



**Política pública de vivienda. Experiencia comparada para un derecho en construcción**

**Claudia Ruiz Massieu Salinas**  
**México**

**Revista Iberoamericana de Gobierno Local**  
**Número 13, Granada, Noviembre, 2018**  
**ISSN: 2173-8254**

[www.revista.cigob.net](http://www.revista.cigob.net)



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana





**Resumen:** El derecho a la vivienda es una de las dimensiones indispensables de la dignidad humana y a nivel internacional es reconocido como un derecho fundamental para el desarrollo pleno de las libertades de los individuos. Sin embargo, existe una tendencia mundial a desconectar cada vez más la vivienda de su función social privilegiando la rentabilidad económica. Este artículo discute la pertinencia de repensar el marco institucional de la vivienda bajo la visión de derechos humanos, con el propósito de recuperar su objetivo social y fortalecer la capacidad del Estado para garantizar su efectividad

**Palabras clave:** Derecho a la vivienda; derechos humanos; derechos económicos, sociales y culturales.

**Abstract:** The right to housing is a crucial dimension of human dignity, and at the international level it is recognized as a fundamental right for the full development of individual freedom. Nevertheless, there is a worldwide trend that tends to privilege the financial profitability of housing instead of prioritizing its social function. This article analyzes the importance of rethinking the institutional framework of housing under the scope of human rights, with the purpose of recovering its social function and strengthen the State's capacity to ensure its effectiveness.

**Key words:** Right to housing; human rights; economic, social and cultural rights..



**Política pública de vivienda. Experiencia comparada para un derecho en construcción<sup>1</sup>**

**Claudia Ruiz Massieu Salinas<sup>2</sup>**

**I. Introducción**

El derecho a la vivienda es reconocido a nivel internacional como una de las dimensiones mínimas indispensables para garantizar la dignidad humana (ONU, 2004). Se trata de una condición que forma parte del “mínimo vital”<sup>3</sup> que, de acuerdo con el Silva Meza, “alude a la cobertura de ciertas condiciones mínimas vinculadas con las necesidades básicas del individuo [...], que garantizan una vida digna y autónoma para las personas” (SILVA MEZA, 2014: 213). En este sentido, el estándar mínimo de bienestar de un individuo incluye el entorno físico en el que se desarrolla una persona ya que influye en su calidad de vida y desarrollo social-cultural, así como en el pleno ejercicio de sus libertades. No obstante, existen amplios rezagos en la atención efectiva del derecho a la vivienda. De acuerdo con el último Informe de la Relatora Especial sobre vivienda adecuada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2017), se observa una tendencia a considerar la propiedad inmobiliaria como factor de acumulación de riqueza, especulación y generación de beneficios para este sector, y pierde de vista la función social que significa el acceso a este derecho.

En las últimas décadas, la vivienda y la propiedad inmobiliaria comercial, se posicionan como un producto valioso para las finanzas corporativas. Este comportamiento propicia un incremento especulativo en los precios de la vivienda, generando el aumento de la riqueza de los propietarios en zonas específicas. Esto impone barreras de acceso a la

---

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de una investigación doctoral más amplia titulada: Efectividad del Derecho a la Vivienda en México: Derecho Humano en Construcción. Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Escuela de Doctorado de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Granada, España, 2018.

<sup>2</sup> Candidata a doctora en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Granada, España y Maestra en Políticas Públicas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México).

<sup>3</sup> Silva Meza J (2014), “El derecho al mínimo vital: su contenido y relevancia”, en Cervantes Alcayde M, et al. *¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Serie de Estudios Jurídicos, núm. 230, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.

mayoría de la población, que excluye a los hogares de ingresos medios y bajos del acceso a la propiedad o el alquiler de la vivienda debido a los precios inasequibles. No sólo eso, las familias se ven desplazadas a la periferia de las zonas urbanas, donde los empleos y los servicios son escasos.

Lo anterior no es menor, ya que esto desconecta cada vez más a la vivienda de la función social de provisión de un lugar para habitar en condiciones de seguridad y dignidad y, por lo tanto, socava la efectividad del derecho a la vivienda como derecho humano. Las barreras a las que se enfrentan las personas para hacer efectivo su derecho a una vivienda digna no sólo se refieren a las determinadas por su restricción presupuestaria, también se añade: (i) la precariedad de la vivienda en términos de sus componentes físicos (dimensión, equipamiento, infraestructura y materiales); (ii) prácticas discriminatorias por pertenecer a algún grupo vulnerable; (iii) políticas hipotecarias y de arrendamiento depredadoras; (iv) falta de políticas gubernamentales para promover la construcción de viviendas accesibles; (v) estrategias de desarrollo urbano y tenencia de la tierra poco flexibles; (vi) sector inmobiliario poco regulado y vulnerable ante cambios económicos drásticos, entre otros.

En México, la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011 reflejó un nuevo paradigma en el que la legitimidad del ejercicio de la función pública se mide por el respeto a los derechos humanos (CARBONELL SÁNCHEZ y SALAZAR UGARTE, 2011). Con esta reforma, se buscó perfeccionar el instrumento jurídico para alcanzar progresivamente la defensa y efectividad de todos los derechos humanos. No obstante, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), las condiciones de vivienda en México muestran que en 2016: 10.4 por ciento de la población vive en condiciones de hacinamiento, 12.3 por ciento de la población enfrenta carencias por calidad y espacios de vivienda<sup>4</sup> tales como: pisos de tierra, techo de lámina o desechos o muros de un material no resistente. Así mismo, 20.5% tiene

---

<sup>4</sup> CONEVAL establece en sus Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza los criterios para medir las carencias en materia de vivienda. Para profundizar en el tema se puede consultar:

[http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/DiarioOficial/DOF\\_lineamientos\\_pobreza\\_CONEVAL\\_16062010.pdf](http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobreza_CONEVAL_16062010.pdf)

carencias de acceso a los servicios básicos en la vivienda como: falta de agua, drenaje o energía eléctrica.<sup>5</sup>

Por otro lado, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2015 señaló, que México mantenía un déficit habitacional de 35%, además de los rezagos cualitativos de la calidad de la vivienda. No obstante, el país no es el único que enfrenta retos en materia de acceso y efectividad del derecho a la vivienda. Baste decir, que el déficit habitacional promedio en la región de América Latina supera 40 por ciento.

En este escenario, cobra mayor relevancia la revisión de la regulación y protección en otros sistemas jurídicos para poner en evidencia la existencia tanto de buenas prácticas en la realización de este derecho. La revisión del marco regulatorio y las políticas públicas adoptadas por otros sistemas jurídicos ayuda a identificar factores de éxito para la construcción de políticas públicas que contribuyan a la protección y efectividad del derecho a la vivienda. En virtud de lo anterior, este artículo discute la pertinencia de repensar el marco institucional de la vivienda en México bajo una visión de derechos humanos. Para ello, se hace una revisión del contenido de este derecho bajo el enfoque de derechos humanos y sus implicaciones para el sector vivienda, así como las obligaciones que en la materia dictan los acuerdos y pactos internacionales suscritos por México en el tema de vivienda. Adicionalmente, se presenta un análisis comparativo de los modelos de protección del derecho a la vivienda en tres casos: España, Reino Unido y Uruguay.

