

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial
Del 3 de abril de 1981



LA VERDAD
NOS HARÁ LIBRES

UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA

CIUDAD DE MÉXICO ®

“JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA VIVIENDA: POSIBLES VÍAS DE ACCIÓN ANTE LA EXPERIENCIA DE LOS HABITANTES DE LOMAS DE SAN FRANCISCO TEPOJACO, EN EL ESTADO DE MÉXICO”

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRO EN DERECHOS HUMANOS

Presenta

LEOPOLDO FRANCISCO MALDONADO GUTIÉRREZ

Director:

Dr. Miguel Rábago Dorbecker

Lectores:

Mtro. Rodrigo Olvera Briseño

Mtra. Lucía Montiel Romero

México, D.F.

2016

Tabla de contenidos

Introducción

I. Resumen del trabajo.....	5
II. Planteamiento del problema	6
III. Objetivos	8
IV. Hipótesis	9
V. Justificación	10
VI. Metodología	11

Capítulo I.

El fin de la intervención social y económica del Estado

1. La tutela de los derechos sociales	22
---	----

Capítulo II.

Impacto de las políticas de vivienda a nivel global y nacional

1. Política de vivienda a nivel mundial: el cambio de paradigma	26
2. Política de vivienda en México y sus consecuencias actuales	30

Capítulo III.

Marco jurídico internacional y nacional del derecho a la vivienda adecuada

1. Derecho Internacional de los Derechos Humanos	38
1.1 Contenido y alcances del derecho a la vivienda adecuada	38
a. Protección del derecho a la vivienda adecuada en los instrumentos internacionales de derechos humanos	38

b. Definición del derecho de vivienda adecuada	40
c. Elementos esenciales del concepto de vivienda adecuada	42
c.1. El impacto de las políticas de financiación de la vivienda en los componentes del derecho a una vivienda adecuada	44
1.2 La vinculación del derecho a la vivienda con otros derechos y, en especial, con el derecho a la vida y a la salud	47
1.3 Obligaciones del Estado en relación con el derecho a una vivienda adecuada	49
a. Naturaleza de las obligaciones genéricas relativas a los derechos económicos, sociales y culturales y, en específico, al derecho a la vivienda adecuada	49
b. La obligación de proveer recursos judiciales y otros recursos efectivos para proteger el derecho a la vivienda adecuada	52
1.4 Derecho comparado: diálogo jurisprudencial sobre la justiciabilidad del derecho a la vivienda adecuada.....	59
2. Marco jurídico nacional y estatal que reconoce y hace operativo el derecho a la vivienda	67
2.1 Nuevo paradigma constitucional	67
2.2 Breve historia y desarrollo del reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda y su configuración legal.....	73
2.3 Estado de México: adecuación del marco normativo local a las disposiciones constitucionales y legales federales en materia de vivienda.....	79

2.4 Jurisprudencia nacional sobre el derecho a la vivienda adecuada.....	83
--	----

Capítulo IV.

Caso de Lomas de San Francisco Tepojaco: violación del derecho a la vivienda adecuada

1. Historia breve de Cuautitlán Izcalli	88
2. Condiciones sociodemográficas de Cuautitlán Izcalli	91
3. Problemática de Lomas de San Francisco Tepojaco	96
a. Violaciones de los derechos a la vivienda, el nivel más alto posible de salud y un medio ambiente adecuado.....	103
b. Sobre la falta de mecanismo de justiciabilidad de los DESC	105
c. La opacidad y corrupción como constante de la actividad gubernamental.....	120
d. Los mecanismos de control social.....	122
Conclusiones.....	126
Bibliografía general	132

Introducción

I. Resumen del Trabajo

Desde hace más de 12 años Jorge Arzave Orihuela y otros vecinos y vecinas de Lomas de San Francisco Tepojaco en el municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México han luchado incansablemente por sus derechos sociales. Específicamente, han tratado de revertir la violación de su derecho a una vivienda adecuada. En esta lucha ha tenido un papel protagónico el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.

En dicho complejo habitacional, se han construido aproximadamente 11 mil viviendas de calidad muy cuestionable, mismas que han sido habitadas en los últimos 12 años por más de 45 mil personas que se encuentran en riesgo potencial de sufrir mayores violaciones a sus derechos a la vivienda y la integridad personal. Por si fuera poco, también se encuentra en peligro su derecho a la salud y un medio ambiente sano debido a la permanencia de un tiradero de basura a escasos metros del complejo habitacional. Estos modelos de vivienda pueden evidenciarse como característica de la política de concesión de permisos de construcción indiscriminados y de créditos públicos a viviendas construidas por empresas privadas que operan con controles de calidad muy débiles o prácticamente nulos.

Para efectos del presente trabajo, primeramente analizaremos el contexto general de retraimiento del Estado en sus funciones sociales y económicas. En un segundo apartado haremos referencia a los cambios que la retracción del Estado ha atraído en la política de vivienda a nivel global y nacional. En el tercer capítulo analizaremos el marco legal y nacional que tutela el derecho a la vivienda adecuada, incluyendo un estudio comparado de la jurisprudencia emitida por

diversos tribunales constitucionales en el mundo y en México. En el cuarto y último capítulo, comenzaremos abordando las condiciones sociodemográficas del Estado de México y del municipio de Cuautitlán Izcalli, para después hacer un análisis del caso, haciendo énfasis en los procesos de justiciabilidad activados para proteger el derecho a la vivienda adecuada.

II. Planteamiento del problema.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Constitucional han considerado los llamados derechos sociales como de naturaleza prestacional y progresiva, condicionándolos al máximo de recursos económicos disponibles por los Estados. De manera acotada, se considera que la justiciabilidad de estos derechos se reduce a su ejercicio en condiciones de no discriminación y a la no regresividad en su goce y disfrute, o por afectación indirecta cuando se involucran derechos directamente justiciables, mas no en la satisfacción de ciertos elementos y componentes esenciales.

Tales consideraciones se encuentran sujetas a revisión teórica y práctica dadas las condiciones históricas actuales, en las que se han desmantelado los Estados de Bienestar y aquellos de carácter desarrollista. El reto, en términos de lo planteado por Luigi Ferrajoli, es garantizar y proteger estos derechos sociales a partir de la conformación de un andamiaje institucional que prescindiera de la discrecionalidad y el decisionismo burocrático. Esto se traduce en brindarle el carácter de justiciables y exigibles y sustraerlos de toda lógica clientelar y corporativa.

En lo que respecta al derecho a la vivienda, la complejidad derivada de su naturaleza prestacional, invita a reflexionar sobre la necesidad de construir

recursos legales efectivos y accesibles para lograr su pleno ejercicio. Para la exigencia del acceso a una vivienda o correlativamente el no despojo de la misma, pareciera indudable que el Estado debe reconocer y configurar todo tipo de recursos legales. Aún en estos supuestos, la construcción jurisprudencial de distintos Tribunales Constitucionales apuntan a la llamada “protección por concomitancia” del derecho a la vivienda. Esto es, solamente en la medida que se encuentren en riesgo otros derechos, principios o bienes constitucionales como la vida, la seguridad jurídica, integridad personal y no discriminación. Es decir, se ha construido la justiciabilidad del derecho a la vivienda desde la operatividad directa de derechos civiles. Ello sin desdeñar que los derechos sociales se han construido así en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, teniendo como ejemplo los límites impuestos al Protocolo de San Salvador, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia y la lenta ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Lo anterior limita la justiciabilidad del derecho a la vivienda como un derecho autónomo, y un desarrollo específico y exhaustivo sobre el contenido de su “núcleo esencial”, supeditando a la actualización de ciertos supuestos facticos para poder acudir a reclamar por distintas vías jurisdiccionales la tutela o restitución de la vivienda como un derecho.

En ese sentido, es evidente que la defensa de la calidad en la vivienda resulta un reto, aún más agudo para aquellos sectores de la población que acceden de manera limitada a financiamientos y que dadas las propias condiciones de precariedad laboral, económica y social, los condiciona a obtener

viviendas que en un corto periodo presentan graves deterioros y afloran vicios ocultos. Ello se acentúa ante la poca cobertura jurisprudencial y el requerimiento de detallados y costosos peritajes técnicos que a veces sesgan el acceso a la justicia de los compradores en favor de los constructores.

Para los fines de este trabajo, nos hemos enfocado en un caso donde 11 mil familias se han visto afectadas por la compra de viviendas en pésimas condiciones, ubicadas en el fraccionamiento de Lomas de San Francisco Tepojaco en Cuautitlán Izcalli. Su particular ubicación geográfica (márgenes de la zona metropolitana de la Ciudad de México); las condiciones socio-demográficas y ambientales sumamente adversas, aunados al contexto político caracterizado por una ciudadanía débil y un ejercicio de poder autoritario y clientelar, imprimen retos mayores en los procesos organizativos comunitarios y los procedimientos legales iniciados para la reivindicación del derecho a la vivienda adecuada y de calidad.

III.- Objetivos.

General.

Problematizar sobre posibles vías de acción jurídica para la justiciabilidad del acceso a una vivienda digna como un derecho humano, como una herramienta útil para sectores y sujetos que padecen condiciones de precariedad social y económica; enmarcado en una estrategia más amplia de carácter social y política.

Específicos.

- Reflexionar sobre las condiciones de posibilidad de la defensa de los derechos sociales –tradicionalmente considerados como “prestacionales” y no “justiciables”- en un estado de cosas que

apuntan al adelgazamiento del Estado en términos de intervención en la economía y en el acceso a bienes sociales básicos.

- Particularmente comprender el desarrollo y las tendencias de las llamadas políticas de financiamiento de vivienda a nivel global y nacional.
- Ubicar las experiencias litigiosas en otros países y los argumentos de derecho constitucional comparado que construyen sus tribunales relacionados con la posible protección por vía indirecta (debido a la afectación de otros derechos de carácter civil o político).
- Construir posibles estrategias de acción jurídica y social partiendo de las condiciones de posibilidad que se genera a partir del marco legal vigente en nuestro país y de las experiencias históricas derivadas de procesos organizativos dirigidos al acceso a la vivienda.

IV.- Hipótesis.

En aras de busca impulsar “el mercado de la construcción” y no la vivienda como un derecho humano, se sacrifica el acceso a la vivienda en condiciones mínimas de habitabilidad y calidad. En este sentido, ninguna autoridad se hace responsable de las deficiencias en las viviendas de interés social, aún aquellas que otorgan financiamiento y créditos a amplios sectores de la población, específicamente a los que perciben ingresos menores. Hay un problema de rendición de cuentas y de privatización de la responsabilidad en la materia; muchas veces al perderse en el marasmo del derecho privado, se “desconstitucionaliza” el derecho a la vivienda.

Ante un panorama nada halagüeño en materia de acceso a una vivienda de calidad, se pueden potenciar experiencias de litigio para lograr la justiciabilidad del derecho a la vivienda de calidad (o digna y decorosa) y evitar la discrecionalidad de los órganos públicos obligados a garantizar y proteger esta prestación social. Recuperando múltiples estrategias legales llevadas a cabo en el conjunto habitacional de Lomas de San Francisco Tepojaco en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, encontraremos que la exigencia en sede judicial puede ser un complemento a otro tipo de estrategias colectivas de exigibilidad.

V.- Justificación.

La vivienda digna y decorosa, o de calidad, ha sido reconocida en diversos instrumentos internacionales y en la propia Constitución mexicana como un derecho humano. Prevalece la construcción teórica y práctica que coloca los derechos civiles y políticos como de protección inmediata a través de diversos recursos legales (justiciables), en contraste con los derechos sociales, culturales y ambientales que se consideran como prestacionales, progresivos y sujetos a disposición de recursos para su satisfacción. No debemos perder de vista que históricamente los derechos sociales de la Constitución mexicana pretendían tener una justiciabilidad -inclusive reforzada- a través de la creación de las juntas de conciliación y arbitraje y la justicia agraria en el Ejecutivo (que era el centro de la planeación de los programas sociales).

Sin embargo existen diversas experiencias de derecho comparado que trascienden a la consideración del derecho a la vivienda como de carácter prestacional, imponiendo ciertos parámetros mínimos relacionados con su “núcleo inderogable” y también con sus alcances en términos de “calidad y dignidad”. Aún

en esta limitada justiciabilidad lograda en algunos países, la construcción jurisprudencial apunta a tutelar el derecho a la vivienda de forma indirecta o por afectación de otros derechos y principios (vida, integridad personal, salud) como en Colombia, Argentina, India o Sudáfrica.

En México existe una experiencia que hasta el momento no ha redundado en precedentes judiciales, pero que puede ayudar a vislumbrar los retos dentro de una estrategia de judicialización que se enmarca en la reivindicación realizada por diversos medios (organización social, interlocución política, etc.) de lucha social.

VI.- Metodología.

El estudio del contexto internacional y nacional actual requiere de fuentes diversas, no restringidas a la ciencia jurídica. Por ello se propone recurrir a autores y análisis que ayuden a construir un enfoque interdisciplinario tales como la sociología y las ciencias políticas.

En lo que respecta al marco jurídico internacional y nacional me centraré en los tratados internacionales, literatura jurídica especializada, informes de la Relatoría ONU sobre el derecho a la vivienda y lectura de sentencias de diversos tribunales constitucionales sobre el tema, tales como el colombiano, indio y sudafricano. También se prevé revisar informes de organizaciones focalizadas de este derecho, tales como Habitat International Coalition (HIC) y Amnistía Internacional.

En un tercer momento, se retomara el caso paradigmático de Lomas de San Francisco Tepojaco en Cuautitlán Izcalli, donde el litigio se centró en la calidad de la vivienda, y no en el acceso a la misma. Se trata del Conjunto Urbano Lomas de San Francisco Tepojaco, en los márgenes del área metropolitana de la

Ciudad de México. El estudio se abordará en dos niveles: a) el contexto sociodemográfico de Cuautitlán Izcalli y los índices de pobreza y marginación existentes; y b) las acciones jurídicas desplegadas por los vecinos de la zona y grados de incorporación del acceso a una vivienda de calidad como un derecho humano en las resoluciones administrativas y judiciales. En el segundo aspecto la información deriva de mi trabajo directo en la representación legal de algunos vecinos de la comunidad (como parte del equipo del Centro de Derechos Humanos), por lo que lejos de llamarle etnografía, se trata de un método de participación directa.

Para el primero de los niveles retomaré informes de CONEVAL y CONAPO que reflejen la situación de la zona. Para el estudio del caso concreto, se trabajará a partir de informes de la organización de derechos humanos que acompaña el caso-el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C.- y del estudio directo de las resoluciones emitidas en los diversos procesos legales abiertos a luz de los deberes especiales que pesan sobre el Estado en lo que respecta a los componentes esenciales del derecho a la vivienda.

Capítulo I.

El fin de la intervención social y económica del Estado

Hace 30 años, con el desmantelamiento del Estado de Bienestar, en los pocos países donde se configuró, se inició la contracción de los derechos sociales para amplios sectores de la población¹. Con el fin de la Guerra Fría y la derrota del campo socialista, las potencias económicas y militares estuvieron en posición de establecer su hegemonía a nivel mundial bajo nuevas formas de relaciones capitalistas de mercado, ahora bajo la preminencia de la ganancia a través del capital financiero y la dislocación de la producción a regiones que representan bajos costos de inversión.

