Benito Juárez, así como, la falta de orientación e información de las personas damnificadas para proceder a una restitución efectiva.

Las personas damnificadas del inmueble de Zapata 56, han estado en un proceso engorroso, ya que, a más de seis años, siguen sin el restablecimiento de su hogar, cooptando y vulnerando el acceso al derecho a la restitución de su vivienda. A pesar de la generación de nuevas normatividades locales en temas de restitución por catástrofes naturales, es potencialmente claro que las medidas encaminadas para retornarlas a su vivienda no han sido efectivas.

4.3.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La corrupción es el acto más perverso que obstaculiza el goce de los derechos humanos. De igual manera, la impunidad es el aliado perfecto para lograr una vida indigna. Probablemente, el inmueble Zapata 56 sea un caso más que visibiliza cómo los actos de corrupción perjudican el disfrute de los derechos humanos, en el cual impera la impunidad y la falta de atención oportuna de las autoridades; hoy permitió dilucidar que el tema de la vivienda, más que un derecho, ha sido el negocio y lucro económico más trascendental de las últimas décadas en la Ciudad de México.

Asimismo, el vacío normativo en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sobre el derecho a la restitución de la vivienda por motivos de catástrofes naturales, complican el acceso a los mecanismos de exigibilidad para hacer efectivo dicho derecho.

Por lo que, se recomienda crear una ley general probablemente denominada Ley General de Restitución de la Vivienda por situaciones de Desastres Naturales, inspirada en los Principios Pinheiro y las directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales, y que las legislaturas locales las regulen en el ámbito de competencia.

También es importante mencionar que, a partir del fenómeno sísmico del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, mediante la Ley para la Reconstrucción Integral y su Plan se plasmó por primera vez, los mecanismos para garantizar el derecho a la restitución de la vivienda mediante las garantías de indemnización y especie.

A pesar de la transición de gobierno y de los hechos ocurridos en el inmueble Zapata 56, los mecanismos de acceso al derecho a la restitución de la vivienda, así como todas las acciones gubernamentales que se han realizado para beneficiar a las personas damnificadas, no han sido eficientes ni eficaces, ya que, a seis años de dicho episodio, su restitución de vivienda sigue en un proceso administrativo.

Los actos de corrupción tienen altos costos, no solamente fue la vulneración en un principio al derecho humano a la vivienda, sino afectaron el derecho a la vida, ya que fallecieron dos personas, debido a la inobservancia del cumplimiento de la normatividad en la materia por parte del Estado. Es necesario, que, mediante la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México focalicen e impulsen estrategias convenientes que minimicen y prevengan las condiciones de vulnerabilidad de las personas damnificadas, a fin de que dicha condición no sea de manera permanente.

Por todo lo anterior, se hacen las siguientes reflexiones:

- Las autoridades involucradas en el proceso de la restitución carecen de orientación práctica para abordar dicho derecho, por lo que, es necesario que se generen acciones para profesionalizar a la administración pública.
- La falta de eficacia al derecho a la restitución ha vulnerado no solamente el regreso a su vivienda, sino al propio proyecto de vida de las personas damnificadas han sido seis años que ha estado vulnerado su desarrollo integral.

- El uso indebido de las funciones de algún cargo público afecta de manera fundamental en el bienestar general de las personas, sus costos vulneran contundentemente los derechos humanos.
- Las diferentes complejidades que se han manifestado en el proceso de reconstrucción han generado que se hayan realizado diversas modificaciones al Plan Integral de la Reconstrucción de la Ciudad de México.
- Por lo que respecta a los trámites de construcción que se ejecutan en las Alcaldía, es necesario la implementación de una plataforma digital que transparente cada uno de los requisitos y autorizaciones de las obras de construcción para vivienda, a fin de evitar actos de corrupción de múltiples autoridades y el incumplimiento a la normatividad.
- Las personas damnificadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017 del inmueble de Zapata 56, son víctimas de la corrupción debido a la falta de observancia y aplicación al cumplimiento de la normatividad aplicable.
- Las personas damnificadas del inmueble de Zapata 56, requieren de medidas especiales de atención a fin de que se les facilite todo el aparato del Estado para hacer frente a los daños y efectos sufridos por los hechos violatorios al acceso al derecho a la vivienda y el derecho a su restitución.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (01 de Diciembre de 2017). *Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, en una cada vez más Resiliente*. Obtenido de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-05ef73e68fe4de6ce1dfff11c3588fde.pdf>
- Canal Comunicreando. Canal de Youtube . (17 de Diciembre de 2017). *Comunicreando*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=ztl4W7nGmK8>
- Capital 21 Web de la Ciudad de México. (2022, párrafo dos). *Servicio de Medios Públicos*. Obtenido de FGJ-CDMX gira orden de aprehensión contra Von Roehrich por Cártel Inmobiliario: <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=35358>
- Castro Ortega, E. (2020). *El método de desempaque para analizar caso de violaciones a derechos humanos* . Obtenido de https://revistametodhos.cdHCM.org.mx/images/numero18/2020_18_metodhos_articulo_4.pdf