## II. La vivienda como derecho humano

El derecho a la vivienda es parte de los derechos humanos o fundamentales y se sustenta en la búsqueda de la dignidad de las personas y su naturaleza axiológica responde a los principios de libertad, igualdad, autonomía individual y colectiva. (GONZÁLEZ ORDOVÁS, 2013: 67). El derecho a la vivienda como derecho humano forma parte de

---

<sup>5</sup> La información correspondiente a las carencias por calidad y espacios de vivienda y carencias de acceso a los servicios básicos en vivienda corresponden al año 2015, información más reciente tomada de Evaluación de las Carencias Sociales 2015 de Coneval, que puede consultarse en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Datos-del-Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx>

un sistema de derechos, en el que cada uno se relaciona y complementa con los demás. En razón de esta interdependencia y complementariedad, se evita la negación de alguno o su uso parcial, lo que podría distorsionar la protección del individuo. De igual forma, no puede negársele dicho reconocimiento en un futuro, por lo que se considera irreversible. Como lo señala Nikken, es primordial que el ámbito de protección de los derechos humanos se expanda, por lo que se aduce su nota progresiva (NIKKEN BELLSHAW, 1994: 24).

Más aún, al tener como fin último la protección de condiciones mínimas para que la persona alcance el desarrollo de todo su potencial, las implicaciones prácticas de cada uno de los derechos humanos revisten un alto grado de complejidad. Esto debido a las dimensiones necesarias para el pleno cumplimiento de cada derecho en lo particular. Claro ejemplo de lo anterior es el derecho a la vivienda, ya que no solamente implica la posibilidad de acceder a un espacio para habitar, sino también de dotarlo de las condiciones propicias, tanto internas como externas, para crear un ambiente sano y seguro para el desarrollo de las personas.

El derecho a la vivienda forma parte de los derechos económicos sociales y culturales (DESC). Este tipo de derechos suponen acciones positivas por parte del Estado, es decir, son derechos de prestación que implican obligaciones por parte del Estado y libertades para los sujetos del derecho, las cuales están encaminadas a garantizar el derecho protegido. En el caso específico de la vivienda, se entiende que el Estado debe instrumentar acciones que permitan a las personas disfrutar del derecho a la vivienda y, asimismo, que dichas personas tengan la libertad de elegir un espacio para habitar que les garantice su bienestar.

No obstante, lo anterior, según Pissarello existe una brecha amplia entre el reconocimiento normativo de los derechos humanos y derechos efectivos en la práctica. Esta brecha se agudiza para el caso de los derechos sociales como la vivienda sobre los cuales existe un consenso de que “son derechos proclamados, a veces incluso de manera generosa, en los textos jurídicos, pero poco realizados o garantizados en la práctica” (PISARELLO PRADOS, 2009: 13-22).

Por sus características, estos derechos han sido catalogados como “normas programáticas” que corresponden al ámbito de las políticas públicas y la disponibilidad de recursos gubernamentales para su atención, por lo que se ha afirmado que “no otorgan derechos subjetivos en el sentido tradicional del término o (...) no resultan justiciables” (COURTIS y ABRAMOVICH, 2001). Autores como R. Castillo Herranz, señalan que:

(...) la existencia de un derecho puede venir, o no, acompañada de garantías procesales más o menos sofisticadas. [No se debe] caer en el error de confundir una clasificación de los derechos atendiendo a las distintas garantías y niveles de protección que prevé. [Tampoco] debe llevar a pensar que los derechos con tutela procesal más intensa son derechos subjetivos y los otros derechos son derechos ‘de segundo nivel’ o, incluso, meros principios o declaraciones programáticas (CASTILLO HERRANZ, 2003: 1506-1513).

Por otra parte, las críticas a los derechos económicos, sociales y culturales han posicionado la idea del contenido difuso de estos. Sin embargo, en el caso del derecho a la vivienda este argumento no se sostiene y vale la pena definir el contenido de este. Existen diferencias sustanciales entre el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad. En primer lugar, el derecho a la vivienda es un derecho de prestación, a diferencia del derecho a la propiedad el cual es un derecho de libertad (VAQUER CABALLERÍA, 2011). En el caso de este último, el Estado se limita a no interferir y respetar el disfrute del derecho, en cambio, respecto al derecho a la vivienda, el Estado (como ya se ha señalado) tiene la obligación, no sólo de no interferir, sino de realizar diversas acciones para el pleno disfrute del derecho.

Respecto a la efectividad del derecho de la vivienda, este no implica necesariamente la adquisición de un derecho real o personal sobre la vivienda como sí ocurren en el derecho de propiedad, sino que tan sólo se debe buscar el disfrute de la vivienda por cualquier título jurídico (como lo es el arrendamiento). En consecuencia:

(...) la eficiencia en la promoción del disfrute universal y efectivo de una vivienda apela [...] a arbitrar títulos jurídicos tanto en la duración como en el contenido del derecho, de manera que puedan ceñirse en lo posible a la duración

del estado de necesidad de la persona y a las facultades de uso y disfrute precisas para la satisfacción del bien constitucionalmente protegido (VAQUER CABALLERÍA, 2011: 48).

La obligación del Estado de instrumentar políticas públicas que garanticen el disfrute del derecho a la vivienda, no tienen como objetivo proporcionar o construir un inmueble para cada una de las personas bajo su tutela. Más bien debe buscar proveer de ciertos bienes a grupos en condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, su principal obligación se relaciona con la creación de las condiciones necesarias para que toda persona pueda acceder a una vivienda.

El centro del diseño del marco normativo y de las políticas de Estado para garantizar el derecho a la vivienda debe sustentarse en la determinación precisa del contenido directo de derecho y su contenido complementario. Ponce Solé (2013: 117) señala que esto contribuye “[...] a suscitar la discusión durante la elaboración de las normas. En segundo lugar, a impulsar su control jurídico una vez aprobadas, en caso que la determinación no haya sido fundamentada y justificada. Y en tercer lugar, permite de cara al futuro mantener al margen de la regresión un núcleo definido.”

A partir del trabajo desarrollado por los organismos internacionales dedicados a la promoción y protección de los derechos humanos se señala que es necesario considerar el derecho a la vivienda mediante un enfoque dinámico, al englobar la síntesis de diversos derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales. Todos ellos relacionados con el desarrollo de la persona tanto en el ámbito individual como en el social. De ahí la relevancia de brindar las instalaciones adecuadas de agua, drenaje, luz, entre otras, radica en el cumplimiento del derecho a la salud, al agua, y, en general, a la protección de la dignidad de sus habitantes.<sup>6</sup>

En México, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa implica una exigencia cuya afirmación se establece en nuestro texto constitucional.<sup>7</sup> El concepto de vivienda constitucional cuenta con dos elementos: el funcional y el físico-objetivo. El primero se refiere al uso residencial permanente o habitual y, el segundo a la

---

<sup>6</sup> Pisarello Prados G (2003), *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción*. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible, España: Icaria Editorial, p. 18.

<sup>7</sup> Artículo 4º, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

edificación. Ahora bien, el concepto de “vivienda” va más allá de la concepción de un lugar habitable, ya que además de sus características físicas básicas, se debe considerar su función social. De acuerdo con Velázquez de la Parra (1991), la vivienda es “el resguardo del hombre y su familia, y la plataforma para su desenvolvimiento que hace posible su progreso individual y colectivo” (VELÁZQUEZ DE LA PARRA, 1991). Por lo que, este bien no sólo es una dimensión espacial imprescindible a nivel individual, sino que también lo es para la familia (como unidad social básica), ya que es utilizada como herramienta de desarrollo familiar y social, al propiciar la satisfacción de necesidades personalísimas –intimidad, bienestar, seguridad, recreación, descanso–, biológicas, comunitarias y ambientales (LA SPINA, 2013: 1).

Las características de la vivienda establecidas en la Constitución Mexicana y los tratados internacionales no se refieren a cualquier forma de alojamiento, por lo que en la primera se especifica que la vivienda debe ser digna y decorosa y, en los segundos, se habla de una vivienda adecuada. Se considera que una vivienda es digna cuando cuenta con la superficie, condiciones ambientales, instalaciones y servicios mínimos que la hacen apta como residencia. En cambio, una vivienda es adecuada cuando, además de digna, “se adapta a las necesidades concretas de la persona, familia o grupo que la habita” (VAQUER CABALLERÍA, 2011: 60).