En el Estado de Bienestar el mundo del trabajo “acepta la lógica del beneficio y del mercado a cambio de participar en la negociación de la distribución del excedente social.”². En términos políticos, la socialización parcial de la economía se convirtió en el sustento de ciudadanía de amplios sectores antes marginales y en constante confrontación con las élites políticas y económicas.³

En América Latina más que de un Estado de Bienestar podemos hablar de uno Desarrollista, donde a la par de los procesos de industrialización impulsados desde el Estado, se cubrieron ciertas demandas y necesidades sociales⁴.

¹ Tal como Boaventura de Sousa Santos refiere, la conformación del Estado de Bienestar fue la excepción y no la regla a nivel global. Cfr. Sousa Santos, Boaventura de, *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Ed. Trotta, 2009, pp. 549.

² Pisarello, Gerardo, *El Estado Social como Estado Constitucional: más garantías, más democracia*, s/f, p. 27.

³ Sousa Santos, Boaventura de, *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p. 40.

⁴ Osorio, Jaime, *Explotación redoblada y actualidad de la revolución: Refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Xochimilco, Editorial Itaca, 2009, pp. 74-75.

Ello recibió un particular impulso durante la década de los 50 y 60, bajo la égida de una teoría y una praxis, en particular de gobiernos nacionalista-populistas en Brasil, Argentina y México. El proyecto desarrollista pretendía impulsar la industrialización que rompiera con el viejo paradigma de comercio internacional sostenido sobre la necesidad de la especialización productiva. Implicaba que América Latina pasara de un exportador de materias primas a un centro de producción capaz de retener los frutos del progreso técnico mediante la industrialización de economías regionales que reviertan los deterioros en los términos de intercambio y la condición de periferia de la zona⁵.

Tanto en los Estados de Bienestar como Desarrollistas, la satisfacción de demandas sociales alcanzó forma de reconocimiento legal, aunque en los hechos el Estado apeló mecanismos corporativos-clitentelares que lo colocaban en el centro de la acción política y social. Por ello, en la región, más que un pacto keynesiano *stricto sensu* entre el sector obrero y la burguesía nacional, se fincó un pacto nacional-popular en el cual convergieron, además de los sindicatos

⁵ Para muchos analistas, las ideas que marcaron la génesis del proyecto desarrollista fueron concebidas por el economista argentino Raúl Prebisch, en primer término y por su discípulo brasileño Celso Furtado. Ambos dieron a luz una mirada heterodoxa frente a *mainstream* anglosajón sobre el fenómeno del crecimiento económico diferencial entre los “países centrales” y las naciones “periféricas”, gestando de ese modo el denominado estructuralismo latinoamericano. Ahora bien, Prebisch fue más allá de la mera teoría y se adentró en el desafío siempre inquietante de la “economía real”, pues como sostenía “... desde la CEPAL es la primera oportunidad que tiene América Latina de pensar sus propios problemas económicos, que no los pudo hacer hasta ahora para poder orientar a Latinoamérica en la dirección correcta...”. La tesis de Prebisch se fundamentan en tres ejes principales: dicotomía centro-periferia, desarrollo endógeno de tecnología y deterioro en los términos de intercambio entre centro-periferia Cfr. Piñeiro Iñiguez, Carlos (2003), *Herejías periféricas. Raúl Prebisch: vigencia de un pensamiento*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 109 y ss. Entrevista concedida en Washington DC en 1985, a un año de su muerte, recogida por su discípulo en la CEPAL, en Pollock, David, “Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, N° 75, Diciembre 2001.

patronales y de trabajadores, las organizaciones campesinas que demandaban la repartición de la tierra y la apropiación del proceso de producción agrícola⁶.

A partir de la década de los 70, la ruptura del pacto keyensiano entre las clases trabajadoras y capitalistas, donde el Estado fungía como árbitro, representó la flexibilización de las condiciones laborales; la segmentación de los mercados de trabajo; la externalización y deslocalización de los procesos productivos; la reducción del capital real y el correlativo aumento del especulativo⁷.

Posteriormente, en América Latina, las dictaduras militares ascendieron al poder para garantizar la transformación del patrón de reproducción del capital. En todo caso, el Estado dejó de ser el campo de conflicto y arreglo entre diversos grupos sociales, y se convirtió en un instrumento represivo a merced del mercado y de los nuevos grupos oligárquicos.

Por ello, sería un error constreñir el análisis de la apropiación militar y autoritaria del aparato de Estado en una lógica meramente contrainsurgente. En efecto, entre 1960 y 1980 las medidas adoptadas por los gobiernos autoritarios no se dirigieron únicamente para hacer frente a los brotes guerrilleros o movimientos sociales y gobiernos populares. A decir de Jaime Osorio, el sentido era imponer políticas que alentaban “nuevas modalidades de reproducción del capital y de un nuevo Estado, neo-oligárquico, botín de unos cuantos grupos económicos poderosos.”⁸.

⁶Bizberg, Ilán, “Auge y decadencia del corporativismo”, en Lorenzo Meyer (coord.), *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y Permanencias*, México, Ed. Océano, Serie Tiempo de México, 2003, p. 314.

⁷ Sousa Santos, Boaventura de, *El milenio huérfano: Ensayos para una nueva cultura política*, Ed Trotta, Madrid, 2005, pp. 200-202.

⁸ El caso de Chile fue paradigmático, pues tras el golpe militar de 1973 arribaron los llamados “Chicago Boys” a los principales cargos de económicos de aquel país. Sin embargo se considera como momento

En los 90, lo que se conocería como el consenso de Washington se convirtió para los países latinoamericanos en la regla de oro aplicada por los nuevos gobiernos neoliberales formalmente democráticos que sucedieron a las dictaduras militares en el Cono Sur. El viraje hacia el capital transnacional en la región no fue abrupto, pues desde los años 50 y 60, una vez que se consolidaron ciertos monopolios empresariales nacionales, éstos se aliaron al capital extranjero para obtener en términos ventajosos el intercambio tecnológico, dejando a la deriva el proceso de industrialización planificado desde el Estado⁹.

En México no se desarrollaron muchas de las tendencias sociales, políticas y económicas de la región, o lo hicieron de manera *sui generis*. Coincide con el resto de países latinoamericanos con la puesta en práctica de las tesis desarrollistas en paralelo a la construcción de una institucionalidad de asistencia social. En el centro de esas relaciones económicas, políticas y sociales se encontraría el Partido Revolucionario Institucional (en adelante "PRI") el cual instauró un régimen de partido hegemónico en México¹⁰.

En la época posrevolucionaria, el PRI favoreció pendularmente a sujetos sociales con intereses contrapuestos¹¹. La apuesta fue la construcción de un aparato de Estado identificado con el partido hegemónico fincado en un pacto corporativo que fue la base de su legitimidad y de su control sobre diversos sujetos sociales.

inaugural de la oleada militarista en Latinoamérica el golpe en Brasil de abril de 1964. Ver Osorio, Jaime, *op. cit.*, nota 4, p.196

⁹*Ibidem.*, pp. 76-77

¹⁰Basañez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, México, Siglo XXI Editores, 8ª edición, 1990, pp.51-62

¹¹*Ibid.*

Durante el cardenismo, se prefiguraría un pacto-nacional popular en el que se apostó por la constitución de grandes centrales obreras y campesinas que se integrarían al entonces Partido de la Revolución Mexicana, antecedente inmediato del hoy conocido Partido Revolucionario Institucional (PRI). Lejos de encontrar fuentes de legitimidad en la democracia electoral, el PRI apostaría por la satisfacción de las reivindicaciones históricas de la Revolución. Sin embargo, con el ascenso de Miguel Alemán al poder presidencial, la relación con los sectores populares tendría un viraje. El pacto derivó en una de carácter estrictamente corporativo (excluyente), colocando en el centro de la acción política el desarrollo económico (industrialización, sustitución de importaciones) por encima del cumplimiento de las demandas sociales. Esto es, el pacto significó frenar las movilizaciones y huelgas obreras que caracterizaron el sexenio cardenista, en aras de un acuerdo estatal-empresarial-obrero que privilegiara el proceso de producción de riqueza¹².

A partir de la década de 1940, el Estado mexicano fue extendiendo su actividad como empresario, lo que lo convirtió hasta bien entrados los 80 en el principal empleador directo e indirecto. Ello explica que gran parte del control corporativo se profundizará más allá de los “sectores del partido”. Ello abonaría a la neutralización de movilizaciones estudiantiles, sindicales y populares disidentes¹³. Con mayor razón, marginalizó las expresiones de lucha armada y

¹²Para Bizberg la mutación significó trasladarse de un pacto incluyente a un pacto excluyente abasado en el control más férreo de organizaciones populares y la restricción de demandas obreras. Además, el cardenismo apostó por la producción y distribución de riqueza de manera simultánea, mientras que el alemanismo cambió el modelo económico por uno que produjera riqueza para luego distribuirla. *Cfr.* Bizberg, Ilán, *op. cit.*, nota 6, pp. 337-351.

¹³Para Garza el corporativismo mexicano adquirió caracteres informales: la garantía del Estado en el reconocimiento de sindicatos y líderes; la acumulación de derechos y prestaciones; ampliación de seguridad

permitió una acción represiva del Estado que se tradujo en cientos de personas desaparecidas, ejecutadas, torturadas y detenidas de manera arbitraria¹⁴.

Con la inserción de México en la dinámica neoliberal en los mismos años 80, las políticas de “desincorporación” de empresas estatales fue progresiva, situación que redundó en la reconfiguración del pacto corporativo. En efecto el Estado perdería progresivamente su capacidad de control en tanto diluía su carácter de propietario de las empresas estratégicas y empleador de amplios sectores obreros. Aun así las reformas neoliberales fueron posible con insuficiente resistencia debido a la inercia en el pragmatismo del sindicalismo oficialista, así como el poder de las instituciones fincadas en un férreo presidencialismo para llevar a cabo el cambio de modelo. De la misma manera se mantenía su protagonismo como eje articulador de las políticas sociales en materia de salud, vivienda y educación¹⁵.

Por otro lado, el PRI fue perdiendo legitimidad frente a los empresarios y las clases medias, el régimen dio un giro radical en su relación con los sectores, favoreciendo a las élites económicas. El distanciamiento se debió a la retórica populista de los gobiernos de López Portillo y Echeverría y la dicotomía entre la apertura comercial y el mantenimiento de las elites productoras locales. Además de una intervención más fuerte en la economía a través de los recursos invertidos

social pero subordinados los trabajadores a la dominación estatal. También lo caracteriza como un corporativismo preminentemente político pero con rasgos productivos en tanto permitió la intervención del Estado en la economía. Ello también redundó en beneficios políticos para los líderes sindicales tales como cargos de representación popular, control de ciertas instituciones, sobre todo de seguridad social. De la Garza Toledo, Enrique, “El corporativismo: teoría y transformación”, *Revista Iztapalapa* 34, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Julio-Diciembre de 1994, p. 21

¹⁴ Oficialmente se han reconocido 532 desapariciones forzadas durante el periodo de la Guerra Sucia de 1970 a 1980. Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación 26/2001”, 27 de noviembre de 2001.

¹⁵ Bizberg, Ilán, *op. cit.*, nota 6, pp. 360-361

en la exploración y explotación petrolera. Las élites comenzaron a apostar por una patente política que les garantizará más el acceso a nuevas formas de concentración de bienes públicos y que crecientemente observaron dicha opción en el Partido Acción Nacional, sobre todo después de las tensiones durante la Presidencia de Luis Echeverría Álvarez durante la década de los 70¹⁶.

Con el sucesivo desgaste del Estado fincado en el régimen de partido hegemónico, se fueron abriendo espacios para la alternancia partidista en vastas regiones del país. Este proceso de liberalización política culminaría con la llegada del Partido Acción Nacional al poder presidencial en el año 2000. A decir de Bizberg, la reconfiguración del añejo corporativismo mexicano confirma su desgaste político; lo cual no ha cejado un cierto pragmatismo neopanista en la relación con las viejas organizaciones oficialistas como medio de control¹⁷. La novedad en los últimos 15 años es la constante colonización de las élites económicas sobre los mecanismos de toma de decisión y control político.

El desmantelamiento del Estado ha sido selectivo. Por un lado mantiene (o pretende mantener) un duro control político a través de diversas instituciones, y por otro, retrocede en su gasto social y la adopción de mecanismos de distribución del ingreso. Esto último ha acarreado que en México

“[...]al 1% más rico le corresponde un 21% de los ingresos totales de la nación. El Global WealthReport 2014 señala, por su parte, que el 10% más rico de México concentra el 64.4% de toda la riqueza del país. Otro reportede WealthInsight afirma que la riqueza de los millonarios mexicanos excede y por mucho a las fortunas de otros en el resto del mundo. La cantidad de millonarios en México creció en 32% entre 2007 y

¹⁶Basañez, Miguel, *op.cit.*, nota 10, pp. 240-252

¹⁷Bizberg, Ilán, *op.cit.*, nota 6, pp.365

2012. En el resto del mundo y en ese mismo periodo, disminuyó un 0.3%.”¹⁸

En las últimas dos décadas, se ha agudizado la concentración de los beneficios del crecimiento entre los segmentos más privilegiados de la población. En efecto, estamos no sólo frente al fracaso de la política social como un instrumento capaz de reducir la pobreza en el país sino también de la visión que presupone que el crecimiento debe preceder a la redistribución, bajo la lógica de que el primero eventualmente beneficiará a los pobres a través de una especie de goteo que se va filtrando de las capas superiores del ingreso a las inferiores¹⁹.

Las profundas desigualdades que acabamos de referir inmediatamente se traducen en lo que Max Weber denominó el “cierre social”. Esto significa que las personas que acumulan ventajas y bienes públicos generen estructuras cada vez más exclusivas para el resto de las personas²⁰.

Boaventura de Sousa Santos considera que el proceso anteriormente descrito ha derivado en una crisis de la Modernidad en tanto paradigma civilizatorio. El repliegue selectivo del Estado ha generado la emergencia de

¹⁸ Esquivel Hernández, Gerardo, *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político*, México, OXFAM México, 2015, p. 7

¹⁹ En la actualidad, el rendimiento real de la riqueza de 4 mexicanos es alrededor de un tercio del ingreso acumulado por casi 20 millones de mexicanos. Al mismo tiempo, a partir de 1981 y 2012, la participación del capital aumentó del 62% al 73% y la del trabajo disminuyó del 38% al 27% entre 1992 y 2012, el crecimiento del ingreso per cápita en México fue de 26%; en otras palabras, la tasa de crecimiento anual fue de 1.17%. Entre tanto, las tasas de pobreza patrimonial, de capacidades y alimentaria se mantuvieron prácticamente constantes a lo largo de esas dos décadas. *Ibidem.*, pp. 19- 28

²⁰ La noción de “cierre social” ha sido introducida en la teoría sociológica por Max Weber en su análisis de la organización y funcionamiento de los mercados. Un neoweberiano como Frank Parkin la emplea en su análisis de los mercados de trabajo y de las clases sociales. Al respecto afirma este autor : “Por cierre social Weber entiende el proceso mediante el cual las colectividades sociales buscan ampliar al máximo sus recompensas limitando el acceso a los recursos y oportunidades a un número restringido de candidatos. Ello supone la necesidad de designar ciertos atributos sociales o físicos como bases justificativas de la exclusión. Weber supone que deben considerarse todos los atributos de grupo (...) por cuanto se los puede emplear para monopolizar determinadas oportunidades normalmente económicas. Dicha monopolización está dirigida contra los competidores que comparten alguna característica positiva o negativa”. *Cfr.* Parkin, Frank, *Marxismo y teoría de clases. Una crítica burguesa*, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1984.

nuevas formas de sociabilidad. De esta manera, el antes altamente regulado campo social, económico y cultural se ha convertido en factor de exclusión de amplios sectores sociales, incrementando los niveles de conflictividad y violencia configurando un modelo civilizatorio basado en la *hiperexclusión* de los sectores empobrecidos²¹.