- Centro Nacional de Prevención de Desastres, Impacto Socioeconómico de los Desastres en México. (2019). *Durante el Sismo 2017*. Obtenido de <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/403-NO.19-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2017.PDF>
- Código Penal para el Distrito Federal. (2020). *Asamblea Legislativa de la Ciudad de México*. Obtenido de <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/9cd0cdef5d5adba1c8e25b34751ccfdcca80e2c.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2022, párrafo primero). *Derechos Humanos*. Obtenido de Derecho a la Propiedad: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derecho-la-propiedad#:~:text=Es%20el%20derecho%20que%20tiene,las%20formalidades%20esenciales%20del%20procedimiento.>
- Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México. (2023). *Transparencia Proactiva, Apoyo a Rentas*. Obtenido de <https://reconstruccion.cdmx.gob.mx/apoyo-a-renta>
- Comunicado de la Fiscalía General de Justicia CDMX. (2022). *Mensaje a medios del Coordinador General de Asesores y Vocero de la FGJCDMX, Dr. Ulises Lara López, relacionado con la vinculación a proceso de ex servidores públicos de la alcaldía Benito Juárez*. Obtenido de <https://www.fgjcdmx.gob.mx/comunicacion/nota/CS2022-968>
- CONEVAL. (2022). *INFORMACIÓN DE POBREZA Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/inicioent.aspx>
- Consejo de la Judicatura Oficial. (marzo de 2023). *Amparo*. Obtenido de <https://www.cjf.gob.mx/micrositios/dggj/paginas/serviciosTramites.htm?pageName=servicios%2Fexpedientes.htm>
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. (2022, artículo 109, fracción II). Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. (2022, artículo 113, párrafo primero). *Congreso de la Unión*. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. (2022, artículo 4, párrafo séptimo). *Congreso de la Unión*. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política de la Ciudad de México. (2023, artículo 20, numeral 6). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Obtenido de https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_CDMX_8.pdf
- Convención Interamericana contra la Corrupción. (17 de noviembre de 2022, artículo VI, párrafo primero). *Suprema Corte de la Justicia de la Nación*. Obtenido de Sistema de Consultas y Ordenamientos:

- http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf
- Data México. (2022). *Secretaría de Economía, Benito Juárez, Ciudad de México*. Obtenido de <https://datamexico.org/es/profile/geo/benito-juarez>
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. (s.f.). *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* . Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos . (s.f.). Obtenido de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (2022). *Oficina de las Naciones Unidas (ONU)*. Obtenido de https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Declaratoria de Utilidad Pública. (2020). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Obtenido de https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/3dac7d91da884c1d85cb414f774d7971.pdf
- Decreto Expropiatorio, Gaceta de la Ciudad de México . (2021). *Gaceta de la Ciudad de México*.
- Decreto Expropiatorio, Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (26 de febrero de 2021). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Obtenido de https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/185d3a47c79327fbe6725f343b67852d_.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2017). *Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de sismo con magnitud 8.2.*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5498156&fecha=21/09/2017
- Empresas Constructoras, Canadá Building Systems. (2022). *Directorio de Empresas Constructoras*. Obtenido de <https://directorioempresarialmexico.com/empresa/0006509679/CANADA-BUILDING-SYSTEMS-DE-M%C3%89XICO/>
- Entrevista I. (febrero de 2022). Persona Damnificada del inmueble de Zapata 56, Colonia Portales, Benito Juárez, CDMX. (G. S. Zepeda, Entrevistador)
- Entrevista II. (2022). Persona damnificada y víctima del inmueble Zapata 56. (G. S. Zepeda, Entrevistador)
- Entrevista III. (septiembre de 2022). Entrevista a personas damnificada del inmueble de Zapata 56. (G. S. Zepeda, Entrevistador)
- Escobar, S. (diciembre de 2022). ¿Qué se sabe hasta el momento del "Cártel Inmobiliario" de la Benito Juárez? , *El Economista*. Ciudad de México.
- Expropiación, Gaceta Oficial de la Ciudad de Méico . (s.f.).
- Fernández Aller, Celia. (2011). *El enfoque basado en Derechos Humanos* . Obtenido de file:///C:/Users/greci/Downloads/Enfoque_basado_en_derechos.pdf
- Fernandez, R. J. (2016, pp. 223-224). *Derecho Administrativo*. México: Instituto de Investigación Jurídicas.