De acuerdo con el Comité de derechos económicos, sociales y culturales (Comité DESC) para considerar como adecuada una vivienda, el Estado debe procurar garantizar:

- a) seguridad jurídica de la tenencia, es decir, que se cuente con protección legal en contra del hostigamiento, desahucio u otras amenazas;
- b) disponibilidad permanente de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, los cuales consisten en recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción, alumbrado y servicios de emergencia, así como instalaciones sanitarias y aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos y de drenaje;
- c) que los gastos sean soportables, por lo que el disfrute del derecho a una vivienda no debe impedir o comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas.

Asimismo, de acuerdo con dicho Comité, la vivienda debe ser: *a)* habitable, es decir, que sea el espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos de las inclemencias del tiempo y amenazas para la salud; *b)* asequible, sobre todo, a grupos vulnerables o en desventaja; *c)* ubicada en lugares no contaminados o que amenacen con la salud de los individuos y debe contar con acceso a opciones de empleo, servicios de salud, escuelas, entre otros servicios sociales; y, *d)* adecuada al contexto cultural, tanto en la construcción como en las políticas públicas que se instrumenten para garantizar el derecho a una vivienda (COMITÉ DESC, 1992).

En este sentido, Ponce (2015) reconoce en el derecho a la ciudad un paraguas que vincula “el derecho de propiedad, derecho a la vivienda, derecho a la igualdad, derecho a la libertad religiosa, derecho al medio ambiente, derecho a la seguridad, [entre otros], expresando la idea de que todos ellos están interconectados y que una política pública con efectos sobre el territorio puede afectar a varios de ellos a la vez.”<sup>8</sup>

Desde la perspectiva del derecho a la vivienda como un derecho humano, las características anteriores, le brindan a los Estados Parte, incluido México, un estándar mínimo que observar en las etapas de diseño e instrumentación de las políticas públicas encaminadas a garantizar el derecho a la vivienda adecuada.

### III. Marco internacional para la protección del derecho a la vivienda

El derecho fundamental a la vivienda está establecido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en el artículo 11, apartado 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito y ratificado por México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el martes 12 de mayo de 1981.

Declaración Universal de los Derechos Humanos	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>Artículo 25.</b> Toda persona tiene derecho a un <b>nivel de vida adecuado</b> que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el	<b>Artículo 11.</b> 1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación,

<sup>8</sup> Ponce Solé J (2015), “Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)”, Revista Catalana de Dret Públic (blog).

<p>vestido, <b>la vivienda</b>, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.</p>	<p>vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación fundada en el libre consentimiento.</p>
--	---

El artículo 11, párrafo primero del Pacto DESC impone la obligación al Estado mexicano de reconocer el derecho a una vivienda adecuada y tomar las medidas pertinentes para hacerlo efectivo. Dicho precepto ha sido interpretado por el Comité de DESC es en la Observación General N° 4 (1991) (E/1992/23). Por otro lado, respecto al tema de la vivienda adecuada, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos menciona que los estados parte del Pacto DESC deben: *a)* abstenerse de intervenir directa o indirectamente en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada; *b)* impedir la injerencia de terceros en el derecho a la vivienda; *c)* adoptar la medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de promoción, entre otras, la realización plena del derecho a una vivienda adecuada; y, *d)* garantizar mecanismos judiciales, como medios de defensa para las personas que sufran una violación de su derecho a una vivienda (ACNUDH y ONU-HABITAT, 2010).

Es importante señalar que, conforme a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho a la vivienda es reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y respecto a este último, los órganos competentes para su interpretación han emitido lineamientos para darle contenido. Sin embargo, dichos lineamientos no son vinculatorios; aunque sí son útiles para conocer la evolución del derecho a la vivienda en el ámbito internacional, y cuál es el objetivo que se persigue en torno a este derecho.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014), el alcance de los tratados internacionales respecto al derecho a la vivienda adecuada se refiere a:<sup>9</sup>

- Este derecho se debe garantizar a todas las personas

<sup>9</sup> Tesis 1ª CXLVIII/2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 801.

- Su interpretación no puede ser en sentido restrictivo
- El derecho a la vivienda no se satisface con el simple hecho tener un lugar para habitar
- Una vivienda “adecuada” cuenta con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a sus habitantes, “esencialmente, una infraestructura básica adecuada, que proteja de la humedad, la lluvia, el viento, así como, riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad, y drenaje” (SCJN, 2014: 801).
- “Los estados parte debe contar con una estrategia nacional de vivienda para garantizar el derecho a la vivienda, así como, tomar e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho, dentro de las cuales está asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar el incumplimiento a dicho derecho, cuando las condiciones de las mismas no sean adecuadas o sean insalubres” (SCJN, 2014: 801).
- El Pacto DESC les da a los Estados parte la libertad de determinar cuáles serán las medidas que más se adaptan a las condiciones sociales, económicas, culturales, y climatológicas de cada país para garantizar el derecho a la vivienda. El estándar mínimo que debe cumplir la vivienda será emitido por el Estado, por lo que únicamente las viviendas que cumplan con la normatividad aplicable podrán ser consideradas como adecuadas (SCJN, 2014).

Aunado al diseño de instrumentos de protección, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU designó en el 2000 a Miloon Kothari como su Relator Especial, con el mandato de realizar un estudio acerca de la vivienda adecuada como componente del derecho al “estándar adecuado de vida”. Esta investigación fue llevada a cabo durante tres años, mediante el establecimiento de diálogos entre los estados miembro de la ONU, sus demás agencias, Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s) expertas en la materia e instituciones financieras. El trabajo se enfocó a promover la cooperación entre gobiernos para la revisión del marco normativo interno relativo a la vivienda e instar a

una interpretación menos estricta y, de ser necesario, su adecuación a una protección amplia de derechos humanos (UN-HABITAT, 2002).

Así, Miloon Kothari, primer Relator, y Raquel Rolnik, actual Relatora, han tenido como función principal: analizar la situación del derecho a la vivienda en el mundo; asesorar a los estados parte acerca de las medidas necesarias para su mejora; y, llamar la atención tanto de la ONU como de la comunidad internacional sobre violaciones de este derecho, con especial énfasis a grupos vulnerables. Asimismo, en diversos documentos de las agencias especializadas de estudio de la situación de grupos vulnerables, se ha analizado la problemática relacionada con el derecho a la vivienda adecuada. De forma tal que se ha determinado el contexto en el que estos grupos se desarrollan, las precariedades que padecen y las necesidades que deben cubrirse de manera específica.

Por su parte, el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos reconoce el derecho a la vivienda adecuada tanto en la Carta de la Organización de Estados Americanos como en la Declaración Americana de los Derechos Humanos, como se muestra a continuación:

<b>Carta de la Organización de Estados Americanos</b>	<b>Declaración Americana de los Derechos Humanos</b>	<b>Convención Americana sobre Derechos Humanos</b>
<p><b>Artículo 34.</b> Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: [...] k) Vivienda adecuada</p>	<p><b>Artículo 11.</b> 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 correspondiente al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.</p>	<p><b>Artículo 21.</b> Derecho a la Propiedad Privada. 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por</p>

<p>para todos los sectores de la población; [...].</p>		<p>el hombre, deben ser prohibidas por la ley.</p> <p><b>Artículo 26.</b> Desarrollo progresivo. Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en información de la OEA.