La filósofa Judith Butler, señala que esta es una condición de *precariedad* que “es a la vez material y una cuestión de percepción, ya que aquellos cuyas vidas no son ‘consideradas’ como potencialmente perjudicables [y] por lo tanto valiosas, están hechas para soportar la carga de la inanición, el subempleo, la privación de derechos jurídicos, y la exposición diferencial a la violencia y la muerte.”²².

En México la exclusión se traduce en selectividad en aspectos tan variados y disímolos de la vida pública como: acceso a la justicia, negocios, trabajo, educación de calidad, servicios de salud, urbanización, etc. En la misma línea, la élite económica y política que acumula gran parte de la riqueza nacional, también acumula privilegios políticos y legales que se traducen en impunidad y corrupción.

Lo anterior deriva en que, por su lado, la inmensa mayoría de la población carga el peso de la inseguridad, la falta de servicios básicos, viviendas

²¹ A esto le llama el pensador portugués “fascismo social”.El fascismo social se subdivide en fascismo del apartheid social (división de zonas salvajes y zonas civilizadas); fascismo del Estado paralelo (doble rasero para medir las acciones de las zonas civilizadas y salvajes); fascismo paraestatal (usurpación de las funciones de coerción y regulación del Estado por parte de nuevos actores sociales); fascismo populista (creación de la ilusión de formas de consumo y estilos de vida inalcanzables); fascismo de la seguridad (manipulación de los sentimientos de inseguridad de los grupos sociales precarizados); y fascismo financiero (el más virulento de los fascismos al no permitir intervención democrática, sustentado únicamente en la rentabilidad de activos de un reducido grupo de inversionistas e instituciones globalizados). Véase Sousa Santos, Boaventura de, *op. cit.* nota 3, pp. 29-36.

²²El concepto de precariedad ha adquirido el carácter de categoría ontológica para la filósofa.Cfr. Butler, Judith, *Frames of war: when is life grievable?*,Londres y Nueva York, Verso, 2009, p. 25.

inhabitables, desempleo o empleos mal pagados, falta de garantías judiciales. Por otro, una élite cada más hermética reproduce patrones de ilegalidad, compadrazgo, opacidad, “influyentismo”, todo lo cual deriva en un perjuicio para el resto de la población y profundiza las relaciones de desigualdad y exclusión. De hecho no es causal que los 5 hombres más ricos del país, sean quienes se beneficiaron de la privatización de telefonía, minas y televisión en razón de su cercanía política a las élites políticas²³. Ello hace patente, que por un lado hay un incremento en la normativización de la vida, pero también mecanismos de escape para las grandes élites económicas y políticas que permea en una cultura de incumplimiento legal en la generalidad de la población.

1. La tutela de los derechos sociales

Como ya se dijo, desde los orígenes mismos de los Estados de Bienestar y Desarrollista, las expectativas en la cobertura de niveles mínimos de subsistencia se convirtieron en fuentes de legitimación del poder público. En la década de los 80, con el comienzo de la retracción del Estado de Bienestar, el panorama global era que el tatcherismo y reaganismo implantaban un verdadero poder conservador militar y económico y mientras la URSS naufragaba en su intento de competir a través de su capitalismo de Estado.

Aprovechando las profusas lagunas legales y la opacidad gubernamental, el Estado realizó una verdadera “gestión controlada de la desigualdad” bajo la cual se repartieron de forma coyuntural y privilegiada beneficios sociales y económicos

²³ Cfr. Raphael, Ricardo, *El mirreynato: la otra desigualdad*, México, Planeta, 2014

a ciertos sectores sociales a cambio de lealtad política traducida generalmente en votos y en contención del descontento social²⁴.

Hoy en día, estas formas extrajurídicas, selectivas y discriminatorias de satisfacer derechos permanecen intocadas pues garantizan la permanencia en el poder de los grupos hegemónicos. Peor aún, los derechos sociales han sufrido progresivamente su mercantilización, y en consecuencia, su condicionamiento a la detentación de recursos económicos para acceder a ellos. Además de su uso completamente condicionado a su eficacia electoral o para mantener un mínimo de mercado para la producción²⁵. O como forma de adaptarse a dictados y estándares internacionales en los que la base social histórica es todavía muy dispar respecto a estados sociales que en su momento fueron más robustos.

Tal como expone el tratadista italiano Luigi Ferrajoli, uno de los graves problemas estructurales en la cobertura derechos sociales es la falta de mecanismos administrativos y judiciales de tutela²⁶. El problema institucional que el Estado de Bienestar arrastró siempre consigo fue la superposición de un modelo jurídico-político ajeno y objetivamente refractario. En efecto, la intervención estatal en la economía y la prestación de servicios sociales no produjo una estructura garantista “análoga a la del viejo Estado liberal”²⁷. Es evidente que con la contracción del Estado en el campo económico y social estas dinámicas se han profundizado.

²⁴ Boaventura de Sousa Santos, *op. cit.*, nota 7, pp. 198-199

²⁵ Cfr. Ferrajoli, *Estado Social y Estado de Derecho*, publicado en « *Politicadeldiritto* », a. XIII, núm.1, marzo de 1982, traducción al español de Gerardo Pisarello, pp.13-14

²⁶ *Ibidem*, pp. 12

²⁷ *Ibid.*

Dicha lógica responde a una posición ideológica que coloca jerárquicamente los derechos civiles y políticos sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. De esta manera, la falta de mecanismos legales adecuados para la satisfacción de las demandas sociales abre un espacio de discrecionalidad absoluta. Dentro de este ámbito de opacidad, la alta tecnocracia decide mediante criterios excluyentes y predominantemente políticos, quienes serán beneficiarios del goce y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales²⁸.

En México, la existencia de mecanismos estrictamente judiciales para garantizar y proteger estos derechos tiene una existencia relativamente reciente. Esto no quiere decir que no existieran otros mecanismos de justiciabilidad desde principios del siglo XX, sin embargo éstos se encontraban controlados por el poder Ejecutivo. Uno de los factores que influyó en el cambio de paradigma jurídico se dio con la reforma judicial de 1994 que transformó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional²⁹. Más tarde, la reforma constitucional en materia de derechos humanos -publicada el 10 de junio de 2011- impulsaría una función de control constitucional para todos los órganos judiciales del país. Esto iría de la mano de un cambio paradigmático que brinda prevalencia constitucional a los derechos humanos, incorpora derechos de fuente internacional y establece pautas progresivas y protectoras de interpretación.

²⁸ Abramovich, Victor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Ed. Trotta, 2002, pp. 21-22

²⁹ Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2001

Es por ello que la interpretación sobre los alcances de la función judicial en la consecución de los derechos sociales, así como los contenidos mínimos y la responsabilidad del Estado en su satisfacción es hoy en día un campo de disputa que resulta promisorio. Sin embargo, a la luz del modelo excluyente y excesivamente formalista del derecho que continúa vigente en el país, se antoja un proceso arduo, ríspido y lento.

Capítulo II

Impacto de las políticas de vivienda a nivel global y nacional

1. Política de vivienda a nivel mundial: el cambio de paradigma

Desde 1970, la totalidad de los Estados cambiaron el paradigma de dotación directa de vivienda por uno de facilitación de acceso al mercado financiero. En efecto, las nuevas reglas del sistema económico mundial demandaban desde entonces la retracción del gasto social por parte del Estado con el fin de evitar lo que se califica como “distorsiones” en el mercado.

Como culminación de procesos propios de las sociedades post-industriales basadas en la lógica de consumo, la vivienda, el automóvil y otros bienes de consumo, además de equipararse en su valor simbólico, se convirtieron en signos de acceso al bienestar social³⁰.

Ello implicó, según un análisis minucioso aportado por la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante “Relatoría Especial”), que se generalizara la opinión de que los gobiernos debían renunciar a su papel de proveedores de viviendas asequibles y convertirse en facilitadores, apoyando la demanda del mercado en lugar de proporcionar estos bienes sociales directamente.³¹ Según las directrices del Banco Mundial: “[d]ebería alentarse a los gobiernos a adoptar políticas que

³⁰ Cfr. Baudrillard, Jean, *La sociedad de consumo*, Madrid, Siglo XXI., 2009

³¹ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación. Documento de Naciones Unidas A/67/283, 10 de agosto de 2012, párr. 3

permitan funcionar a los mercados de la vivienda... y evitar la distorsión de esos mercados.”³².

De esta manera la tenencia individual se construyó como forma predominante de las relaciones sociales y se tradujera en el discurso oficial de los años 80 –durante las gestiones de Reagan y Thatcher- como la “sociedad de propietarios”. La política thatcheriana de otorgamiento de créditos para vivienda social y la “democratización” del mercado de acciones inducida por el reaganismo respaldaron la idea del fin de las divisiones de clases³³.

A decir de la Relatoría Especial este nuevo papel del Estado “implicó establecer condiciones, instituciones y reglamentaciones destinadas a respaldar los sistemas de financiación para promover la propiedad de la vivienda con arreglo al dogma neoliberal centrado en la propiedad privada y las fuerzas del mercado.”³⁴.

Con procesos diferenciados en su intensidad y grado de impacto, los países de América del Norte y Europa –primero- así como los países en desarrollo de América Latina, Asia y África –después- sufrieron un cambio de paradigma que repercutió directamente en las políticas de vivienda. Dicho cambio apuntó a la

³² Banco Mundial, “Housing: Enabling Markets to Work”, *World Bank Policy Paper*, Washington, D.C., 1993, p. 6. (Traducción del autor)

³³ Klein, Naomi, *Desheredados de la sociedad de propietarios*, publicado el 16 de marzo de 2008, en La Jornada, traducido por Tania Molina Ramírez, visible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/16/index.php?section=opinion&article=030a1mun>

³⁴ Cfr. J. Doherty *et al.*, *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era*, European Federation of National Organisations Working with the Homeless FEANTSA, Bruselas, 2005. Citado en Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, *op. cit.* nota 31, párr. 3.

transferencia de actividades controladas por el Estado al sector inmobiliario y financiero privado, o en su caso, semiprivado o mixto³⁵.

Al respecto señala con claridad la Relatoría Especial

“[L]os países desarrollados y en desarrollo han ido abandonando progresivamente la asistencia tradicional basada en la oferta para adoptar políticas centradas en la demanda. Como resultado de ello, las ayudas a las familias para obtener créditos, el sector financiero y el mercado privado se convirtieron en los principales mecanismos para ofrecer soluciones en materia de vivienda.”³⁶

A partir de ello, las organizaciones financieras internacionales –Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.- tuvieron una gran influencia en el desarrollo de la financiación de la vivienda basada en el mercado e impulsó la actividad del mercado inmobiliario en los países en desarrollo³⁷. A pesar de existir una diversificación en cuanto a las políticas de vivienda, la mayoría de los países con distintos niveles de desarrollo (o dependencia respecto a los países centrales) han optado por “promover los mercados inmobiliarios y la propiedad individual, privatizar los programas de vivienda sociales y desregular los mercados de financiación de la vivienda.”³⁸. Dentro de este grupo de países, México pudo desarrollar un complejo y robusto sistema de financiación de vivienda como veremos en el Capítulo III.

La privatización ha acarreado una crisis en el acceso a la vivienda, ya que se han descuidado y liberalizado los mecanismos de asignación de recursos

³⁵ Como sucede con las subvenciones estatales a los planes de crédito.

³⁶ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, *op. cit.*, nota 31, párr. 4

³⁷ CEPE, *Housing Finance Systems for Countries in Transition*, p. 7; Banco Mundial, *The Emerging Role of Housing Finance*, Washington, D.C., 1988. Citado en Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, *op.cit.*, nota 31, párr. 4

³⁸ *Ibíd.*

inmobiliarios ajenos al mercado. Países como Estados Unidos, con una larga tradición de viviendas sociales para alquiler asequibles para amplios sectores poblacionales, han dado un viraje a un esquema de propiedad privada donde primen los principios del “libre mercado” y las políticas competitivas³⁹.

Estos recortes de los presupuestos nacionales en la materia, han reducido drásticamente la producción estatal de vivienda social para los sectores en situación económica más adversa. Como resultado, la progresiva privatización del mercado de la vivienda, ha generado un estigma de la vivienda pública o social, considerada como núcleos de delincuencia, segregación (ghettización) y precarización⁴⁰.

En perspectiva histórica, la retirada del Estado en el sector de la vivienda social -que tiene como correlato el impulso a la propiedad individual- generó la necesidad de que las familias de bajos ingresos tuvieran que acceder a financiación, integrándose a planes de crédito para adquirir vivienda bajo las condiciones fijadas por el mercado financiero y el inmobiliario⁴¹.

Como ya se dijo, ello ha generado que, teniendo como directriz e idea fuerza la financiación de la vivienda de tenencia privada se establezcan diversas modalidades para acceder a ésta. Al respecto la Relatoría Especial señala que

“[e]n los países desarrollados, los mercados emergentes y los países en transición también se utiliza el trato impositivo favorable para las familias

³⁹No es casual que en Estados Unidos el presupuesto del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano se redujo de 83.000 millones de dólares en 1978 a 18.000 millones en 1983 y entre 1996 y 2001 no se asignaron fondos para la construcción de viviendas públicas. Cfr. Western Regional Advocacy Project, 2012 HUD Budget Fact Sheet, 2011. Citado en Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, *op.cit.*, nota 31, párr. 21.

⁴⁰*Ibidem*, párr. 13. Sobre el concepto de *precariedad* Cfr. Judith Butler, *op. cit.*, nota 22.

⁴¹Cfr. ONU-Hábitat, “A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries”, *Quick Policy Guide Series*, Vol. 1, Nairobi, 2011.

con viviendas en propiedad, mediante exenciones o créditos fiscales para el pago de la hipoteca, ventajas impositivas relacionadas con ganancias de capital para los dueños que ocupan su propia vivienda y menores impuestos a la propiedad o imputados, que favorecen a las familias con más medios que pueden permitirse un préstamo hipotecario. Las subvenciones para reducir los intereses de la hipoteca que paga el prestatario se han aplicado en Dinamarca, los Estados Unidos, Noruega y Grecia, así como en México, Portugal, Croacia e Indonesia.”⁴²

En consecuencia se identifica que actualmente los sistemas de financiación de la vivienda van dirigidos a familias o personas en lo individual, ya sea para cubrir los costos de adquisición de la vivienda mediante préstamos o través de subvenciones⁴³. El caso mexicano se enmarca en un sistema mixto, esto es , que brinda préstamos y subvenciones a través de un conjunto de instituciones nacionales que abordaremos a continuación.