- Fondo de Atención a los Desastres Naturales Ciudad de México . (2017). Obtenido de <http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/fonaden/docs/Instruccion-FONADEN-CT-20-SEP-2017.pdf>
- Fondo de Atención a los Desastres Naturales en la Ciudad de México al . (2017). *Instrucción del Comité Técnico* . Obtenido de <http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/fonaden/docs/Instruccion-FONADEN-CT-20-SEP-2017.pdf>
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2017). *Declaratoria de Emergencia con motivo del fenómeno sísmico ocurrido* . Obtenido de https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/9f49ae03379f5a7b40fa03d1a94b12bb.pdf
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (junio de 2018). *Fideicomiso para la Reconstrucción* . Obtenido de https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/e0333cc2157b9bb559dcef706e44b390.pdf
- Gobierno de la Ciudad de México, 6° informe de Gobierno de la Ciudad de México. (2018). Obtenido de Informe de Gobierno de la Ciudad de México: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/dic/CDMX_reconstruc-20181211.pdf
- Gobierno de la Ciudad de México, 6° Informe de Gobierno de México. (2018, pág. 57-87). Obtenido de Informe del Gobierno de la Ciudad de México: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/dic/CDMX_reconstruc-20181211.pdf
- GOOGLE MAPS, Emiliano Zapata 56 Colonia Portales Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México. (mayo de 2023). *Google Maps*. Obtenido de https://www.google.com/maps/@19.3643113,-99.1431827,3a,75y,187.95h,79.07t/data=!3m6!1e1!3m4!1szfioyLz3kh9YUP_XgZWR4Q!2e0!7i16384!8i8192?hl=es
- IASC. (Mayo de 2011). *DIRECTRICES OPERACIONALES DEL IASC, SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESASTRES NATURALES* . Obtenido de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_045.pdf
- Instituto Americano de Derechos Humanos. (junio de 2005, pág. 2). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Obtenido de <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1987/convencion-interam-2005.pdf>
- Instituto Investigaciones Legislativas de la Ciudad de México. (2018). *Congreso de la Ciudad de México*. Obtenido de <https://congresocdmx.gob.mx/sintesis-informativa-508-2.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (07 de Diciembre de 2022, pág. 1-8). *ESTADÍSTICAS A PROPÓSITO DEL DÍA INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):

- https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_DMC_22.pdf
- Instituto para las Construcciones de la Ciudad de México. (2017). *Solicitud de información pública con número de folio 031560000632, mediante INFOMEX*. Ciudad de México.
- Jáureri Montes de Oca, M. Á. (2020). *Cámara de Diputados*. Obtenido de El elefante reumático y la desigualdad: <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/enpalabras/de/el-elefante-reumatico-y-la-desigualdad#gsc.tab=0>
- Jonás Cohen. (abril de 2022). *Real Estate*. Obtenido de Mercado Inmobiliario: <https://www.realestatemarket.com.mx/noticias/mercado-inmobiliario/37330-especulacion-inmobiliaria-el-talon-de-aquiles-de-la-vivienda-en-cdmx>
- Ley de Vivienda Diario Oficial de la Federación. (s.f.). Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_140519.pdf
- Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento territorial y Desarrollo Humano. (01 de junio de 2021).
- Ley General de Protección Civil. (2014, página 2-7). *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Obtenido de https://www.ucoi.mx/content/cms/13/file/federal/LEY_GRAL_DE_PROT_CIVIL.pdf
- Ley General de Víctimas. (2023, artículo 1, 27 y 61). *Cámara de Diputados, Congreso de la Unión*. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>
- Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México. (2019). Obtenido de <https://reconstruccion.cdmx.gob.mx/marco-normativo>
- Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente. (2017, pág. 1). *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. Obtenido de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-05ef73e68fe4de6ce1dfff11c3588fde.pdf>
- López, E. G. (febrero de 2022). Entrevista, persona damnificada del inmueble de Zapata 56, Portales, Benito Juárez, CDMX. . (G. S. Zepeda, Entrevistador)
- Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. (abril de 2007, pág. 18). Obtenido de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/pinheiro_principales_sp.pdf
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, A.C. (2019, pp. 32-40). *Diagnóstico de corrupción en el sector inmobiliario*. Obtenido de <file:///C:/Users/greci/Downloads/Corrupcion-en-el-Sector-Inmobiliario-PDF-2.pdf>
- Narciso Benbenaste, G. D. (2005, párrafo 9). Obtenido de <https://cpp.numerev.com/articulos/revue-6/685-el-concepto-de-corrupcion-sus-formas-de-vigencia-en-la-sociedad-contemporanea#4-la-corrupcion-contemporanea>
- Obras por expansión. (2017). *45 constructoras están bajo investigación en la Ciudad de México*. Obtenido de <https://obras.expansion.mx/construccion/2017/10/06/45-constructoras-estan-bajo-investigacion-en-la-ciudad-de-mexico>