#### IV. Marco jurídico del derecho a la vivienda en los ordenamientos mexicanos

De acuerdo con el párrafo séptimo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa [...]”, por lo que, la “Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. A este respecto, cabe mencionar que la redacción del artículo 4° original de la Constitución de 1917, no preveía el derecho a la vivienda, fue hasta la reforma del 7 de febrero de 1983 que se incluyó este derecho y desde ese entonces, la redacción de dicho derecho no ha sido modificada.

El actual precepto constitucional es producto de la reforma constitucional que desligo el derecho a la vivienda del *status* laboral de las personas, ya que el disfrute de dicho derecho era concebido como una prestación de los trabajadores (GARCÍA RAMÍREZ, 1998). De acuerdo con Fritsche, dicha reforma se realizó bajo el argumento de que la vivienda es condición necesaria para el desarrollo material y moral de la familia (FRITSCHÉ, 1991).

Asimismo, la reforma en materia de derechos humanos del 2011 otorgó un sentido más amplio a los derechos reconocidos en este instrumento normativo, ya que permite determinar los sujetos beneficiarios del derecho a la vivienda. Hay que remitirse al artículo 1º Constitucional, el cual establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.<sup>10</sup>

Lo anterior cobra relevancia, ya que a pesar de que el artículo 4º establece que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa”, de una interpretación sistemática e integral de los preceptos 1º y 4º constitucionales, queda claro que todos los individuos que se encuentren en territorio mexicano cuentan con dicho derecho. Por lo que, serán las leyes secundarias las que establezcan los requisitos que deben cumplir los mexicanos para disfrutar el derecho a la vivienda.

Además, existen otras normas que le imponen obligaciones al Estado respecto a las condiciones sociales y económicas del entorno de los individuos. Dichas cuestiones, como la distribución de riqueza, guardan una relación estrecha con el acceso a la vivienda.

El párrafo primero del artículo 25 constitucional establece que el Estado mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una justa redistribución del ingreso y la riqueza, debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Por otro lado, el párrafo tercero del artículo 27 del mismo ordenamiento establece la posibilidad de imponer modalidades a la propiedad privada en razón de un beneficio social y una distribución equitativa de la riqueza pública para

---

<sup>10</sup> Tal y como se aplica mediante el principio pro persona, ver en Medellín Urquiaga X (2013), Principio pro persona, Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pp. 16-17.

el mejoramiento de las condiciones de vida tanto de poblaciones rurales como urbanas, así como la facultad del Estado para ordenar los asentamientos humanos y planear y regular los centros de población.

La correcta ordenación de los asentamientos humanos es un tema prioritario para un Estado, ya que no solamente se trata de su distribución territorial, sino de la adecuación de sus condiciones de vida. Asimismo, el apoyo para una buena distribución de riqueza sirve de motor para el desarrollo social y personal, ampliando las posibilidades de adquisición de las personas y con ello el acceso a una vivienda.

Por su parte, el artículo 123 constitucional reafirma el fomento al acceso a la vivienda como una prestación laboral, la cual se satisface mediante la aportación de los patrones a un fondo común de financiamiento. Esto, al conservar su regulación tanto en la fracción XII del Apartado A para obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y todo trabajador en general, como el inciso f) de la fracción XI del Apartado B para los trabajadores de los Poderes de la Unión. De estas disposiciones se desprende que además del reconocimiento expreso del derecho a la vivienda digna y decorosa, la constitución establece un sistema de protección ampliado para su realización. Lo anterior, debido a que existen ámbitos relacionados que deberán regularse para complementar este derecho, como el ordenamiento de asentamientos humanos, la regulación del uso de suelo, la distribución de la riqueza y el apoyo en el financiamiento.

Respecto al marco normativo secundario, la Ley de Vivienda, reglamentaria del artículo 4º Constitucional, tiene como objeto establecer y regular la política nacional de vivienda. Es justo en esta ley donde se establece qué debe entenderse por vivienda digna y decorosa. De acuerdo con este ordenamiento jurídico, una vivienda es considerada adecuada cuando cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, sea habitable, salubre, tenga los servicios básicos y proporcione seguridad jurídica a sus ocupantes respecto a la propiedad o legítima posesión, y cuente con criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes frente a fenómenos naturales que sean potencialmente agresivos. Lo anterior tiene su fundamento en la Ley de Vivienda en el precepto que a continuación se presenta:

**Artículo 2.** Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente 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.

Por otro lado, el derecho a la vivienda tiene un vínculo estrecho con la agenda de ordenamiento territorial en este sentido la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece la concurrencia entre la federación, entidades federativas y municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. Asimismo, determina la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población. La disponibilidad de tierras y su posible asignación representa el primer insumo necesario para el acceso a la vivienda; por lo que al constituir un recurso no renovable marcado por su escasez, su regulación y mantenimiento es primordial para el Estado. En este sentido, las características del subsuelo, su vulnerabilidad a desastres naturales, su costo y localización, son elementos a considerar para su administración (COULOMB BOSC, 2010).

Dicho ordenamiento establece como asuntos de utilidad pública la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, la ejecución de planes y programas de desarrollo urbano, la constitución de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular, la ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la protección del patrimonio cultural y la preservación del equilibrio ecológico.

**Artículo 6.** En términos de lo dispuesto en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son de interés público y de beneficio social los actos públicos tendentes a establecer Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios de los Centros de Población, contenida en los planes o programas de Desarrollo Urbano. Son causas de utilidad pública: I. La Fundación, Conservación, Mejoramiento, consolidación y Crecimiento de los Centros de Población; II. La ejecución y cumplimiento de planes o programas a que se refiere

esta Ley; III. La constitución de Reservas territoriales para el Desarrollo Urbano; IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los Centros de Población; V. La ejecución de obras de infraestructura, de equipamiento, de Servicios Urbanos y metropolitanos, así como el impulso de aquéllas destinadas para la Movilidad; VI. La protección del Patrimonio Natural y Cultural de los Centros de Población; VII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente en los Centros de Población; VIII. La creación, recuperación, mantenimiento y defensa del Espacio Público para uso comunitario y para la Movilidad; IX. La atención de situaciones de emergencia debidas al cambio climático y fenómenos naturales, y X. La delimitación de zonas de riesgo y el establecimiento de polígonos de protección, amortiguamiento y salvaguarda para garantizar la seguridad de las personas y de las instalaciones estratégicas de seguridad nacional. En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El marco institucional en México que da cuerpo a estos preceptos normativos tuvo un cambio sustantivo en 2013, al entender la importante vinculación de la materia urbana y el acceso al derecho a la vivienda. La creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) permitió asociar el diseño de los planes de ordenamiento urbano con la planeación y diseño de instrumentos de política pública en materia de vivienda. La labor de la SEDATU se dirige a adoptar un nuevo modelo habitacional bajo los principios de equidad e inclusión social, que promueva el desarrollo ordenado y sustentable que mejore y regularice la vivienda urbana y ayude a la construcción y mejora de la rural (PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 2014-2018).

De este modo, la Política Nacional de Vivienda 2014-2018 está enfocada en impulsar un nuevo modelo de promoción de “desarrollo ordenado” del sector, el mejoramiento y regularización de la vivienda urbana, así como la construcción y mejora de la rural. Se busca adoptar un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente, a través de créditos y subsidios orientados a estas metas. De forma tal que, se constituyan reservas territoriales intraurbanas para reducir el rezago habitacional y se logre poner al alcance de todos una vivienda digna (PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 2014 – 2018).

Conforme al artículo 14 de la Ley de Vivienda, los mecanismos primarios institucionales de fomento al derecho a la vivienda adecuada se constituyen por el Consejo Nacional de Vivienda, la Comisión Intersecretarial de Vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, la Comisión Nacional de Vivienda, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y los sectores social y privado.