2. Política de vivienda en México y sus consecuencias actuales

Para Villar Calvo, es claro que el Estado post-revolucionario instrumentalizó la producción y financiamiento de vivienda como parte de sus políticas de control centralizadas, corporativas y clientelares⁴⁴.

A partir de instituciones como la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro –creada en 1925 y antecedente del Fondo de la Vivienda de la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado- se fueron generando en México mecanismos selectivos de financiamiento de vivienda. A pesar del reconocimiento en la Constitución de 1917 del derecho a la vivienda para los trabajadores (Artículo 123 fracción XII), fue hasta la década de 1970 que el Estado adoptó una posición

⁴²Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, *op.cit.*, nota 31, párr. 35.

⁴³Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, *op.cit.*, nota 31, párr. 5-8

⁴⁴ Villar Calvo, Alberto Javier, *Políticas de vivienda en México: de 1917 a la globalización*, Tesis Doctoral, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid- Escuela Técnica Superior de Arquitectura, p.331

proactiva en el sector inmobiliario. Ello se debe, como veremos en el capítulo III, a que la provisión constitucional iba dirigida a los patrones. Fue por esa razón que los insuficientes esfuerzos gubernamentales por satisfacer las necesidades populares de vivienda, respondieron más a una lógica corporativa y clientelar.

En efecto, al principio los mecanismos estatales de adquisición y financiamiento de vivienda fueron dirigidos a los trabajadores del servicio público y se fueron ampliando conforme el Estado expandió sus actividades económicas durante la primera mitad del siglo XX (salud, educación, ferrocarriles, petróleo, electricidad). Es importante destacar que hasta 1960, se priorizó el acceso a vivienda de alquiler para los trabajadores. En la década de 1970 se crearían los llamados Organismos Nacionales de Vivienda (en adelante “ONAVI”) para integrar a los esquemas de financiamientos subvencionados a distintos sectores sociales ajenos a la administración pública. De ese momento hasta nuestros días, los gobiernos federal y locales terminarían por tejer una desarticulada red de alrededor de 100 organismos encargados de producción y financiamiento de la vivienda⁴⁵.

Desde 1970, resultó impresionante el viraje en la distribución de financiamiento a la vivienda entre los sectores público y privado. De una participación pública del 16 por ciento y 26 por ciento durante las décadas de los cincuenta y sesenta, respectivamente; a una participación del 84% a partir de la

⁴⁵ Estos organismos (ISSFAM, FOVISSSTE, INFONAVIT, FONHAPO y SHF) acumulan alrededor del 65% de los créditos para vivienda en México. *Ibidem*, p.332-341. Para José Rogelio Álvarez, aún y cuando de 1950 a 1970 hubo un intenso proceso gubernamental de creación de instituciones y programas en materia habitacional, la capacidad para ofrecer vivienda distó mucho de las necesidades, pues el incremento demográfico elevó el déficit total a casi 4 millones de viviendas, de las cuales 2.4 correspondían a viviendas nueva y 1.6 a unidades por mejorar, rehabilitar o ampliar en 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda. *Cfr.* Rogelio Álvarez, José. *Enciclopedia de México*. Enciclopedias de México, S.A. de C.V. México., 1987, t. XIV, pp. 8087-8088.

creación de los ONAVI⁴⁶. El aumento en la capacidad de cubrir la demanda de vivienda se multiplicó exponencialmente, sin que ello logre neutralizar el déficit habitacional que ha persistido hasta nuestros días⁴⁷.

De forma adicional, las nuevas condiciones económicas a nivel global y nacional, cuya premisa es la disminución del gasto social, llevaron durante la década de 1990 a que las ONAVI -en especial el INFONAVIT que representa el 50% de los créditos otorgados en conjunto por dichos organismos- a modificar el esquema de producción directa de vivienda a uno de financiamiento y bursatilización⁴⁸.

El incremento de las ganancias económicas en el mercado de bienes raíces, fortalecido por fuertes subvenciones estatales, se consolidó desde inicios del siglo XXI como uno de los factores de crecimiento económico más relevantes. En el mismo sentido, se mantienen las pretensiones de articular una política de vivienda centralizada que sustituya la red desarticulada de instrumentos de financiamiento. Estas circunstancias no han mutado el carácter corporativo y clientelar que en los hechos configura la estrategia de vivienda del Estado mexicano⁴⁹.

La política de vivienda durante el foxismo se centró en la expansión del mercado inmobiliario privado, teniendo como meta la construcción de 750 mil

⁴⁶ Villar Calvo, Alberto Javier, *op. cit.*, nota 44, p. 346

⁴⁷ La respuesta gubernamental adoptada a partir de 1970 pretendía reducir el déficit nacional de vivienda, cuyo estimado para 1980 equivalía a 4.7 millones de viviendas, en un inventario total de 12.1 millones, cifra que, muestra un aumento promedio anual del faltante de 1.6%, significativamente menor al 2.3% anual observado de 1960 a 1970. *Cfr.* Del Rivero del Rivero, José Alberto y Romero Pérez, Ramón Alberto, *La vivienda como derecho constitucional*, Tabasco, Universidad Autónoma de Tabasco, Colección Francisco J. Santamaría: Pensamientos y Estudios Jurídicos, 2010, p.18

⁴⁸ Villar Calvo, Alberto Javier, *op. cit.*, nota 44, p. 351

⁴⁹ *Ibidem*, p. 432

viviendas anuales. Ello no dejó de lado que se mantuvieran los esquemas de subvención de créditos. Éstos beneficiarán claramente a los actores privados. En efecto, del periodo 2000-2005 el mercado de desarrolladores de vivienda en México experimentó un crecimiento sin precedentes. En total, nueve empresas que superaron las 5,000 viviendas anuales y en conjunto concentraron cerca del 25% de la participación del mercado: HOMEX, HOGAR, GEO, ARA, URBI, SADASI, SARE, CONDAK, PULTE. Durante ese lustro, el índice de precios de las empresas más importantes dedicadas a la construcción residencial registró un rendimiento nominal de 649%, mientras que el Índice de Precios y Cotizaciones en el mismo lapso obtuvo una ganancia de 215%⁵⁰.

Durante el gobierno de Fox, la política de vivienda se centró en impulsar cambios en el sector habitacional orientados a propiciar su crecimiento, promover mayor financiamiento, incrementar la productividad y favorecer la oferta de suelo para la construcción habitacional. Durante su último año de mandato se aprobó la nueva Ley de Vivienda que hasta hoy se encuentra vigente⁵¹.

La misma política de financiamiento como medio para acceder a una vivienda para los sectores más desfavorecidos, se retomó en los Planes Nacionales de Desarrollo 2007-2012 y 2013-2018⁵². La idea es ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos. Ello aunado a buscar la diversificación de soluciones habitacionales que puedan ayudar a aliviar las presiones cada vez mayores en la

⁵⁰ Estado Actual de la Vivienda en México 2006, Centro de Investigación y Documentación de la Casa y Sociedad Hipotecaria Federal, México, 2006, pp. 26-27

⁵¹ *Ibidem*, pp. 46-49

⁵² *Cfr.* Estado Actual de la Vivienda en México 2012, Centro de Investigación y Documentación de la Casa y Sociedad Hipotecaria Federal, México, 2012, p. 16. Véase Estado Actual de la Vivienda 2014, Centro de Investigación y Documentación de la Casa y Sociedad Hipotecaria Federal, México, 2014, pp. 20-33

mancha urbana y los impactos ambientales que ello genera. En los tres últimos gobiernos federales, se ha buscado cambiar el modelo tradicional de edificación de la vivienda y en su lugar incentivar la renta habitacional (como antes de los 60), la producción social de vivienda, vivienda vertical, ecológica o usada, entre otras⁵³. Ello implicaría, por supuesto, que los ONAVI centren su oferta crediticia en estos nuevos esquemas⁵⁴.

La actual administración federal, presentó su Política Nacional de Vivienda en febrero de 2013⁵⁵. A partir de dicha política se diseñó el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. Partiendo del desorden en la urbanización y los procesos de precarización aparejados, la estrategia se centra en lograr una mayor coordinación interinstitucional a través de la recién creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (en adelante “SEDATU”); un desarrollo urbano sustentable, atajar el déficit habitacional además de mejorar la calidad de la vivienda, generar información confiable para la mejora del sector y apoyar el mejoramiento de la vivienda⁵⁶.

En lo que respecta a la relación del Estado con las desarrolladoras inmobiliarias se plantea coordinar esfuerzos para que siga siendo motor de la economía; ofrecer certidumbre a la industria de la construcción de vivienda mediante reglas claras y transparencia; incentivar entre los ONAVIS que los

⁵³ Estado Actual de la Vivienda en México 2012, *op. cit.*, nota 52, pp. 119-121. Véase Estado Actual de la Vivienda 2014, *op. cit.*, nota 52, pp. 53-71

⁵⁴ Ello implica un reto mayúsculo que debe programarse de forma paulatina. Según la Comisión Nacional de Vivienda en 2014 la demanda nacional de vivienda nueva fue de 405 mil mientras que los créditos disponibles pueden cubrir la construcción de 179 mil viviendas. Véase Estado Actual de la Vivienda 2014, *op. cit.*, nota 52, p. 56

⁵⁵ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, publicado el 11 de febrero de 2013, visible en <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2013/febrero-2013/15082/>

⁵⁶ Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, publicado el 30 de abril de 2014

financiamientos para vivienda nueva restrinjan construcciones desordenadas o sin criterios de calidad y sustentabilidad; y coordinar, con gobiernos estatales y municipales, que la construcción habitacional esté acompañada de criterios de localización, sustentabilidad y ordenamiento territorial. En esta tesitura, también se tiene como objetivo fortalecer los esquemas de financiamiento privado, incentivando la inversión de la banca comercial y la generación de intermediarios financieros que puedan brindar recursos a poblaciones no atendidas⁵⁷.

A pesar de que la apuesta por el financiamiento subvencionado centrado en la asequibilidad a una vivienda persiste, se reconoce oficialmente desde 2012 que

“[...] en la última década, la oferta financiera para atender la demanda habitacional centró sus esfuerzos principalmente hacia la adquisición de vivienda, generando efectos negativos como el crecimiento horizontal anárquico de las principales ciudades del país, la generación de fenómenos sociales y la existencia de un déficit en el abasto de los servicios urbanos básicos, amenazando el éxito del crecimiento del sector.”⁵⁸

Según datos oficiales, para 2012 el déficit habitacional era de 15'298,204 viviendas. De 2000 a 2010, el porcentaje de viviendas en hacinamiento en el país pasó de 8.0 a 7.6 millones, es decir, de 36.6 a 26.4 por ciento, en tanto que el promedio de ocupantes por dormitorio se redujo de 2.6 a 2.0. De la población en condiciones de hacinamiento, en 2010, los porcentajes eran 33.2 población rural y 66.8 urbana. En 2010, el 68.3 por ciento de las viviendas en hacinamiento eran urbanas, disminuyendo como consecuencia la participación de vivienda rural⁵⁹.

Según la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público –retomando datos del INEGI, se observa que hacinamiento concentra 561 mil hogares y las

⁵⁷*Ibidem* “Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción”, objetivos 3 y 4

⁵⁸ Estado Actual de la Vivienda en México 2012, *op. cit.* nota 52, p. 16

⁵⁹ Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, *op. cit.*, nota 56, “Diagnóstico”.

viviendas con materiales en deterioro y regulares, agrupan 1.1 millones y 7.3 millones de viviendas, respectivamente⁶⁰. Por ingreso de los hogares que habitan las viviendas hacinadas se presenta la siguiente distribución: 1.3 % recibe ingresos monetarios menores a los 2 Salarios Mínimos (en adelante “SM”), el 19.6 % entre 2 y 3 SM, 17.7 % entre 3 y 4 SM, 12.1 % de 4 a 5 SM y 29.3 % más de 5 SM, en total 70.7 % de los hogares califican como candidatos a recibir subsidio federal por el nivel de ingreso del hogar (menos de 5 SM)⁶¹. Ello permite inferir que las viviendas cuyo financiamiento es subvencionado por el Estado son más susceptibles de edificarse o adquirirse en condiciones de hacinamiento.

De los datos faltantes en el anterior diagnóstico, mismos que han sido actualizados por el INEGI, en 2014, 31 millones de viviendas particulares habitadas, de ellas casi 4 millones obtuvieron financiamiento a partir de un instituto público como INFNAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO u otros, mientras un millón 20 mil personas lo hicieron a través de una SOFOL, banco o caja de ahorro. En contraste, 14 millones de personas usaron sus recursos propios⁶². En cuanto a la dotación de servicios básicos como agua 21 millones de hogares cuentan con el vital líquido diariamente, mientras que casi 10 millones hogares reciben agua en sus viviendas tienen problemas para allegarse de agua, recibéndola cada tercer día (4 millones) o de plano la acarrear de otro lugar (2 millones)⁶³.

⁶⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Informe Semanal del Vocero”, 24-28 de junio de 2013. Con cifras de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 2012, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

⁶¹ Estado Actual de la Vivienda en México 2014, *op. cit.*, nota 52, p. 80

⁶² Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 2014, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2014,

⁶³ *Ibíd.*

Podemos concluir que la realidad en el goce y ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, es preocupante. Aún con el diseño e implementación de una política de vivienda desde hace cuatro décadas, las garantías de asequibilidad, habitabilidad y disponibilidad de servicios no dibujan un panorama satisfactorio. A pesar de prevalecer un discurso oficial dirigido a procurar el acceso a la vivienda para los grupos más empobrecidos, se identifica la precarización de la vivienda como un factor más de desigualdad y exclusión. En la práctica, el patrón de corrupción que rige entre ONAVIS, desarrolladoras privadas y autoridades de los tres niveles difícilmente puede revertir una situación preocupante. Dichas deficiencias en las coordinaciones de planeación urbana se acentúan -sobre todo- en sectores limítrofes entre municipios, delegaciones, estados o áreas conurbadas, como lo veremos en el último capítulo.

Capítulo III.

Marco jurídico internacional y nacional del derecho a la vivienda adecuada

1. Derecho Internacional de los Derechos Humanos

1.1 Contenido y alcances del derecho a la vivienda adecuada

a. Protección del derecho a la vivienda adecuada en los instrumentos internacionales de derechos humanos

El artículo 25 párrafo 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) consagra que “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 u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”⁶⁴.

Por su parte, el artículo 11 párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante “PIDESC”) establece “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso

⁶⁴ Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de febrero de 1948. Si bien una Declaración no es en principio un instrumento vinculante, siendo considerada como de “softlaw”, en la llamada Declaración de Teherán del 13 de mayo de 1968, reunida la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, se estableció el carácter obligatorio de dicho instrumento (numeral 2). Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su homóloga en Europa la han considerado obligatoria y un parámetro fundamental para la determinación del alcance de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos regionales. Nuestra Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Aislada 1a. CCXVI/2014 (10a.) ha establecido que sus disposiciones “*invocadas aisladamente, no pueden servir de parámetro para determinar la validez de las normas del orden jurídico mexicano, al no constituir un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República en términos de los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución Federal; lo anterior, sin perjuicio de que una norma internacional de derechos humanos vinculante para el Estado Mexicano pueda ser interpretada a la luz de los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, esto es, los principios consagrados en ésta pueden ser invocados por los tribunales para interpretar los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales incorporados a nuestro sistema jurídico.*”

alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia. [...]”⁶⁵.