- Obras por expansión, Gobierno de la CDMX. (2021). *Plan para la Reconstrucción tras el Sismo*. Obtenido de <https://obras.expansion.mx/construccion/2017/09/25/la-cdmx-instala-centros-de-apoyo-para-la-reconstruccion>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogr y el Delito. (2004, párrafo I). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Obtenido de <https://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/unodc-and-corruption.html>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos. (s.f.). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/about-us/high-commissioner>
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos . (s.f.). *Observación General No. 4 “El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11)*. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) . (2017). *OECD Foreign Bribery Report*. Obtenido de https://www.oecd-ilibrary.org/oecd-foreign-bribery-report_5jxswc2lz50t.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264226616-en&mimeType=pdf
- Orrego Larraín, C. (2000, pág. 3). *Corrupción y Modernización del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2022, 11.1). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México. (febrero de 2019). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Obtenido de http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67506/76/1/0
- Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México. (2021). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Obtenido de https://reconstruccion.cdmx.gob.mx/storage/app/media/MARCO_TEORICO/PLAN_INTEGRAL_PARA_LA_RECONSTRUCCION_DE_LACIUDAD_DE_MEXICO.pdf
- Portal de la Alcaldía Benito Juárez. (2022). *Historia de la Alcaldía*. Obtenido de <https://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/historia/>
- Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2022). *ONU HABITAT*. Obtenido de Vivienda inviable : <https://onuhabitat.org.mx/index.php/vivienda-inviable-para-la-mayoria>
- Programa Nacional de Vivienda. (09 de junio de 2021, página 70). *Secretaría de Desarrollo, Agrario, Territorial y Urbano*. Obtenido de Programa Nacional de Vivienda 20019-2024: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/513675/Programa_Nacional_de_Vivienda_2019-2024.pdf

- Ramírez, C. (2022). INFOBAE, El “Cártel Inmobiliario” de la CDMX: la intrincada red de corrupción entre funcionarios y constructoras. Ciudad de México.
- Real Academia Española. (2022). *Asociaciones de Academia la Lengua Española* . Obtenido de Real Academia Española:
<https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n?m=form>
- Regeneración . (2017). *Canada Building ofrece edificios antisísmicos, pero el de Zapata 56 dejó mucho que desear*. Obtenido de <https://regeneracion.mx/canada-building-ofrece-edificios-antisismicos-pero-el-de-zapata-56-dejo-mucho-que-desear/>
- Ricardo Raphael. (17 de junio de 2022). *The Washington Post*. Obtenido de <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/12/14/cartel-inmobiliario-cdmx-benito-juarez-von-roehrich/>
- Rowland, M. (1998). *Visión contemporánea de la corrupción” en La hora de la transparencia en América Latina*. Buenos Aires, Argentina.
- Rowland, Michel. (1998, pp. 1-8). *Visión contemporánea de la corrupción” en La hora de la transparencia en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Granica/Ciedla.
- Salazar Ugarte, P. (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Sannín Saffon, V. M. (septiembre de 2019). *Contra el desamparo del Estado: violaciones a los derechos de las personas damnificadas por el sismo 19S*.
- Semanario Judicial de la Federación., (febrero de Tesis: XXIV.1o.1 CS (11a.), Undécima Época, Registro digital 2025952).
- Servicio Sismológico Nacional (SSN). (2017, pp. 1-17). *Reporte Especial Grupo de trabajo del Servicio Sismológico Nacional*. Obtenido de Sismo del día 19 de Septiembre de 2017, Puebla-Morelos (M 7.1):
http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX_rep_esp_20170919_Puebla-Morelos_M71.pdf
- Tesis: 1a. CXLVIII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 801. (5 de abril de 2014).
 Tesis: 1a. CXLVIII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 801.
- Villoro, J. (22 de Septiembre de 2017). *EL puño en alto*. Ciudad de México, Ciudad de México.
- Yañez, B. (2018). *Revista Digital Expansión Política*. Obtenido de Sheinbaum anuncia el paso a paso para la reconstrucción de la CDMX:
<https://politica.expansion.mx/cdmx/2018/09/19/sheinbaum-anuncia-el-paso-a-paso-para-la-reconstruccion-de-la-cdmx>
- Zavala Treviño, J. (2013, pp.13-22). *Apuntes sobre la historia de la corrupción*. Nuevo León: Universidad Autónoma de Nuevo León.