Con lo anterior, el marco institucional (órganos públicos, funciones, programas, acciones e instrumentos de financiamiento) encargado de implementar la Política Nacional de Vivienda está constituido de la siguiente manera:

#### Organismos Públicos y Unidades administrativas competentes en el sector vivienda

Órgano Público	Funciones	Programas / acciones / créditos
<b>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento.</li> <li>• Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda.</li> <li>• Promover y concertar programas de vivienda y desarrollo urbano.</li> <li>• Emitir el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Programa Hábitat.</li> <li>○ Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPROH).</li> <li>○ Programa de Consolidación de reservas urbanas.</li> <li>○ Programa de Reubicación de la población en zona de riesgos.</li> <li>○ Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales.</li> </ul>
<b>Comisión Intersecretarial de Vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar del crecimiento económico, desarrollo social, urbano, ordenación del territorio, mejoramiento ambiental.</li> <li>• Acordar mecanismos de financiamiento; y conocer sobre la aplicación de acciones concretas sobre vivienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Estrategias para la generación de Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables</li> </ul>
<b>Comisión Nacional de Vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar y promover sus actividades en coordinación con los organismos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Programa esta es Tu Casa.</li> <li>○ Programa de Fomento a la Producción de vivienda en las</li> </ul>

Órgano Público	Funciones	Programas / acciones / créditos
<b>(CONAVI)</b> <b>(sectorizada a la SEDATU)</b>	nacionales de vivienda, institutos estatales, así como cámaras y asociaciones de constructores y desarrolladores de vivienda y organizaciones de la sociedad civil. • Emitir el Programa Nacional de Vivienda.	Entidades federativas y municipios.
<b>Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)</b> <b>(sectorizado a SEDATU)</b>	• Otorgar créditos individuales o a grupos que cuenten con la legal posesión o propiedad de un terreno, para la construcción de viviendas.	○ Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa" ○ Programa de Vivienda Rural ○ Programa de Vivienda Digna
<b>Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)</b>	• Establecer programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social (educación, salud, vivienda, entre otros).	○ Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.
<b>Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)</b>	• Otorgar financiamiento para la vivienda de trabajadores, derechohabientes y acreditados.	○ Financiamiento ○ Cofinanciamiento
<b>Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)</b>	• Otorgar financiamiento para los trabajadores del Estado, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar la vivienda.	○ Créditos Tradicionales, para pensionados, conyugales, respaldados y subsidiados.
<b>Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)</b>	• Propiciar el acceso a la vivienda de calidad, mediante el establecimiento de las condiciones para asignar recursos públicos y privados de créditos hipotecarios.	○ Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

Fuente: elaboración propia con base en información de la SEDATU, CONAVI, SEDESOL, INFONAVIT, FOVISSSTE y SHF.

A este entramado institucional le corresponde rediseñar las acciones que se implementan en materia de vivienda para garantizar progresivamente el acceso al derecho a la vivienda. Los retos son mayúsculos y el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre vivienda adecuada que presentó después de su visita de evaluación México en 2012, pone énfasis en la ruta a seguir para diseñar instrumentos en materia de vivienda con el enfoque de derechos humanos. En dicho informe se analizó la efectividad del derecho a la vivienda a la luz de la implementación del derecho a la alimentación, agua, salud, trabajo, propiedad, y la seguridad de la persona y del hogar, esto con base en la indivisibilidad de los derechos humanos.

De manera general, el Relator Especial señaló que, a pesar de las acciones llevadas a cabo por el gobierno, aún imperaba un gran rezago y desigualdad debido a la situación de pobreza que aquejaba a la gran mayoría. A continuación, se detallarán algunos de los aspectos más relevantes identificados en los informes emitidos por la Relatoría Especial:

**Seguridad Jurídica:** además del reconocimiento del derecho humano en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, que esté plasmado en un ordenamiento jurídico vigente para que tenga validez y aplicación, es necesario el establecimiento de garantías sobre el bien jurídico tutelado, y sus derechos complementarios, así como la posibilidad de acudir ante instancias jurisdiccionales en caso de violaciones. Entre los aspectos más relevantes a regular se encuentra el derecho a la propiedad y tenencia de la tierra y el establecimiento de procedimientos justos y medios de revisión en caso de desalojos forzosos.

**Derechos de propiedad y tenencia de la tierra:** los problemas en este rubro comienzan desde la cuestión básica de la tenencia de la tierra. Al respecto, el principal obstáculo es la irregularidad en los derechos sobre la tierra. En este sentido, las principales razones para que las viviendas sean inadecuadas es el impedimento al acceso a la tierra y los recursos comunes, provocados por sistemas inequitativos de propiedad, la falta de tierras e inseguridad.

**Desalojos forzosos:** parte de la obligación que conlleva el respeto al derecho a la vivienda adecuada, es garantizar que el Estado, sus agentes, entidades, personal u otros actores no estatales respeten y garanticen este derecho. Al respecto, la práctica más común mediante la cual se vulnera el derecho a la vivienda adecuada se relaciona

con los desalojos forzosos, ya que aún cuando se cuenta con una base legal sólida para llevarlos a cabo, en la mayoría de los casos no existen mecanismos jurídicos adecuados para su prevención, realización o combate.

**Habitabilidad:** uno de los principales problemas detectados en el sector es el rezago de viviendas; el cual puede ser analizado desde dos perspectivas, la primera se relaciona con el rezago cuantitativo que refiere la excesiva demanda de viviendas en relación a la oferta; y el segundo, cualitativo, que califica las características de la vivienda, las cuales deben proveer un mínimo de bienestar para sus habitantes. De esta manera el Informe del Relator Especial señala que, si bien la mayoría de las personas en el mundo cuentan con un lugar donde vivir, en la mayoría de los casos el nivel de “*adecuación*” se encuentra muy por debajo de los criterios emitidos por la Observación General núm. 4 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A la luz de la revisión de las recomendaciones del Relator Especial queda clara la importancia de construir el derecho a la vivienda desde el enfoque de derechos humanos en México. Este enfoque implica un punto de partida que obliga a desarrollar nuevos y mejores mecanismos de intervención pública para redimensionar el contenido del derecho a la vivienda, desde una visión de mayor alcance, que supere el simple hecho de construir espacios habitables a construir ciudades sustentables.

## V. Casos de estudio

La revisión de otras experiencias puede aportar ideas para avanzar en la construcción de la vivienda como un derecho humano. En ese sentido, se presenta en este parto la revisión general del marco normativo que da sustento al derecho a la vivienda. Los casos se seleccionaron por el reconocimiento positivo que el Relator Especial en Vivienda ha dado tanto a su marco legal como a algunas de las políticas implementadas en vivienda.

### 1. Caso Español: legislación y acciones públicas

España es una monarquía democrática parlamentaria, cuya norma fundamental corresponde a una constitución escrita. En dicho ordenamiento se reconocen los derechos sociales de las personas, así como la obligación de las autoridades de extender

los beneficios a todos por igual (VAQUER CABALLERÍA, 2011: 63). En este sentido, en su artículo 47 establece que:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Se debe considerar que dentro del mismo apartado se determina la posibilidad de exigir estos derechos ante medios jurisdiccionales, al disponer de acuerdo con Aguado (2011) que: “sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen”. Por ende, el Estado no solamente tiene la obligación primigenia de procurar que su población acceda a la vivienda, sino también de establecer los medios jurisdiccionales idóneos para conocer de aquellos casos en que no sea así. El derecho a la vivienda se vincula fundamentalmente con los principios de dignidad de la persona y a su libre desarrollo, establecidos en el artículo 10.1 de la Constitución española. De esta manera, la protección de la dignidad involucra la procuración de diversos aspectos fundamentales para las personas previstos en la Carta Magna española, como lo es el derecho a la integridad física y moral (artículo 15), la libertad de residencia (artículo 19), el derecho a la salud (artículo 45), a la educación (artículo 27); así como a tener las mismas oportunidades de acceso y ejercicio, tuteladas mediante las disposiciones que prescriben la igualdad material y formal (artículos 9.2 y 14) (PISARELLO PRADOS, 2003).