El derecho a una vivienda adecuada también está reconocido en el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁶⁶, el artículo 27 párrafo 3º de la Convención sobre los Derechos del Niño⁶⁷; así como en el artículo 14 párrafo 2º de la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer⁶⁸. También el numeral 5 párrafo 2º del Convenio 117 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las normas y objetivos básicos de la política social consagra que al tomar en cuenta el nivel mínimo de vida de los trabajadores deberá tomarse en cuenta necesidades esenciales de éste y su familia como alimentos, vivienda, y asistencia médica⁶⁹. A excepción del Convenio 117 de la Organización

⁶⁵ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrando en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27 del propio Pacto. Ratificado por el Estado mexicano el 23 de marzo de 1981.

⁶⁶ Aprobada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965. Ratificada por México el 20 de febrero de 1975.

⁶⁷ Aprobada por la Asamblea General en su resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989. Ratificado por México el 21 de septiembre de 1990. Establece el artículo 27 párrafo 3º que los Estados partes, “de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.”.

⁶⁸ Aprobada por la Asamblea General en su resolución 34/180 el 18 de diciembre de 1979. Ratificada por México el 23 de marzo de 1981. Reconoce en el mencionado numeral que “los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios y en particular le asegurarán el derecho a ... h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.”.

⁶⁹ Aprobada en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 6 junio 1962 en su cuadragésima sexta reunión. No ha sido ratificada por México. Establece en el artículo 5º párrafo 2 que “[a]l fijar el nivel mínimo de vida, deberán tomarse en cuenta necesidades familiares de los trabajadores, de carácter esencial, tales como los alimentos y su valor nutritivo, la vivienda, el vestido, la asistencia médica y la educación.”.

Internacional del Trabajo, las demás convenciones referidas ya fueron ratificadas por México.

En lo que respecta a la Organización de Estados Americanos y el sistema regional de derechos humanos, el derecho a la vivienda adecuada es reconocido tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XI⁷⁰; como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su numeral 26⁷¹, el cual debe leerse a la luz del diverso 34 k) de la Carta de la OEA⁷². Este breve repaso por los instrumentos internacionales que reconocen el derecho humano a una vivienda adecuada, se patentiza su importancia dentro del derecho internacional de los derechos humanos, así como su carácter de bien social primordial para el desarrollo de otros derechos humanos.

b. Definición del derecho de vivienda adecuada

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Comité DESC”)⁷³, el derecho a la vivienda no se debe interpretar como

⁷⁰ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana llevada a cabo en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948. La referida disposición establece “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.”

⁷¹ Adoptada el 22 de noviembre de 1969. Ratificada por México el 02 de marzo de 1981. Dice en el mencionado dispositivo que “[l]os 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 los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”

⁷² Adoptada el 30 de abril de 1948. Reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Buenos Aires", suscrito el 27 de febrero de 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria. Ratificada por México el 23 de noviembre de 1948. “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 para todos los sectores de la población”

⁷³ Establecido por la resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social (ECOSOC), se encarga de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Resolución 1985/17

el mero cobijo que resulta de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Para este Comité debe considerarse más bien como el derecho "a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte."⁷⁴.

En los razonamientos del Comité DESC, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al PIDESC. Así pues, "la dignidad inherente a la persona humana", de la que se dice que se derivan los derechos del PIDESC, exige que el término *vivienda* se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar de manera universal, es decir, a todas las personas sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos⁷⁵.

Asimismo, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 del citado Pacto no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. El adjetivo "adecuada" significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable."⁷⁶.

del ECOSOC mediante la que se crea el Comité DESC establece que tiene autoridad para hacer Observaciones Generales sobre la manera en que debe de interpretarse el PIDESC y que dichas Observaciones deberán de ser tomadas en cuenta por los Estados Partes para determinar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Pacto. Véase el apartado F de la mencionada resolución.

⁷⁴Comité DESC, Observación General N° 4 Relativa al derecho a una vivienda adecuada, 1991. Adoptada durante el 6° periodo de sesiones. Documento de Naciones Unidas E/1992/23.1991, párr. 7.

⁷⁵*Ibidem*, párrs. 6 y 7.

⁷⁶*Ibid.*

Lo anterior no reduce el grado de indeterminación en lo que respecta a lo que deberá comprender la vivienda “adecuada”, puesto que se introduce la categoría de razonabilidad en los costos que deben erogarse para el acceso a este derecho. A la par se habla de espacios, seguridad, iluminación y ventilación “adecuadas”, lo cual puede ser hasta cierto punto tautológico.

c. Elementos esenciales del concepto de vivienda adecuada

A partir de la amplitud del concepto de *adecuación*, es esencial subrayar una serie de factores que permiten establecer si determinadas formas de vivienda pueden ser consideradas como "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por “factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado.”⁷⁷. Entre esos aspectos figuran los siguientes:

- a) *Seguridad Jurídica de la tenencia*. Sea cual fuere el tipo de tenencia - alquiler público y privado, la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad- todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice un a protección legal. Por consiguiente los Estados tiene la obligación de adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que se encuentran en situación de desprotección.
- b) *Disponibilidad de servicios, materiales facilidades e infraestructura*. Son aquellos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición; entre los que encontramos agua potable, energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.
- c) *Gastos Soportables*. Los gastos generados por el hogar deben ser “conmensurados con el nivel de ingresos”, por lo que el Estado asume la

⁷⁷*Ibidem*, párr.8

obligación de crear subsidios de vivienda en el caso en que los precios de la misma sean desproporcionados en relación con la capacidad adquisitiva de las personas. Así también debe procurar formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda.

d) *Habitabilidad.* Una vivienda adecuada debe ser habitable en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, calor, lluvia, humedad, viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y vectores para la enfermedad. Debe garantizar la seguridad física de sus ocupantes, aplicando los Principios de Higiene de la Vivienda de la Organización Mundial de la Salud del año 1990.⁷⁸ Para el Comité DESC una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) *Asequibilidad.* Entendida como el acceso para todos a una vivienda, priorizando a ciertos sectores de la población que se encuentren en alguna situación de desventaja. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho. Las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas, deben ser tomadas en cuenta de manera prioritaria por la política de vivienda. Ellas deben ser consideradas sujetos de protección especial.

f) *Lugar.* La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, servicios de salud, escuelas y otros servicios sociales y no debe ser construida en lugares contaminados o próximos a fuentes de contaminación. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres.

g) *Adecuación cultural.* La manera en que una vivienda es construida debe permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural. Los desarrollos de vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.⁷⁹

⁷⁸Organización Mundial de la Salud, Principios de higiene de la vivienda, Ginebra, 1990,párr.44

⁷⁹*Ibidem*, párr. 8

c.1. El impacto de las políticas de financiación de la vivienda en los componentes del derecho a una vivienda adecuada.

Como ya se dijo en el capítulo II, la vivienda se ha reducido de un bien social aun activo en el mercado. Ello condiciona su asequibilidad para grupos en situación de pobreza, para los cuales resulta un “privilegio” acceder a mecanismos de financiación. Por esa razón se ven obligados a “aceptar las soluciones en materia de vivienda que vienen determinadas por las consideraciones económicas y de rentabilidad del mercado inmobiliario.”⁸⁰.

Sobre el particular la Relatoría Especial señaló que las políticas de financiación de la vivienda “afectan directamente al componente de la asequibilidad del derecho a una vivienda adecuada (artículo 11, párrafo 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).”⁸¹. En este sentido ha recalado que “[l]os Estados deben establecer leyes, políticas y programas para asegurar que el porcentaje de los gastos relacionados con la vivienda se corresponda con los niveles de ingresos y que no amenace ni comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas.”⁸².

El Comité DESC ha establecido que en algunos casos muy particulares el Estado debe proveer viviendas sociales o de bajo alquiler a las familias con bajos ingresos⁸³. Sin embargo, el mismo Comité abre un abanico de posibilidades y no restringe una modalidad específica para el aseguramiento de vivienda a los

⁸⁰ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, *op. cit.*, nota 31, párr. 67.

⁸¹ *Ibidem*, párr. 16

⁸² *Ibid.*

⁸³ Observaciones finales del Comité DESC sobre la India (E/C.12/IND/CO/5), párrs.30 y 70; Lituania (E/C.12/1/Add.96), párr. 47; Kenya (E/C.12/KEN/CO/1), párr. 30; el Reino Unido (E/C.12/GBR/CO/5), párr. 29; y Francia (E/C.12/FRA/CO/3), párr. 44.

sectores más desfavorecidos, permitiendo emplear diversas políticas de vivienda⁸⁴, siempre que las medidas que tomen sean suficientes para realizar el derecho de cada ciudadano en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de recursos disponibles⁸⁵.

En este sentido, la Relatoría Especial reconoce las desventajas estructurales para los sectores más empobrecidos que implican los esquemas hipotecarios de la vivienda y expresa que “las políticas y legislaciones han de formularse de modo que reduzcan las desigualdades y permitan a las personas pobres y marginadas acceder a viviendas asequibles, en vez de beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás.”⁸⁶.

Considera que las políticas actuales de financiación de la vivienda suelen centrarse únicamente en la asequibilidad y no abordan los aspectos y elementos más amplios del derecho a una vivienda adecuada, a saber: la ubicación, el acceso a la infraestructura y los servicios, y la seguridad de la tenencia. Con base en lo anterior la Relatora especial pide que se modifique el paradigma, pasando de las políticas basadas en la *financionalización* de la vivienda a un enfoque de estas políticas centrado en los derechos humanos⁸⁷.

En este contexto, formula las siguientes recomendaciones:

“ [...]”

- a) La promoción del acceso a una vivienda adecuada no puede basarse exclusivamente en mecanismos financieros. Debe haber políticas e intervenciones estatales más amplias, como inversiones públicas en infraestructura y servicios básicos, políticas de planificación urbana y de la

⁸⁴ Observaciones finales del Comité DESC sobre Chipre (E/C.12/CYP/CO/5), párr. 21 y Nicaragua (E/C.12/NIC/CO/4), párrs. 24 a 25.

⁸⁵ Comité DESC, Observación general número 4, *op. cit.*, nota 74, párr. 14.

⁸⁶ *Ibidem*, párr. 17

⁸⁷ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, *op. cit.*, nota 31, párrs.66 y 71.

tierra, financiación pública, suministro de tierras y viviendas, regulación de los alquileres y marcos jurídicos e institucionales conexos;

b) El derecho a una vivienda adecuada debe respetarse y protegerse durante las etapas de concepción, aplicación y supervisión de los programas y políticas de vivienda, que deberían formularse y ejecutarse con la plena participación de las personas y comunidades afectadas. El derecho a una vivienda adecuada debe entenderse como el derecho a vivir en condiciones consideradas adecuadas en materia de seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales de construcción, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación; y adecuación cultural;

c) La concepción de las políticas de vivienda debe basarse en una evaluación de las necesidades de vivienda adecuada, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país, sus condiciones de vivienda y las formas de tenencia;

d) Las políticas de vivienda deben subsanar la discriminación en el acceso a una vivienda adecuada y promover la realización del derecho a una vivienda adecuada de los grupos más desfavorecidos;

e) Los Estados deben abstenerse de centrar sus políticas de vivienda en sistemas de financiación de la vivienda que tengan efectos mayormente regresivos, como los subsidios de los tipos de interés hipotecarios o las exenciones fiscales de los intereses hipotecarios;

[...]

f) Deben crearse marcos jurídicos e institucionales para garantizar la seguridad de la tenencia en sus distintas formas, incluido el alquiler;

g) Deben formularse políticas de vivienda dirigidas a los grupos de bajos ingresos en consulta con estos, pues ellos son quienes pueden determinar mejor qué sistemas satisfacen efectivamente sus necesidades;

h) Los Estados tienen la obligación de evaluar permanentemente el impacto de sus políticas de vivienda y ajustar, cuando sea necesario, las que sean perjudiciales para la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada sin discriminación. Los Estados deben asignar los fondos necesarios para facilitar la supervisión eficaz de todas las etapas de los programas de vivienda.

[...]

m) Los Estados deben adoptar medidas urgentes para aumentar la disponibilidad de opciones de vivienda adecuada, en particular para las personas más afectadas por los préstamos hipotecarios de alto riesgo o leoninos. Los Estados deben dar prioridad a la financiación y construcción de viviendas públicas y a la promoción de la asistencia para la vivienda a fin de abordar los efectos de las crisis económicas y financieras en los más vulnerables;

n) Los Estados deben aumentar sus gastos en vivienda a fin de eludir los efectos negativos de las crisis en el sector inmobiliario;

o) Los Estados deben velar por que las medidas de recuperación no sigan socavando los programas y políticas de viviendas sociales. [...]”⁸⁸.

La aplicación de las medidas anteriores conlleva el respeto, garantía y cumplimiento de las obligaciones del Estado en lo que respecta el derecho a la vivienda, tomando en cuenta las condiciones sociales, económicas y políticas generadas bajo el paradigma de facilitación pública del financiamiento de la vivienda.

1.2 La vinculación del derecho a la vivienda con otros derechos y, en especial, con el derecho a la vida y a la salud

De acuerdo al Comité DESC, el derecho a una vivienda adecuada tiene una interrelación con otros derechos⁸⁹. En especial, el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la salud⁹⁰. Su estructura y ubicación, sus servicios, entorno y usos tienen enormes repercusiones sobre el bienestar físico, mental y social. Las viviendas deficientes y mal utilizadas no brindan defensa adecuada contra la muerte, las enfermedades y los accidentes e incluso aumentan la vulnerabilidad ante ellos.

⁸⁸*Ibidem*, párr. 71

⁸⁹Comité DESC, *op.cit*, nota 74, párr. 9. Señala que “no puede considerarse aisladamente de los demás derechos (...) como el pleno disfrute de otros derechos tales como el derecho a la libertad de expresión y de asociación (como para los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), de elegir la residencia, y de participar en la adopción de decisiones, son indispensables si se ha de realizar y mantener el derecho a una vivienda adecuada para todos los grupos de la sociedad. De manera semejante, el derecho a no ser sujeto a interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia, constituye una dimensión muy importante al definir el derecho a una vivienda adecuada.”

⁹⁰“La relación entre las características de la vivienda y la salud humana se plasma en seis principios fundamentales, algunos de los cuales incluyen varias subdivisiones. Esos principios se refieren a: 1. Protección contra las enfermedades transmisibles; 2. Protección contra los traumatismos, las intoxicaciones y las enfermedades crónicas; 3. Reducción al mínimo de los factores de estrés psicológicos y sociales; 4. Mejora del entorno habitacional; 5. Uso adecuado de la vivienda; 6. Protección de poblaciones especialmente expuestas.” Principios relativos a las necesidades sanitarias establecidos en los Principios de Higiene de la Vivienda, *op. cit*, nota 78.