ANEXOS



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD DE LAS CONSTRUCCIONES
DIRECCIÓN GENERAL
DIRECCIÓN DE REVISIÓN DE SEGURIDAD ESTRUCTURAL



MÉXICO TENOCHTILAN
SIETE SIGLOS DE HISTORIA

Ciudad de México, a 20 de abril del 2021
ISCDF-DG-DRSE-2021/026

LIC. LUCINA DURÁN CALERO
UNIDAD DE TRANSPARENCIA
PRESENTE

En relación a las solicitudes de Información Pública, ingresadas a la Unidad de Transparencia del Instituto para la Seguridad de las Construcciones en el Distrito Federal, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, con números de folio: 0315600006321 relativa a:

“Del inmueble ubicado en Av. Emiliano Zapata 56, Colonia Portales, Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México, solicito sea proporcionado el proyecto ejecutivo de obra. Asimismo, solicito el dictamen estructural del inmueble elaborado por el ISC.”

Al respecto le informo que no contamos a la fecha con el proyecto estructural de Reconstrucción final ubicado en Av. Emiliano Zapata 56, Colonia Portales, Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México.

Respecto al dictamen estructural del inmueble en cita elaborado por el ISC, le anexo al presente, copia simple del Dictamen Postsismico elaborado por el ISC, catalogado en Alto Riesgo de Colapso.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE


ING. FABIAN MARTÍNEZ DEL VALLE
DIRECTOR DE REVISIÓN DE SEGURIDAD ESTRUCTURAL

Se anexa copia simple del Dictamen Postsismico del inmueble ubicado en Av. Emiliano Zapata 56, Colonia Portales, Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México.

ACUSE

Ciudad de México, 17 de Octubre de 2017

ISCDF-DG-2017-1200.

COMITÉ DE EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO
P R E S E N T E

INMUEBLE UBICADO EN:

EMILIANO ZAPATA N°. 56, COLONIA PORTALES,
DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ

En relación al fenómeno sísmico ocurrido el pasado 19 de septiembre del año en curso, así como a las acciones de atención y urgencia que se llevaron a cabo en el marco de la Declaratoria de Emergencia emitida por el C. Jefe de Gobierno y publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día 20 del mismo mes y año, este Instituto ha procedido a realizar inspección ocular estructural al inmueble en cuestión, de conformidad con las fracciones IX, X y XVIII del artículo 5 de la Ley del Instituto para la Seguridad de las Construcciones en el Distrito Federal, obteniendo el siguiente resultado:

Se trataba de un edificio construido en años recientes (menos de 5 años) que constaba de siete niveles con uso de departamentos y un sótano para estacionamiento. La estructuración a nivel sótano fue resuelta por medio de marcos de concreto y muros perimetrales de concreto, con vigueta y bovedilla como sistema de entrepiso. Desde la planta baja hasta el séptimo piso fue estructurado a base de muros de carga confinados y una losa de concreto con vigueta y bovedilla de bloques de poliestireno. En el nivel de azotea se adicionó una techumbre a base de armaduras de madera y vigas metálicas, que soportaban paneles solares. Las escaleras de servicio fueron construidas por medio de perfiles de acero estructural, empotradas a muros y losas. A raíz del movimiento telúrico el edificio sufrió el colapso del 35% de su área construida, dejando la edificación que parcialmente quedó en pie con daños estructurales graves como fracturas en los muros y en las conexiones con los sistemas de piso, observándose la torsión de la estructura que generó la inclinación de los sistemas de piso aún existentes. Existen deformaciones fuertes en los elementos metálicos constitutivos de la escalera de servicio. Lo anterior, deja en situación vulnerable a la estructura remanente ante cualquier evento accidental. El edificio es irregular en planta por su forma alargada debiéndose haber considerado en su momento una junta constructiva en la estructura. En los restos de la estructura colapsada se observaron armados de los elementos estructurales aparentemente escasos. La techumbre en la azotea presenta falla en sus conexiones por lo que es inestable.