Otro aspecto relevante que se deriva del artículo 47 de la constitución española es que además de garantizar el ejercicio individual del derecho a la vivienda, este se relaciona con el bienestar comunitario, al establecer que es un tema de interés general la regulación habitacional, urbanística y de ordenación del territorio. Inclusive a nivel local se agrega como tema colectivo el uso racional de recursos y la promoción de la cohesión social (PISARELLO PRADOS, 2003: 20).

España se organiza de manera descentralizada, como lo establece el artículo 103 sección 1 de la Constitución. La administración pública se divide en tres niveles: Estatal, Comunidades Autónomas y Municipal, de acuerdo con el artículo 147 de la Carta Magna. La facultad de legislar le corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas, mientras que los municipios cuentan con la facultad de emitir sus propias políticas públicas dentro del marco de actuación acotado por la ley (AGUADO, 2011: 70).

Dentro de esta división competencial, se asignan las materias en las que exclusivamente intervendrá uno de los niveles de gobierno y en cuáles habrá concurrencia. Una de las materias exclusivas a nivel local es la correspondiente al urbanismo y a la vivienda. Las Comunidades Autónomas son las encargadas de emitir la regulación para el desarrollo urbano y la vivienda, mientras que los municipios deben realizar e implementar las políticas públicas en términos del artículo 148.1.3 Constitucional.

El gobierno estatal puede intervenir en el sector mediante la emisión de regulación en materias en las que tiene competencia directa. De esta manera, al regular asuntos sobre coordinación económica (artículo 149.1.13); ordenación del crédito (artículo 149.1.11); establecimiento de condiciones básicas que garanticen la igualdad entre la población al ejercer sus derechos (artículo 149.1.1); asuntos mercantiles (artículo 149.1.6), civiles (artículo 149.8) y administrativos; expropiaciones y concesiones administrativas (artículo 149.1.8), así como protección ambiental (artículo 149.1.23), el gobierno estatal puede participar en el desarrollo del sector habitacional. El Estado, a través de los Planes de Vivienda y los lineamientos generales para el desarrollo del sector, instrumenta un enfoque social por medio del cual establece ayudas a grupos vulnerables. A nivel local, las Comunidades Autónomas se encargan de la asignación y gestión de las subvenciones mandatadas por el Estado.

En consecuencia, el derecho a la vivienda, concebido como una condición de bienestar, se transforma en una cuestión de interés general al ser una de las bases de desarrollo comunitario. Por ende, el Estado tiene la responsabilidad de imponer límites al ejercicio de derechos patrimoniales, por lo que se vincula con una función social al derecho de

propiedad, conforme al artículo 33 de la Constitución española. El Estado realiza, conforme a su Carta Magna, esta tarea mediante: *a)* la planificación administrativa (artículo 38); *b)* la prestación exclusiva de servicios esenciales (artículo 128.2); *c)* la planificación económica (artículo 131.1); y, *d)* la subordinación al interés general todo tipo de riqueza (artículo 128) (PISARELLO PRADOS, 2003: 34).

La regulación del suelo es uno de los aspectos primordiales para el estímulo del sector vivienda. Hasta el 2006, se ponía énfasis en la liberación del mercado, al asegurar el escenario adecuado para que los propietarios ejercieran de manera libre sus derechos patrimoniales. Fue hasta la ley de 2007 que se dotó de un enfoque social al tema del suelo; en el que se reconoce el desarrollo urbano y a su vez se reivindica la regeneración de las ciudades existentes.

La ley de 2007 reduce a dos la clasificación del suelo: *a)* suelo rural o, *b)* suelo urbanizado. Para ser calificado como suelo urbano, se debe contar con acceso a servicios de abastecimiento de agua y energía eléctrica, así como evacuación de aguas residuales (artículo 11 de la Ley 8/2007). Asimismo, existe el subtipo denominado suelo urbano consolidado, en el que el terreno es apto para construir, está comunicado por vías públicas pavimentadas y cuenta con alumbrado público. En contraste, todo aquel terreno o parcela que no tenga las condiciones mencionadas, será considerado como suelo rural.

La determinación de las situaciones básicas del suelo, más allá de otorgarles una clasificación, es de especial relevancia ya que a partir de las condiciones dominantes de un terreno se le asigna un valor. De esta manera, el Estado pretende disminuir la incidencia de las especulaciones que inflan el precio real de las propiedades debido a las expectativas generadas para dicho terreno. De forma tal que el valor sólo podrá variar conforme a las obras o características plenamente edificadas o presentes al momento de la transacción (MEILÁN GIL, 2011).

De acuerdo con Meilan (2011), la mano a la regulación del suelo, se encuentra el urbanismo. En España la competencia en la materia se encuentra asignada a las propias

Comunidades Autónomas, conforme al artículo 148.1.3 de la Constitución. La determinación del lugar y la forma en que deben desarrollarse los asentamientos humanos dentro de una ciudad, se realiza a través de las estrategias urbanísticas precisadas a nivel local.

La aplicación de las disposiciones normativas relativas a la vivienda, recae en el Ministerio de Vivienda, conforme al Real Decreto 553/2004; asimismo se establece que su labor deberá guiarse por tres principios básicos: *a)* la cohesión social y territorial; *b)* la competitividad económica y, *c)* la sostenibilidad.

El Ministerio cuenta con la Secretaría de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, a la cual le corresponde el área habitacional, que a su vez delega sus facultades en la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo (Ministerio de Fomento Español, 2014b). Al respecto, las líneas estratégicas implementadas por el Ministerio buscan (Ministerio de Fomento Español, 2014c): *a)* la orientación de la política de infraestructuras, transporte y vivienda hacia el crecimiento económico y la generación de empleo; *b)* la garantía de la cohesión territorial y el equilibrio entre comunidades autónomas; *c)* la eficiencia en la gestión pública, al simplificar y mejorar la coordinación en la administración y *d)* la calidad de servicios públicos.

Entre las medidas adoptadas por el gobierno español, emitió la Ley 8/2007. Esta norma reconoce expresamente los derechos habitacionales de todos los ciudadanos (artículos 4 y 5), al vincular los inmuebles con la función social de la vivienda (artículo 9). Para ello, una de las medidas concretas instrumentadas por la ley, fue la reserva de 30% del suelo residencial, para ser destinado a viviendas de protección oficial (art. 10). Además de las medidas directas sobre el sector, también se establecen controles dentro de la administración pública, con el fin de desincentivar el privilegio de empresarios o propietarios a lucrar con las propiedades. Con esto, se pretende minimizar los efectos negativos de las operaciones mercantiles a que se sujetan las propiedades.

Otro gran acierto de esta ley, es el cambio en la forma de valoración del suelo, ya que para la determinación del valor de las propiedades se toma en consideración solamente

las condiciones reales y no las futuras (PISARELLO PRADOS, 2003). De esta manera se trata de reducir la especulación inmobiliaria.

Además, por ejemplo, la Comunidad Autónoma Vasca fue la primera en considerar como permanente la clasificación de las Viviendas de Protección Oficial (VPO), bajo un enfoque social que permite su acceso a sectores con menores recursos. Con ello, los inmuebles protegidos se excluyesen del libre mercado. Aunado a ello, a partir de la emisión de su Plan Director de Vivienda 2002-2005, se puso en marcha el Programa Bizingune, mediante el cual se adoptaron medidas para la movilización de viviendas vacías, para ser asignadas a grupos en desventaja, a cambio de una renta social fija asequible.