Sin una vivienda adecuada, el individuo no podría beneficiarse de muchos de los derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional como el derecho a la intimidad, el derecho a la no discriminación, el derecho al desarrollo, el derecho a la higiene ambiental y el derecho al nivel más alto posible de salud mental y física, entre otros⁹¹.

La entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU, alentó a los gobiernos a que apoyen la transformación de costumbres y tradiciones que discriminan a la mujer, garantizando la seguridad de tenencia y la igualdad en materia de propiedad, acceso y control de la tierra; la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada, y a que tomen otras medidas para incrementar la disponibilidad de tierra y vivienda para las mujeres que viven en situación de pobreza, en particular a las jefas de familia. También insta a que se garantice plena igualdad de derechos en materia de propiedad de la tierra y otros bienes y del derecho a una vivienda adecuada, así como a créditos, acceso a capital, tecnologías e información⁹².

En cuanto a los derechos de la mujer relacionados con el derecho a la vivienda adecuada, la Relatoría Especial ha señalado que las estrategias del Estado deben estar “dirigidas a la articulación de las leyes, las políticas y los programas nacionales que defienden el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, y también a su aplicación efectiva”⁹³.

⁹¹ Comité DESC, *op.cit*, nota 74, párr. 9.

⁹² Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada*. Resolución 2001/34.

⁹³ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, 26 de diciembre de 2011, Documento de Naciones Unidas. A/HCR/19/53, párr.62

En una recomendación sobre la aplicación del derecho a la vivienda dirigida a los Estados miembros del Consejo de Europa, el Comisionado de Derechos Humanos de dicho organismo, insta a que se adopten estrategias nacionales sobre vivienda que incorporen una perspectiva de género, identifiquen a los grupos desfavorecidos y vulnerables e incluyan medidas positivas para garantizar su goce efectivo del derecho a la vivienda. Abunda en la necesidad de que se adopten disposiciones contra la violencia en la legislación y las políticas relativas a la vivienda, y aseguren que las leyes sobre la violencia doméstica incluyan disposiciones que protejan el derecho de la mujer a la vivienda, en particular el derecho a la intimidad y la seguridad⁹⁴.

1.3 Obligaciones del Estado en relación con el derecho a una vivienda adecuada

a. Naturaleza de las obligaciones genéricas relativas a los derechos económicos, sociales y culturales y, en específico, al derecho a la vivienda adecuada.

Como en el resto de los derechos humanos⁹⁵, los derechos económicos, sociales y culturales, exigen un conjunto amplio de obligaciones que se pueden clasificar en obligaciones de *respetar, proteger y cumplir*.

⁹⁴ Consejo de Europa, recomendación del Comisionado de Derechos Humanos sobre la aplicación del derecho a la vivienda, Documento (CommDH(2009)5), Estrasburgo, 2009.

⁹⁵En su informe sobre la protección jurídica de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales la Alta Comisionada de Naciones Unidas ha subrayado enfáticamente que “no existe una separación estricta entre los derechos económicos, sociales y culturales, de un lado, y los derechos civiles y políticos, del otro. Todos los derechos comprenden elementos negativos en virtud de los cuales el Estado debe abstenerse de emprender determinadas acciones, al tiempo que incorporan también elementos positivos que exigen que el Estado tome medidas positivas para asegurar su disfrute”. *Cfr.* Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la protección legal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 22 de junio de 2006, Documento de Naciones Unidas, E/2006/86, párrafo 6.

En relación con el derecho a la vivienda, el Comité DESC ha establecido en lo que corresponde a cada obligación:⁹⁶

- A. *Respeto*. Los Estados deben abstener de injerir directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la vivienda.
- B. *Proteger*. Los Estados deben adoptar medidas para impedir que terceros interfieran en el ejercicio del derecho a la vivienda de las personas.
- C. *Cumplir*. Requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la vivienda. A su vez, la obligación de cumplir se desdobra en dos tipos de obligaciones:
 - I. la de *facilitar* que implica el deber de los Estados de adoptar medidas positivas que permitan a las personas y familias ejercer su derecho a la vivienda cuando ellos, debido a sus circunstancias de discriminación y marginación, no lo puedan hacer con sus propios recursos y ;
 - II. *promover*, que implica adoptar las acciones necesarias para promover, mantener y restablecer el derecho a la vivienda.

La Observación General número 4 del Comité DESC estructura de manera clara diferentes deberes específicos respecto a la garantía y protección de la vivienda.⁹⁷

⁹⁶Comité DESC, Observación general 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000), párr. 30-37.

⁹⁷ Comité DESC, *op. cit.*, nota 74, párrs.12-14

1. Hace referencia a la obligación del Estado de adoptar una estrategia nacional de vivienda de acuerdo a la Estrategia Mundial de Vivienda como resultado de una amplia consulta con las personas involucradas y asegurando la coordinación entre autoridades regionales y locales a fin de conciliar las políticas conexas.
2. Establece la obligación del Estado parte en la vigilancia eficaz en la situación de vivienda, especialmente sobre aquellos grupos que se encuentran en situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda.
3. Establece la obligación del estado de demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles.
4. El entonces Relator Especial designado en virtud de la resolución 1992/26 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías puso especial atención sobre los actos y las omisiones de los Estados que pueden llegar a constituir violaciones al derecho a la vivienda. Entre ellos destaca:⁹⁸
5. Llevar a cabo, tolerar o patrocinar desalojos forzados.
6. Demoler o destruir casas o refugios de un sector de la población como una forma de sanción.

⁹⁸ Cfr. Informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el Sr. Rajindar Sachar, Relator Especial designado en virtud de la resolución 1992/26 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y de la decisión 1993/103 de la Comisión de Derechos Humanos. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/15, 22 de junio de 1993, párr. 144. *Vease también* Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Housing Rights Legislation: Review of International and Regional Legal Instruments", *Settlement Programme*, Nairobi, 2002, párr. 66.

7. No tomar las medidas necesarias para que los sectores más marginados tengan acceso a servicios básicos como agua, electricidad, calefacción o ventilación en sus viviendas.
8. Adoptar leyes o políticas claramente contrarias con las obligaciones derivadas del derecho a la vivienda, particularmente cuando los efectos de esas políticas sean altos niveles de inequidad, viviendas inadecuadas o inseguras o personas sin hogar.
9. Reducción injustificable y desproporcional del gasto público en vivienda.
10. Construir o permitir la construcción de viviendas inseguras, en zonas de alto riesgo o con niveles altos de contaminación.
11. Privilegiar la construcción de viviendas de alto costo a segmentos de la población de altos ingresos en detrimento de la construcción de viviendas para las personas de escasos recursos.

b. La obligación de proveer recursos judiciales y otros recursos efectivos para proteger el derecho a la vivienda adecuada

El alcance del derecho a recurrir a la justicia para la protección de los derechos es muy amplio. El artículo 14 párrafo 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos reconocen los derechos al debido proceso y a recursos judiciales efectivos. Gracias a estas disposiciones, el derecho a un recurso no se limita a los derechos civiles, sino que se extiende a los económicos y sociales reconocidos por el derecho interno.

Por su parte, la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, establece que cada Estado deberá prever un marco de recursos eficaces para reparar las infracciones o violaciones a derechos humanos⁹⁹.

Desafortunadamente, el PIDESC no consagra el derecho a un recurso para la protección de los derechos consagrados en él. Sin embargo, en su Observación General 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes en el PIDESC, el Comité DESC ha destacado que, entre las medidas apropiadas que deben adoptarse para la realización del derecho a la vivienda, se encuentra la de “ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables”¹⁰⁰.

En consonancia con lo anterior, el artículo 51 de los Principios de Limburgo, reconoce que se deberá proporcionar “todo tipo de salvaguardias adecuadas y recursos eficaces contra la imposición ilegal o abusiva de limitaciones a los derechos económicos, sociales y culturales”¹⁰¹.

Asimismo, las Directrices de Maastrich sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecen que pueden ser víctima

⁹⁹ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, 25 de junio de 1993, numeral 27.

¹⁰⁰ Comité DESC, Observación General número 3: relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2^a del Pacto), adoptada durante el 5^a período de sesiones, Documento de Naciones Unidas. E/1991/23 (1990), 1990, párr. 5

¹⁰¹ En 1986, un grupo internacional de distinguidos expertos en derecho internacional reunido en la Universidad de Limburgo en Maastricht (Países Bajos) elaboró una serie de principios y obligaciones en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, los denominados Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En estos principios se exponen diversas opiniones sobre la interpretación de las disposiciones del Pacto. En ellos se establece un marco amplio para comprender la naturaleza jurídica de las normas del Pacto, y se usan generalmente para interpretar esas normas. Los Principios de Limburgo son anteriores a la Observación general n.º 3 de 1990 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes según el Pacto y tuvieron una considerable influencia cuando el Comité preparó esa observación general. Los Principios se pueden consultar en <http://www.cc.gob.gt/ddhh2/docs/Instrumentos/Internacional/Limburgo.pdf>

de violaciones a estos derechos tanto los individuos como las colectividades.¹⁰² Al respecto, configura criterios claros al momento de evaluar el acceso a reparaciones en lo que interesa:

“Acceso a las vías de reparación. Toda persona o toda colectividad que sea víctima de una violación de un derecho económico, social o cultural tendrá acceso a un recurso judicial efectivo o a otras vías de reparación apropiadas, tanto en el plano nacional como en el internacional.

Reparación adecuada. Todas las víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tienen derecho a una reparación adecuada, que puede revestir la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o de garantías de no repetición.

Instituciones nacionales. Los órganos de promoción y vigilancia, entre ellos las instituciones nacionales de defensa cívica y las comisiones de derechos humanos, deben ocuparse de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales con la misma energía con que se ocupan de las violaciones de los derechos civiles y políticos.

Aplicación interna de instrumentos internacionales. La recepción directa o la aplicación de los instrumentos internacionales que reconocen los derechos económicos, sociales y culturales dentro del orden jurídico interno pueden acrecentar de manera considerable el alcance y la efectividad de las medidas de corrección y habrán de ser objeto de estímulo en todo caso.

Impunidad. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para salir al paso de una posible impunidad en caso de violación de los derechos económicos, sociales y culturales y deben procurar que nadie que sea responsable de violaciones de tales derechos goce de inmunidad por sus actos.

Función de las profesiones jurídicas. Los abogados, los jueces, los árbitros, las asociaciones de abogados y la comunidad jurídica en general prestarán atención muy en especial a estas violaciones en el ejercicio de sus funciones profesionales según lo recomendado por la Comisión Internacional de Juristas en la Declaración y Plan de Acción de Bangalore, de 1995.”¹⁰³.

¹⁰² En 1997, los Principios de Limburgo fueron complementados con directrices preparadas en otra reunión de expertos en derecho internacional celebrada en Maastricht. Comisión Internacional de Juristas (Suiza), el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan (Estados Unidos de América), y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos), Directrices de Maastricht, 22-26 de enero de 1997, Numeral 20

¹⁰³ *Ibidem*, numerales 22, 23, 25, 26, 27, 28

A su vez, el mismo Comité, en su Observación General número 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada precisa la siguiente enumeración no taxativa de los aspectos de este derecho susceptibles de tutela judicial:

- a) recursos judiciales destinados a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales;
- b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal;
- c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación;
- d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y
- e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas. En algunos sistemas jurídicos podría ser también adecuado estudiar la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar.¹⁰⁴.

El Comité DESC, en su Observación General número 9 sobre la aplicación interna del PIDESC, establece que las personas individuales o los grupos agraviados han de disponer de medios adecuados de reparación [de los derechos económicos, sociales y culturales], o de recurso, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos¹⁰⁵.

Particularmente ha establecido que

“[L]as normas del Pacto han de ser reconocidas en el ordenamiento jurídico interno a través de los medios adecuados; las personas individuales o los grupos agraviados han de disponer de medios adecuados de reparación, o de recurso, y sean de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos. Además, en general las normas internacionales sobre derechos humanos jurídicamente vinculantes deben operar directa e inmediatamente en el sistema jurídico interno de cada Estado Parte, permitiendo así a los

¹⁰⁴Comité DESC, *op. cit.*, nota 74, párrafo 17

¹⁰⁵Comité DESC, Observación General número 9 relativa a la aplicación interna del Pacto, adoptada durante el 19º periodo de sesiones, Documento de Naciones Unidas E/1998/22, 1998, párr. 9.

interesados reclamar la protección de sus derechos ante los jueces y tribunales nacionales.”¹⁰⁶.

Si bien el Comité DESC reconoce que la existencia de recursos implican una gama de procedimientos de carácter administrativo, considera conveniente aún en estos casos establecer un recurso de apelación judicial. En este sentido el Comité DESC señaló que si en el derecho interno no puede ejercerse un derecho reconocido en el PIDESC plenamente sin intervención del Poder Judicial, entonces es deber de los Estados establecer recursos judiciales al efecto, en particular en lo que respecta a unas obligaciones de aplicación inmediata como el derecho a la no discriminación. Ello implica incluso una revisión judicial sobre la obligación de asignación de recursos económicos para la realización de los derechos en comento¹⁰⁷.

El Comité DESC enfatiza que los derechos contenidos en distintos artículos del Pacto, tales como el artículo 3 (igualdad entre hombres y mujeres), el inciso i) del apartado a) del artículo 7 (el derecho a igual remuneración por el trabajo), el artículo 8 (derechos sindicales), el párrafo 3 del artículo 10 (protección de niños, niñas y adolescentes), el apartado a) del párrafo 2 del artículo 13 (enseñanza primaria gratuita), los párrafos 3 y 4 del artículo 13 (libertad de los padres de escoger las instituciones de enseñanza) y el párrafo 3 del artículo 15 (respeto a la actividad científica); son de aplicación inmediata y, por lo tanto, susceptibles de

¹⁰⁶*Ibidem*, 3-4

¹⁰⁷*Ibidem*, párrs. 9 y 10.

reclamarse en tribunales. Sin embargo, señala que todos los derechos del PIDESC tienen una dimensión significativa de justiciabilidad¹⁰⁸.

En este sentido, la Relatoría Especial sobre el derecho a la vivienda sostiene que: “tomar en serio los derechos humanos supone poner a disposición recursos eficaces y adjudicar los casos de presuntas infracciones a órganos independientes, por lo general tribunales en condiciones de determinar si ha habido una infracción y de ordenar la reparación adecuada.”¹⁰⁹.

A nivel regional, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) reconoce en su artículo 2 la obligación genérica de adoptar “disposiciones legislativas o de otro carácter” para garantizar la efectividad de los derechos consagrados por el Protocolo¹¹⁰. Esta aseveración incluye la protección judicial para los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos la vivienda adecuada.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte IDH”) ha reiterado que el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales “constituye uno de

¹⁰⁸ *Ídem*.

¹⁰⁹ Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, 13 de agosto de 2008, Documento de Naciones Unidas, A/63/275, párrafos 15-21.

¹¹⁰ Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, durante el décimo octavo periodo ordinario de sesiones. Entrando en vigor el 16 de noviembre de 1999. México lo ratificó el 08 de marzo de 1996.

los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.”¹¹¹.