De conformidad con el artículo 139 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal (RCDF-2016) el inmueble pertenece al subgrupo **B1**, la cual debe proceder obligatoriamente de acuerdo con lo establecido en los Artículos 71 y 179 de dicho ordenamiento legal.

Conforme a lo descrito, la estructura del edificio se considera en **ALTO RIESGO DE COLAPSO**, por lo que no podrá ser ocupado en razón de que por las condiciones de inestabilidad que presenta dicho inmueble pone en riesgo la vida de los ocupantes, vecinos, peatones y automovilistas; asimismo compromete la seguridad y estabilidad de las edificaciones colindantes al inmueble en comento, siendo aplicable lo establecido el artículo 224 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y los relacionados con el mismo ordenamiento legal.

El Art. 224 a la letra dice:

"Cuando la Administración tenga conocimiento de que una edificación estructural o instalación presente algún peligro para las personas o los bienes, previo dictamen técnico de la autoridad competente o de un Corresponsable en Seguridad Estructural o en Instalaciones o un Director Responsable de Obra, requerirá al propietario, poseedor o representante legal con la urgencia que el caso amerite, para que realice las reparaciones, obras o demoliciones necesarias, de conformidad con la Ley.

[Handwritten signature and date: 19/10/2017]

M. y M

INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD DE LAS CONSTRUCCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL
DIRECCIÓN GENERAL

Av. Diagonal 20 de Noviembre No. 294, 2o. Piso,
Colonia Obrera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06800

T. 5134 3130

ISCDF-DG-2017-1200.

Cuando la demolición tenga que hacerse en forma parcial, está comprendida también la parte que resulte afectada por la misma demolición para garantizar la continuidad estructural.

La Administración podrá intervenir en la edificación, estructura o instalación para tomar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de las personas o bienes, en los casos previsto en la Ley"

Nota:

Ley, refiere a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

En este sentido, conforme a lo establecido en la disposición citada se deberá proceder conforme a lo determinado en el mismo, en caso contrario su edificación se encontrará en incumplimiento y se sancionará de conformidad con el Título Decimo Primero Capitulo II "De las Sanciones" del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal vigente (RCDF-2016) sin mencionar lo que corresponda a su seguridad y la de sus ocupantes, así como lo establecido en materia de protección civil y demás normatividad que resulte aplicable, lo anterior considerando los datos técnicos proporcionados en el presente documento, siendo obligación de quien resulte responsable la determinación final que se tome al respecto.

**ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL**

DR. EN I. RENATO BERRÓN RUIZ

*Se anexan fotografías y Cédula de Evaluación Postsísmica.

C.c.c.e.p. Ing. Edgar Oswaldo Tungüí Rodríguez.- Secretario de Obras y Servicios de la CDMX.- Presente etungui@cdmx.gob.mx
Lic. Patricia Mercado Castro.- Secretaria de Gobierno de la CDMX.- Presente. pmercado@cdmx.gob.mx
Ing. Fausto Lugo García.- Secretario de Protección en la Ciudad de México.- Presente. Para conocimiento ccsecretariospc@cdmx.gob.mx
C. Andrés Escobar Maya.- Director General de Prevención.- Secretaría de Protección Civil.- Presente. dopspc@cdmx.gob.mx
M. en I. Laura Suárez Medina, Directora de Dictámenes de Seguridad Estructural de Edificaciones Existentes.- Presente. lsuarezm@cdmx.gob.mx.

ysm



INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD DE LAS CONSTRUCCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL

DIRECCIÓN GENERAL

Av. Diagonal 2016 Naucalpan, S/N 2º. Piso
Ciudad Obrera, Guadalupe, CDMX, México



5. Resumen de daños.

	DAÑO ESTRUCTURAL	DAÑO NO ESTRUCTURAL
NULO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
LEVE	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
MODERADO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
GRAVE	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
TOTAL	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Daño estructural: Daños en columnas, traves, losas, muros de carga de mampostería y de concreto, refuerzos (contraventeos, muros de concreto de rigidez, tensores, etc.).

Daño no estructural: Daño en elementos arquitectónicos (fachadas, fachaletas, muros divisorios, plafones, cristales, etc.) equipos eléctricos y mecánicos (tanques, tuberías, elevadores, antenas, etc.).

63
)
 0
 0