Otro ejemplo de regulación con enfoque social es la Ley 18/2007 catalana, la cual determina que la política pública urbana es de interés general; y tiene como fin garantizar el derecho constitucional a la vivienda (art. 4). Dicha norma determina como ilegal cualquier falta cometida en contra el interés general, como el abandono permanente e injustificado de inmuebles, el hacinamiento, la falta de mantenimiento y conservación; así como el acoso inmobiliario (PISARELLO PRADOS, 2003). Inclusive, en el caso de localizarse inmuebles vacíos, después de completar un procedimiento con incentivos para el propietario, se destina el lugar a vivienda de alquiler protegido (artículo 42.9).

## **2. Caso Inglés: legislación y acciones públicas**

El sistema jurídico inglés conocido como “*Common Law*”, se rige por las normas emitidas por el Parlamento, así como los usos y costumbres. A partir de 1919, el Reino Unido estableció normas acerca de la vivienda, a través del *Housing and Town Planning Act* (Acta de vivienda y planeación del Pueblo). En 1977, se emitió el Acta de personas sin hogar (*Homeless Act*), con el fin de proteger a todas aquellos que no contaban con una vivienda. Dicha norma establece criterios para calificar a determinadas personas como *homeless* (personas sin hogar) y con ello otorgarles ayuda de manera prioritaria (RODRÍGUEZ ALONSO., 2009).

En 2004 se emitió el Acta sobre vivienda (*Housing Act*), la cual se encuentra actualmente en vigor. En virtud de la misma se establecieron provisiones especiales acerca de las condiciones de las viviendas, legalidad de la tenencia, reglas de compraventa, así como normas especiales para grupos vulnerables. Otra de las normas relevantes emitidas por el Parlamento es el Acta de Localidad de 2011 (*Localism Act*), en el que se amplían las facultades de los gobiernos locales para regular y dirigir la política habitacional en sus demarcaciones. Lo anterior, no sólo tiene como fin que los gobiernos locales tengan mayores posibilidades de dirigir el mercado local, sino que también facilita la participación de los propios habitantes en la planeación de su comunidad. De esta manera se otorga mayor poder no sólo a los agentes estatales sino a los propios ciudadanos.

Asimismo, el Gobierno Británico emitió una guía en materia de vivienda, que rige a las autoridades locales, con el objetivo de darles nuevas facultades para que sean ejercidas de manera eficiente y lleven un mayor beneficio a su localidad. Esto implica diversas obligaciones tanto para las autoridades locales como para el Gobierno Británico. Con esto, el sistema inglés ha reforzado las acciones que deben tomarse, mediante el establecimiento y distribución de responsabilidades, así como la incorporación de la sociedad civil para lograr estrategias más eficientes.

Sobre el tema de vivienda, el Ministerio de Vivienda en Comunidades y Gobierno Local es el encargado de emitir la política pública que deberán seguir los organismos públicos dedicados a la promoción y conservación del derecho humano a la vivienda adecuada.

El gobierno británico ofrece diversas ayudas financieras en materia de vivienda, conforme a las circunstancias y nivel de ingresos de las personas. El criterio general utilizado es la falta de ingresos suficientes para acceder a una vivienda, sin importar si las personas beneficiadas son empleados o desempleados. Las personas podrán recibir un subsidio que cubra la totalidad o parte de su alquiler, así como ayuda para el pago de servicios de calefacción, agua caliente, electricidad o comida.

Para ser elegible se revisa principalmente: *a)* qué tipo de vivienda se renta: privada o municipal; *b)* el ingreso total: incluyendo pensiones y ahorros, entre otros, y *c)* las

circunstancias específicas: número de habitantes, discapacidades. Además, dentro del precio de alquiler se toma en cuenta el pago de mantenimiento y otros gastos que genere la edificación. El Ministerio de Vivienda británico se ha propuesto: *a)* reactivar el mercado inmobiliario; *b)* impulsar un mercado habitacional más responsable, efectivo, y estable en el futuro; *c)* apoyar el poder de decisión y criterios de calidad para los tenedores de vivienda, y *d)* mejorar estándares medioambientales y diseño de calidad.

El Gobierno Británico presentó el documento, que ha planteado cuatro estrategias como guía de la política pública estatal en materia de vivienda, las cuales son:

- a)* Brindar apoyo para la vivienda de personas mayores y grupos vulnerables
- b)* Aumentar el número de hogares disponibles:
  - i. Eliminar regulaciones innecesarias y complejas;
  - ii. Facilitar el financiamiento de proyectos de construcción;
  - iii. Mejorar el sector de alquiler inmobiliario
  - iv. Ayudar a la adquisición de viviendas

El Reino Unido cuenta con una de las mejores políticas sociales, la cual incluye protección a los sectores más vulnerables, disposiciones que dan certeza jurídica sobre la tenencia y la existencia de un control sobre las características y calidad de los inmuebles. Entre las medidas más destacables se encuentra no sólo el impulso a la construcción, sino también, en gran medida, el apoyo enfocado a la reconstrucción y mantenimiento de inmuebles.

En este sentido, se tiene que una de las buenas prácticas que ha prevalecido en Reino Unido es el control de la asimetría de la información entre la oferta y la demanda de viviendas. En tal sentido, se ha logrado un equilibrio entre la información con que cuentan los actores financieros, tanto las entidades que otorgan el respaldo como quienes lo solicitan. De esta manera, al tener claros los términos en que se conceden los créditos, ambas partes pueden prever mejor los riesgos asumidos.

### 3. Caso Uruguayo: legislación y acciones públicas

En la Constitución de 1934, Uruguay incorpora el derecho a la vivienda en su artículo 44, otorgándolo a los obreros. Sin embargo, actualmente este derecho es reconocido de manera universal, tal como lo señala el artículo 45 del mismo ordenamiento.

Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.

El enfoque dado por la constitución uruguaya no solamente reconoce el derecho de toda persona a una vivienda, sino que también impone dos características importantes, su higiene y que sea accesible. A su vez, obliga al Estado a promover la inversión privada en el sector como medio para conseguir el ejercicio universal de este derecho. Para ello, a través de la Ley 13.728 la cámara de representantes uruguaya reguló las condiciones de la vivienda, su promoción en el mercado y creó el Plan Nacional de Vivienda. Este último representa el instrumento de política pública mediante el cual el gobierno define las prioridades para el sector y las estrategias para su consecución. Asimismo, la Ley 18.795 se creó para promover el Acceso a la vivienda de interés social, a través de sus esquemas de financiamiento por instituciones públicas y privadas.

Asimismo, la constitución uruguaya establece un marco integral de protección para la persona en relación a la vivienda. En este sentido, los artículos 7 y 32 reconocen el derecho a la propiedad dentro de los límites del interés social. Por su parte los artículos 40 y 49 establecen el derecho a la estabilidad y bien de la familia respectivamente. Mientras que el artículo 47 determina la obligación de procurar un medio ambiente sano. Además, prestaciones como la salud y la educación (artículos 41 y 44), ayudan a complementar la construcción de un entorno sano con las condiciones necesarias para el desarrollo personal y familiar.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), junto a la dirección Nacional de Vivienda, se encarga de diseñar e implementar la

política habitacional del país, la cual tiene como objetivos principales: *a)* que la vivienda existente se encuentre en buenas condiciones; *b)* que se genere nueva vivienda; y, *c)* que la población vulnerable acceda a la vivienda y se le garanticen los medios para conservarla (GARABATO y RAMADA-SARASOLA, 2011).