Atendiendo a los derechos económicos, sociales y culturales, el propio Tribunal Interamericano ha señalado la imposibilidad de justiciabilidad de estos derechos respecto a la alegación de violaciones en situaciones individuales. Para la Corte IDH, solamente se tener un criterio de valoración sobre la progresividad en los derechos económicos, sociales y culturales en el caso de la creciente cobertura de los mismos en la población en general, y no en función de la circunstancias de un grupo reducido sobre el goce y disfrute de los mismos¹¹². O bien, ha atendido a una protección de estos derechos a partir del ámbito de protección de los derechos civiles y políticos¹¹³.

Muchas de las decisiones se han dado en el marco de los casos sobre medidas cautelares (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y provisionales (Corte IDH), siendo las primeras prolijas en cuanto al abordaje de los derechos sociales afectados por distintas situaciones como despojo de tierras, alimentación, salud, medio ambiente adecuado, entre otras. Sin embargo, el temor que ha generado el caso de la presa de Belo Monte, ha generado una crisis sin precedentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en tanto Brasil señaló abiertamente que no cumpliría con las provisiones de la CIDH¹¹⁴.

¹¹¹ Cfr. Corte IDH, Caso Ivcher Bronstein, Sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 135.

¹¹² Caso Cinco Pensionistas v. Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003, párr. 147.

¹¹³ La Corte IDH ha establecido que el derecho a la vida implicaba el acceso a condiciones de vida que posibiliten una existencia digna (casos como Sawhoyamaya y Comunidad Yakyé Axa vs. Paraguay; Villagrán Morales y otros v. Guatemala).

¹¹⁴ Cfr. Corte IDH. Medidas provisionales de las penitenciarías de Mendoza (Argentina), Febem (Brasil), Urso Branco (Brasil) Yare I y II (Venezuela) y La Pica (Venezuela). *Vease también* Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil (Belo Monte), Comunidades de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano (Panamá), Miembros de la

1.4 Derecho comparado: diálogo jurisprudencial sobre la justiciabilidad del derecho a la vivienda adecuada

El debate sobre el derecho a la vivienda adecuada ha tenido una evolución compleja en los tribunales nacionales de diversos países. Como parte de la división ideológica entre derechos civiles y políticos (justiciables) por un lado, y económicos, sociales y culturales (prestacionales) por otro, tenemos que la visión prevaleciente en la construcción jurisprudencial apunta a que la justiciabilidad del derecho a la vivienda requiere la afectación concomitante de derechos considerados susceptibles de tutela judicial directa tales como vida, seguridad jurídica, integridad personal, debido proceso.

Quizás el desarrollo jurisprudencial más interesante es el de **Colombia**, cuyo Tribunal Constitucional en un principio confería al derecho a la vivienda un carácter meramente prestacional, para después imponer como condición de tutela efectiva su necesaria conexidad con derechos fundamentales (protección inmediata), o bien, la afectación a sujetos que merecen especial protección. Ha sido apenas en años recientes que se configurado y consolidado el derecho a la vivienda como un derecho fundamental *autónomo*¹¹⁵.

En efecto, a partir de una lectura literal del artículo 51 de la Constitución de Colombia se desprende el reconocimiento del derecho a la vivienda como un derecho asistencia o prestacional¹¹⁶. Esta línea de pensamiento prevaleció en los

Comunidad LofPaichilAntriao del Pueblo Indígena Mapuche (Argentina), Personas privadas de libertad en la Prisión Profesor Aníbal Bruno (Brasil).

¹¹⁵ Santana Londoño, María Victoria, “Ambiente sano y vivienda digna: colisión en la elaboración y ejecución de proyectos urbanos en Medellín”, en *Revista Ratio Juris*, Medellín, Colombia. Vol. 7, N° 15 (julio diciembre 2012), Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín, pp. 37-60.

¹¹⁶ Constitución de Colombia de 1991. Dice en su Artículo 51: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá

primeros casos sometidos a consideración de la Corte Constitucional de Colombia, la cual estableció que no puede ser objeto de protección judicial sino mediante las acciones y los procedimientos judiciales establecidos por el legislador¹¹⁷. Sin embargo, esto cambió mucho debido a la consolidación de una línea fuerte de protección de derechos sociales, como el caso de derecho a la salud¹¹⁸.

Más de una década después, el Tribunal Constitucional de aquel país determinó las causas o parámetros jurídico-materiales que deben intervenir y ser analizados en un caso concreto al pretenderse el amparo del derecho a la vivienda. De esta manera se abrió el camino para agotar la acción de tutela como mecanismo idóneo garantizar el derecho a la vivienda, sin soslayar otros medios legales, bajo las siguientes condiciones: a) la inminencia de peligro de vulnerar derechos fundamentales como vida, salud, integridad física o dignidad del interesado; b) debe comprobarse la existencia de sujetos de especial protección que se encuentren bajo dicho riesgo (mujeres, adultos mayores, discapacitados, infancia); y c) debe demostrarse la afectación del mínimo vital y el desmedro de la dignidad humana¹¹⁹.

Ahora bien, en una resolución anterior, la Corte colombiana consintió de manera excepcional el rango de derecho fundamental *autónomo* al derecho a la vivienda –es decir, sin necesidad de conexidad con otro derecho fundamental o directamente justiciable- cuando la titularidad del derecho recae en sujetos de especial protección (niñez, adultos mayores, personas con discapacidad,

planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

¹¹⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-569 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

¹¹⁸ Santana Londoño, María Victoria, “Ambiente sano y vivienda digna: colisión en la elaboración y ejecución de proyectos urbanos en Medellín”, *op. cit.*, nota 115, pp. 48-53.

¹¹⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-049 DE 2009. M.P. Humberto Antonio Serra Porto.

afectados por desastres naturales) en tanto gozan de una condición especial dentro de la Constitución Política nacional¹²⁰.

Estos razonamientos han ganado terreno en la jurisprudencia colombiana, a tal grado que ha imperado su consideración como derecho fundamental autónomo¹²¹. A partir de esta concepción, ha ido avanzando en la determinación del alcance y contenido del derecho en consonancia con la Observación General 4 del Comité DESC.

En lo que concierne a la habitabilidad en tanto condición la Corte Constitucional colombiana identificó dos características implícitas y esenciales, las cuales son“(i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes”.Igualmente, señaló que esta dimensión del derecho a la vivienda digna “no es la única que se refiere o remite, directa o indirectamente, a la estabilidad y solidez de la estructura en la que se materializa el lugar de habitación. Todas, en conjunto, terminan por asegurar que a través de una forma particular de refugio será posible ejercer los demás derechos y atribuciones fundamentales.”¹²². De esta manera también le brinda eficacia jurídica al derecho a la vivienda en función de su relación con otros derechos, incluidos civiles y políticos.

¹²⁰En este sentido, si bien no niega el contenido fundamental de todos los derechos humanos, indica que es muy distinta la aptitud de hacerlos efectivos en la práctica dentro de un escenario como el colombiano, marcado por la escasez de recursos, razón por la cual se debe brindar primacía a la garantía y efectividad de los derechos de los seres humanos más vulnerables, generándole la posibilidad a aquellos que carecen de los medios indispensables, la viabilidad de realizar sus propios proyectos de vida en condiciones de dignidad. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-894 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹²¹Véase Sentencia T-079 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y Sentencia T.163 de 2013. M.P. José Ignacio PreteltChaltjub.

¹²² Sentencia T-473 de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández.

En cuanto a las obligaciones específicas de la autoridad administrativa el mismo Tribunal ha señalado que deben: (i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por la condiciones del terreno¹²³.

Por su parte, en **Argentina**, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha señalado que su cometido como tribunal constitucional es determinar el alcance del derecho a la vivienda¹²⁴ desde un enfoque que garantice su mayor operatividad para que los derechos humanos reconocidos a nivel constitucional resulten efectivos y no ilusorios¹²⁵.

A través de un estricto control de convencionalidad, la Corte Suprema argentina considera que la operatividad del derecho a la vivienda tiene un carácter *derivado* en la medida que se consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado. Ello significa que se requiere, primero, una ley del Congreso o una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación. En este sentido no es función jurisdiccional determinar qué planes deben desarrollarse en la materia, es decir, el derecho a la vivienda no tiene operatividad directa en tanto no puede

¹²³ Sentencia T-1094 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia 238A de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo

¹²⁴ Constitución de la Nación Argentina, 22 de agosto de 1994. En su artículo 14 Bis párrafo tercero, reconoce:

“El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”

¹²⁵ Q.64.XLVI, Recurso de Hecho, Q.C.,S.Y. vs Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo

reclamarse la provisión de habitación por la vía judicial. Sin embargo, esta *operatividad derivada* no exime que el Poder Judicial realice un control de razonabilidad de los planes y programas implementados por el Estado¹²⁶.

Por ello, los principios de igualdad democrática y de finalidad tuitiva de los sectores excluidos deben ser respetados por quienes deciden políticas públicas, significando que hay una garantía mínima del derecho a la vivienda que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos. Para ello, de manera similar a su homólogo colombiano, el Alto Tribunal de aquel país ha definido dos requisitos que deben acreditarse para considerarse que los niveles mínimos del derecho han sido vulnerados: a) una amenaza grave para la existencia misma de la persona y; b) una situación de extrema vulnerabilidad del titular del derecho¹²⁷.

Por su parte, la Corte Constitucional de **Sudáfrica** ha establecido importantes precedentes en lo que se refiere al derecho a la vivienda. En primer término, señaló que la Constitución sudafricana¹²⁸ debe interpretarse en su integralidad, y los derechos deben hacerse justiciables en su contexto histórico y social¹²⁹.

¹²⁶*Ibíd.*

¹²⁷*Ibíd.* Para el Máximo Tribunal argentino, retomando a John Rawls, lo razonable es un principio que manda desarrollar las libertades y derechos individuales en su nivel más alto compatible con su igual distribución entre todos los sujetos que conviven en una sociedad dada, así como introducir desigualdades excepcionales con la finalidad de maximizar la porción que corresponde al grupo de menos favorecidos.

¹²⁸Constitución de la República de Sudáfrica, adoptada por la Asamblea Constituyente el 11 de octubre de 1996, y entrando en vigor el 4 de febrero de 1997:

“Artículo 26:

(1) Todos tienen derecho a acceder a una vivienda digna.

(2) El Estado deberá tomar las medidas legislativas y demás medidas que considere convenientes, dentro de sus posibilidades, a fin de garantizar aquel derecho.

(3) Nadie podrá ser desalojado de su vivienda, ni ésta podrá ser demolida, sin una orden judicial dictada luego de considerar todas las circunstancias relevantes del caso. Ninguna ley podrá permitir desalojos arbitrarios.”

¹²⁹ República de Sudáfrica vs. Grootboom. Caso CCT 11/00. Sentencia de 4 de octubre de 2000

Al momento de analizar el concepto jurídico de “obligación” o “contenido mínimo” construido por el Comité DESC, el Tribunal Constitucional sudafricano concluye que tiene un alto grado de complejidad. Ello estriba en que las necesidades varían de acuerdo a factores tales como los ingresos, el desempleo, la disponibilidad de tierras y la pobreza, así como la diferencia entre comunidades rurales y urbanas. Las variaciones dependen en última instancia de las circunstancias económicas e históricas de un país. Por ende, sostiene que solamente reuniendo la anterior información es que los tribunales locales pueden establecer el “contenido mínimo” del derecho a la vivienda que debe ser satisfecho¹³⁰.

El Alto Tribunal sudafricano comparte la consideración del derecho a la vivienda como una garantía de operatividad indirecta. En este sentido, con excepción de los desahucios que implican una obligación negativa para el Estado, la provisión de vivienda no encuentra justiciabilidad directa. Ello no implica que las leyes y medidas administrativas para satisfacer el derecho sean absolutamente discrecionales, por el contrario, deben ser razonables y lograr el desarrollo progresivo de los derechos sociales con el máximo de los recursos disponibles¹³¹.

Al determinar en sede judicial si un conjunto de medidas son razonables, es necesario considerar el problema de la vivienda en su contexto social, económico e histórico, y considerar también la capacidad de las instituciones responsables de la implementación del programa. El programa debe ser flexible y debe prever medidas a corto, mediano y largo plazo para la solución del problema. En este

¹³⁰ *Ibíd.*

¹³¹ *Ibíd.*

sentido programa que excluye a una parte significativa de la sociedad no puede ser considerado razonable. Las condiciones no permanecen estáticas, y por ello el programa debe ser revisado continuamente. De esta manera, si las medidas son “satisfactorias estadísticamente, no podrán ser consideradas razonables si no responden a las necesidades de los más necesitados”¹³².

Los tribunales de la **India**, en la lógica de justiciabilidad del derecho a la vivienda por conexidad, han protegido el derecho a una vivienda adecuada en causas en las que se invocaba el derecho a la vida conforme está garantizado en virtud del artículo 21 de la Constitución de aquel país¹³³. En el caso de *ShantiStarBuilders v. NaryanKhimaliTatome et al.*, la Suprema Corte de la India determinó lo siguiente:

“Tradicionalmente se ha reconocido la gratuidad de las necesidades básicas del hombre: alimento, vestido y cobijo. El derecho a la vida está garantizado en toda sociedad civilizada. Dicho derecho trae aparejado el derecho a la alimentación, el derecho al vestido, el derecho a un ambiente decoroso y a un alojamiento razonable donde habitar... Para el ser humano [el derecho al cobijo] debe consistir en un alojamiento adecuado que le permita crecer en todo aspecto: físico, mental e intelectual... Un lugar de residencia razonable es una necesidad básica para cumplir con el objetivo constitucional en materia del desarrollo del hombre y debe interpretarse como un elemento incluido en la expresión “vida” en el artículo 21.”¹³⁴.

¹³²*Ibidem*, párr. 44. Traducción oficial.

¹³³ Constitución de la India, 26 de enero de 1950.

“Article 21. No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law.” (Artículo 21. Ninguna persona podrá ser privada de la vida o la libertad personal excepto cuando se realice conforme al procedimiento establecido en la ley).

¹³⁴*Shakti Star Builders v. NaryanKhimaliTatome et al.* (1) SC 106, Apelación Civil No. 2598 de 1989 (JT 1990.). Traducción Oficial.

En una sentencia anterior derivada del caso de *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation*, el tribunal determinó que “si se desaloja a los demandantes de sus moradas se los estará privando de su sustento”¹³⁵.

En suma, a nivel global los tribunales constitucionales han coincidido en que el derecho a la vivienda es justiciable cuando se encuentre implicado por conexidad un derecho humano que requiera protección inmediata (vida, integridad personal).

También coinciden los tribunales constitucionales cuyas resoluciones se estudiaron que los recursos judiciales no pueden brindar operatividad directa al derecho –asignación presupuestal, creación de programas administrativos- pero podrían exceptuarse casos en los que se encuentran en riesgo sujetos de protección especial como mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad.