La Agencia Nacional de Vivienda, creada por ley en 2007, se encarga de concretar, llevar a cabo acciones específicas, ejercer el presupuesto de la materia y promover la participación de los particulares en el sector, a través de instrumentos financieros. Además, los programas de financiamiento para la adquisición se enfocan en aquellas familias que no cuentan con la propiedad de algún terreno o inmueble, por lo que tienen un alto grado de necesidad de acceder a una vivienda.

Asimismo, existe un programa para la Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). La oficina de Planeación y Presupuesto se encarga de identificar asentamientos irregulares para su incorporación al programa y con ello lograr su integración y regularización. Esta transformación se realiza de manera coordinada con el MVOTMA, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Desarrollo Social y las autoridades locales; con el fin de atender todas las necesidades básicas de sus habitantes.

Dentro de las acciones emprendidas se encuentra el Programa de Rehabilitación Urbano Habitacional, el cual abarca 25 asentamientos irregulares en la periferia de Montevideo y 72 más dentro de la misma ciudad. Mediante la participación de los organismos antes mencionados, el proyecto planea renovar no sólo las viviendas dentro de los perímetros establecidos, sino también su entorno. De esta manera, se construyen vías de comunicación, paradas para medios de transporte, conexiones para servicios básicos como saneamiento y electricidad. De igual modo, se planea la puesta en marcha de diversas estrategias para la integración social (GARABATO y RAMADA-SARASOLA, 2011).

En el plano legislativo representa un gran acierto reconocer el derecho a la vivienda a toda persona y no limitarlo a la familia. Aunque cabe señalar que, conforme a la

evolución de la legislación uruguaya, este concepto ha evolucionado dentro de su código civil, para romper con el paradigma de familia tradicional y aceptar nuevas formas de organización social. Otro de los principales aciertos del actual diseño de la política pública habitacional uruguaya se refiere a su diversificación. Los programas se engloban de manera general en cuatro categorías: compra, construcción, alquiler y refacción; en virtud de lo cual se abarcan diversas necesidades de la población, desde la falta de una vivienda, hasta su mantenimiento. Asimismo, se incluyen apoyos para el impulso del mercado de renta en el país, lo cual amplía las posibilidades de acceso a un inmueble a personas de bajos recursos o con un alto grado de movilidad.

Programas especiales como el de Recuperación Urbana han resultado importantes para atender el déficit habitacional en Uruguay. Como resultado del abandono de inmuebles dentro de las ciudades, debido a las malas condiciones económicas de las familias, existían zonas desaprovechadas que contaban con servicios básicos de agua y electricidad. Con la generación de este programa se pudieron recuperar estos espacios para su reasignación, cuya base descansa en estudios sociales y económicos de sus beneficiarios, con el fin de determinar sus necesidades y con ello prevenir su abandono de nueva cuenta.

## **VI. Conclusiones**

El derecho a una vivienda adecuada constituye uno de los derechos humanos que debe entenderse en un sentido amplio, ya que además de referirse al lugar físico en el cual se pueda resguardar una persona; también implica que cuente con un espacio habitable con las condiciones suficientes de seguridad, iluminación, ventilación y demás infraestructura social y económica necesaria para la provisión de servicios públicos básicos.

El enfoque de derechos humanos provee de estas características al derecho a la vivienda y el marco normativo e institucional del país debe adaptarse a esta visión, que hoy reflejan la calidad de la democracia, así como el grado de compromiso del Estado con el bienestar social de su población.

A pesar de las modificaciones y reformas que se han implementado al marco constitucional mexicano en materia de vivienda y derechos humanos, es necesario continuar con la adecuación de las acciones y programas que dan sustento y garantía a la efectividad del derecho a la vivienda. Sí bien, se logró un avance importante al vincular el campo del ordenamiento territorial con la estrategia de vivienda nacional, es importante reforzar los mecanismos de acceso de la población a este bien público, tomando como base que el derecho a la vivienda significa dotar de oportunidades a la población para disfrutar de la vivienda por cualquier título jurídico.

Después de revisar las experiencias española, inglesa y uruguaya, se reconoce la importancia de fortalecer nuestro marco legal para regular las prácticas especulativas en el sector inmobiliario que buscan la rentabilidad económica del parque inmobiliario y la reserva territorial del país, excluyendo la función social de esta. De igual forma, son relevantes las estrategias de recuperación de espacios deshabitados en otros países que dan oportunidades de acceso al derecho a una demanda habitacional compatible. Por último, el derecho a la vivienda requiere de una colaboración transversal horizontal y vertical de la acción pública, es decir, entre dependencias gubernamentales y órdenes de gobierno, así como retomar el papel de regulador de los agentes privados del Estado, para hacer efectiva la concurrencia que se requiere en la construcción de espacios sustentables donde habitar.

### Referencias bibliográficas

Aguado V (2011), “La Legislación de vivienda en Cataluña: Aspectos Generales”, en Fernández Ruiz J y Rivera Hernández J, *Derecho Urbanístico*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.

Carbonell Sánchez M y Salazar Ugarte P (2011), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México: UNAM.

Coulomb Bosc R (2010), “Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda”, en Garza G y Schteingart M (coord.), *Desarrollo Urbano y Regional. Los grandes problemas de México*, México: El Colegio de México.

Courtis C y Abramovich V (2001), *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales*. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho.

CONEVAL (2016). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza los criterios para medir las carencias en materia de vivienda*. México: documento electrónico consultado: [http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/DiarioOficial/DOF\\_lineamientos\\_pobrezaCONEVAL\\_16062010.pdf](http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf)

Fritsche L W (1991), “El Estado, el Derecho y la Vivienda”, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Aspectos Jurídicos de la Vivienda, México: UNAM.

Garabato N y Ramada-Sarasola M (2011), *Housing markets in Uruguay: Determinants of housing demand and its interaction with public policies*, Banco Interamericano de Desarrollo working paper series.

García Ramírez S (1998), “Horizonte de los derechos “sociales” en la constitución mexicana”, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos-*Liber Amicorum* Héctor Fix Zamudio.

González Ordovás MJ (2013), *El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*. Madrid, España: Dykinson.

Castillo Herranz R (2003), “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la constitución”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 1506-1513.

La Spina E (2013), *El criterio de ‘adecuación’ de la vivienda de los inmigrantes desde una perspectiva internacional y nacional*. España: Investigación del Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Valencia.

Meilán Gil J. (2011). “La nueva regulación legal del suelo en España”, En Fernández J y Rivera J (coord.), *Derecho Urbanístico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.

Medellín Urquiaga X (2013), *Principio pro persona*, Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Nikken Bellshaw P (1994), *El concepto de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Pisarello Prados G (2003), *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, España: Icaria Editorial.

Pisarello Prados G (2009), *Los derechos sociales y sus enemigos: elementos para una reconstrucción garantista*, Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis, Barcelona: Observatori DESC.

Ponce Solé J (2013), *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas y constitucionales a los recortes y la*

*sostenibilidad social*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.

Ponce Solé J (2015), “Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)”, *Revista Catalana de Dret Públic* (blog).

Rodríguez Alonso R (2011), “La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos”, *Boletín CF+S*, 47/48.

Silva Meza J (2014), “El derecho al mínimo vital: su contenido y relevancia”, en Cervantes Alcayde M, et al. *¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.

Vaquer Caballería M (2011), *La eficiencia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, España: Ed. Iustel.

Velázquez de la Parra M (1991), “El Derecho a la vivienda”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Aspectos Jurídicos de la Vivienda*, México: UNAM.

Tesis 1ª CXLVIII/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época*, t. I, abril de 2014.