En este orden de ideas, la *operatividad derivada* que prevalece en el control judicial de la provisión de la vivienda por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, no se debe interpretar como una facultad discrecional, carente de parámetros de razonabilidad y necesidad. Bajo estos criterios, la revisión judicial resultaría procedente bajo un análisis minucioso del contexto en el cual se sometan a estudio las condiciones históricas y económicas tales como desempleo, acceso a tierras y pobreza. En la misma línea se prevé la posibilidad de tutelar jurisdiccionalmente el contenido mínimo del derecho a la vivienda.

¹³⁵ *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation* (3) SCC 545 (1985). Traducción Oficial.

2. Marco jurídico nacional y estatal que reconoce y hacer operativo el derecho a la vivienda

2.1 Nuevo paradigma constitucional

Previo a entrar a la materia que nos ocupa, es de vital importancia repasar un hito en el desarrollo constitucional de nuestro país, lo cual reproduce una tendencia mundial propia del llamado “constitucionalismo contemporáneo”. Solamente de esta manera, será posible vislumbrar las condiciones jurídicas para la construcción de mecanismos efectivos de justiciabilidad del derecho a la vivienda en México.

En efecto, la histórica reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011; establece obligaciones que tienen todas las autoridades de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.

Esta reforma constitucional constituyó una modificación sustantiva al marco jurídico de protección y garantía de los derechos humanos en México, estableciendo un cambio radical “en tanto se introduce el concepto de derechos humanos como eje central de la labor jurisdiccional e incorpora los tratados internacionales en esta materia como normas de máximo rango, junto con la Constitución, en el ordenamiento jurídico mexicano.”¹³⁶.

Dichas reformas configuran¹³⁷

“[...] un cambio de paradigma constitucional al prever que los derechos humanos sean “reconocidos” por el Estado en lugar de considerarse “otorgados” y al ordenar la interpretación “conforme” de las

¹³⁶Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, Informe anual de labores 2011, México, p. 7

¹³⁷*Ibidem*, p. 10.

normas relacionadas con los derechos humanos. Esto significa que el trabajo de interpretación de las normas que realicen todas las autoridades y en especial los Órganos Judiciales, deberá tomar en cuenta lo que prevea tanto la Constitución, como los diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. El objetivo es que la interpretación favorezca a las personas con la protección más amplia, aplicando lo que se conoce como el principio pro persona.”.

De forma trascendente, la reforma constitucional de derechos humanos estableció en el artículo 1º párrafo 3º la obligación de **todas** las autoridades del Estado de *“promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”*, lo que representa el avance constitucional más sustantivo sobre la protección de derechos fundamentales en décadas.

Es importante destacar que las obligaciones generales en materia de derechos humanos se imponen a todas las autoridades, y que este nuevo paradigma constitucional toma distancia de la concepción de derechos producto de la tradición liberal, que los concebía sólo como límites impuestos al Estado y como obligaciones negativas (de abstenerse o no hacer) por parte de éste. Por lo que la noción de derechos humanos, acorde con un constitucionalismo contemporáneo, implicó su reconocimiento por parte del Estado como derechos de carácter universal que le imponen obligaciones tanto negativas como positivas.

En el nuevo paradigma constitucional, el artículo 1º en armonía con el artículo 133 de la Ley Fundamental, maximiza la protección de los derechos fundamentales, ya que las normas de derechos humanos de los tratados internacionales y las de fuente constitucional directa, conforman una red de

derechos que están al mismo nivel, sin relación de jerarquía, que se armonizan y coordinan a través de la *interpretación conforme* y el principio *pro persona*.

Todo lo anterior no ha estado exento de discusiones doctrinarias y jurisprudenciales sobre el sentido de la reforma. Posiciones más formalistas y conservadoras al interior de los tribunales –incluyendo la Suprema Corte- y en el Poder Legislativo, han tratado de restarle al nuevo paradigma constitucional la eficacia en la protección de los derechos humanos¹³⁸. Sin embargo, aun cuando aspectos básicos en la interpretación de la nueva configuración constitucional se encuentra en disputa, existen aspectos que han avanzado en la construcción de un verdadero “parámetro de regularidad constitucional”, conocido en otras latitudes como “bloque de constitucionalidad”.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante “SCJN”), la *interpretación conforme* reconocido en el artículo 1º párrafo 2º de la Constitución Política se configura como una

“[...] herramienta [que] obliga a los operadores jurídicos que se enfrenten a la necesidad de interpretar una norma de derechos humanos – incluyendo las previstas en la propia Constitución– a considerar en dicha interpretación al catálogo de derechos humanos que ahora reconoce el texto constitucional. Esta obligación busca reforzar el principio desarrollado en el primer párrafo, en el sentido de que los derechos humanos, con independencia de su fuente normativa, forman parte de un mismo catálogo o conjunto normativo.”¹³⁹.

¹³⁸ Ana Leticia Hernández Julián, *ONGs temen que la contrarreforma en Derechos Humanos que busca el PRI tenga intención de volver al “Estado autoritario”*, 25 de enero de 2013, , consultada el 22 de julio de 2015 en: <http://www.sinembargo.mx/25-01-2013/501808>. Ver también respecto de la polémica discusión en torno a la Contradicción de Tesis 293/2011 en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Leopoldo Gama, mayo 7, 2014, *El imperio de los jueces en México: el desastre que viene*, consultado el 22 de julio de 2015 en <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=contradiccion-de-tesis-2932011>

¹³⁹ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de tesis 293/2011, Sesión de 26, 27 y 29 de agosto, 2 y 3 de septiembre de 2013, p. 34.

Por su parte, el principio *pro persona*, también como herramienta hermenéutica y de determinación del contenido de derechos es aquella que

“[...] obliga a que la interpretación de los derechos humanos se desarrolle favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia. Este principio constituye un criterio hermenéutico propio de la interpretación de los derechos humanos que busca, principalmente, resolver los casos de duda que puedan enfrentar los operadores jurídicos frente a la eventual multiplicidad de normas –e interpretaciones disponibles de las mismas– que resulten aplicables respecto de un mismo derecho”.¹⁴⁰

Asimismo, al interpretar el alcance de la reforma al artículo primero constitucional, el Pleno de la SCJN definió que existe un bloque de derechos humanos de fuente constitucional directa e indirecta que conforma el **parámetro de control de regularidad constitucional y convencional de la actuación de los poderes públicos y es el marco de análisis de las normas jurídicas**¹⁴¹.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 35.

¹⁴¹ Dicho razonamiento, conformó la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el registro 2006224, publicada el 25 de abril de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación, misma que citamos textualmente a continuación: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.- El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.”

En este tenor, dentro del marco de las obligaciones contenidas en el mencionado artículo primero constitucional –que de manera genérica tienen todas las autoridades, se establece la obligación a cargo de las autoridades judiciales de realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad de oficio respecto a toda conducta estatal y norma emitidas que sea de su conocimiento. Dicho control significa que todas las y los jueces, deben garantizar que los actos de las diversas autoridades se sujeten al parámetro de regularidad constitucional, conformado por los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales¹⁴².

Las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos por parte de todas las autoridades requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos, así como la provisión de recursos o la

¹⁴² Esto se reafirma con la siguiente tesis aislada 1a. CXLV/2014 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Libro 5, abril de 2014, página 793, del tenor literal siguiente: “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SU EJERCICIO EN SEDE NACIONAL E INTERNACIONAL.- Debe distinguirse entre el control de convencionalidad que deben ejercer las autoridades nacionales, en este caso en el Poder Judicial mexicano, en el ámbito de sus atribuciones, del control de convencionalidad ejercido por los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Por un lado, el control de convencionalidad deben ejercerlo los jueces o juezas nacionales en el estudio de casos que estén bajo su conocimiento, en relación con los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como con sus interpretaciones, realizadas por los órganos autorizados, como lo establecen las sentencias condenatorias en los casos Rosendo Radilla Pacheco, Rosendo Cantú y otra, Fernández Ortega y otras y Cabrera García y Montiel Flores, todas contra el Estado Mexicano. Dicho criterio fue desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912. Por otro lado, existe el control de convencionalidad realizado por los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, a saber, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos para determinar si, en un caso de su conocimiento, se vulneraron o no derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; es decir, si en el caso específico sometido a su conocimiento, las autoridades de un Estado Parte hicieron o no un control de convencionalidad previo y adecuado y, de ser el caso, determinar cuál debió haber sido dicha interpretación. Así pues, la Corte Interamericana es la intérprete última de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, dentro de dicha interpretación, tiene la facultad para analizar si sus decisiones han sido o no cumplidas.”

facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales¹⁴³.

En ese sentido, la índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular. Por ello resulta relevante el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos. Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta, de forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado¹⁴⁴.

Por tanto, su cumplimiento puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresivo. En este último sentido, la solución que se adopte, debe atender no sólo al interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos¹⁴⁵.

En suma, el cumplimiento y consecución de la reforma en materia de derechos humanos requiere de todo un nuevo andamiaje institucional, dirigida a la re-configuración del Estado. De esta manera se coloca en el centro a la persona

¹⁴³ *Cfr.* Tesis [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III; Pág. 2838. XXVII.3o.2 CS (10a.) del rubro “DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” Véase la tesis [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III; Pág. 2840. XXVII.3o.3 CS (10a.). “DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE PROTEGERLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

¹⁴⁴ *Ibíd.*

¹⁴⁵ *Ibíd.*

humana como sujeto que involucra una serie de acciones y abstenciones por parte del aparato institucional, tanto en la emisión de normas generales como en actos individualizados; mismas conductas que deberán dirigirse a la optimización de todos dichos derechos.

2.2 Breve historia y desarrollo del reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda y su configuración legal

El derecho a la vivienda se encuentra contemplado –desde 1917- en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los dos primeros párrafos de la fracción XII y en la XXX:

“Artículo 123.-

[...]

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas o higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionada.

[...]

XXX.- Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.”

Dentro de estos párrafos constitucionales el Estado obligaba directamente a los patronos de a dar vivienda a sus trabajadores. En efecto se desprendía la obligación de construir casas baratas y con todas las condiciones de servicios para el buen desarrollo de los trabajadores y sus familias, derecho que a pesar de estar enunciado, se encontraba condicionado por los trámites burocráticos y, en muchos casos, por la mala calidad de las viviendas. Otra situación que puede patentizarse

es que el sujeto de derecho a la vivienda era el trabajador, interpretándose por exclusión que el resto de las personas quedaba desprovistas de esta protección constitucional.

A decir de los juristas José Alberto del Rivero del Rivero y Ramón Alberto Romero Pérez¹⁴⁶

“[e]l contenido de la fracción XII permaneció inaplicable hasta el inicio de la década de los setenta. Durante 53 años el Estado empleó tres modalidades en materia de vivienda: el sistema de promoción estatal directa (aunque escasa) de vivienda y los asentamientos conocidos como colonias proletarias; la vivienda que deberían facilitar los dueños de capital siguió en el olvido, sin el impulso del Estado.”.

Fue hasta la Ley Federal del Trabajo de 1970 que se recogió y desarrolló en sus artículos 136 a 153, de forma muy limitada, el derecho habitacional de los trabajadores mexicanos y su configuración como una obligación patronal. El precepto legal condicionaba este derecho a que el patrón tuviera una plantilla de más de cien trabajadores. En 1972, el Constituyente Permanente reformó el artículo 123 en su fracción XII de la Ley Fundamental (la fracción XXX permaneció igual), para quedar como sigue:

“Artículo 123.- [...]”

XII.- Toda persona agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósito a favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y

¹⁴⁶Del Rivero del Rivero, José Alberto y Romero Pérez, Ramón Alberto, *op. cit.*, nota 47, p. 18

procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.”

Desde ese momento se cambió la obligación que pesaba sobre el patrón que contaba con más de cien empleados a otorgarles una vivienda, y en su lugar se instituyó un Fondo Nacional de Vivienda para Trabajadores. De esta manera, el Estado se hizo responsable de la satisfacción del derecho a la vivienda. Asimismo de hacía explícita la obligación de emitir ordenamientos legales al respecto por parte del Poder Legislativo.

En esa época se crearon de forma paulatina los ONAVI que se traducen en tres principales fondos de ahorro y financiamiento:

“a) el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) que atiende a la población económicamente activa en el campo de las actividades productivas en general, en un principio mediante provisión directa de vivienda (ley publicada en el Diario Oficial de la Federación en fechas 24 de abril de 1972); [...]

b) el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) que promueve la construcción de viviendas para los trabajadores al servicio de los poderes federales y de las instituciones que por disposición legal o por convenio deban inscribir a su trabajadores en dicho fondo (10 de noviembre de 1972), y [...]

c) el Fondo de la Vivienda Militar (Fivimi) que se encarga de promover la construcción de viviendas para personal militar (8 de diciembre de 1972).”¹⁴⁷

El INFONAVIT cuenta con personalidad jurídica propia y los dos restantes son organismos desconcentrados del ISSSTE y del ISSFAM (Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas). Así también en 1971 se creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural de la Vivienda Popular y en 1981 el Fideicomiso para el Fondo Nacional de Habitaciones

¹⁴⁷Del Rivero del Rivero, José Alberto y Romero Pérez, Ramón Alberto, *op. cit.*, nota 47, p. 20

Populares(FONHAPO), dirigidos a proveer de vivienda a los sectores campesinos y de más bajos ingresos y no asalariados respectivamente.

Lo anterior fue motivado a partir de que en la década de 1970- 1980 el modelo de desarrollo sufrió un claro quebranto

“[...] y la correspondiente alteración de las condiciones económicas prevalecientes. La acción de la sociedad para hacerse de una vivienda con recursos propios se vio mermada por la pérdida del poder adquisitivo, la insuficiencia de ahorro y la inflación, entre otras variables. Resultó entonces indispensable la intervención del Estado para regular o influir en los principales mercados del proceso habitacional. En este campo, el Estado se apoyó primero en el gasto público y en el subsidio: se extendió el esquema institucional y administrativo a un plano nacional mediante la intervención federal directa, la acción gubernamental local o la implantación de mecanismos crediticios habitacionales, lo cual significaba una visión menos centralizada de la materia y la incorporación del ámbito rural al tema de la vivienda, que había sido característicamente urbano.”¹⁴⁸.

Fue en este contexto que en enero de 1983 se aprobó el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda digna y decorosa, misma disposición que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de ese mismo año. El derecho a la vivienda fue reconocido por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro del párrafo 5º del artículo 4º, en los siguientes términos:

“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.”.

Las reformas constitucionales publicadas el 13 de octubre de 2011 y el 8 de febrero de 2012, mismas que garantizan el derecho a la alimentación y el derecho

¹⁴⁸ UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana Q-Z. Porrúa. México. 2002. t. VI, pp. 1008-1009.

al acceso, disposición y saneamiento de agua, respectivamente, implicaron que se moviera el derecho a la vivienda del 5º al 7º dentro del mismo artículo 4º constitucional.

Como se aprecia en este precepto constitucional, se ordena al legislador establecer los instrumentos y apoyos necesarios a fin de poder acceder al disfrute de este derecho, revistiéndolo de una operatividad derivada. Esto significa que se encuentra sujeta a la regulación estatal y la planificación administrativa, restándole eficacia directa al derecho constitucional en cuanto tal. Por otro lado esta regulación constitucional reconoce como sujeto del derecho humano a la vivienda a “la familia” y no a las personas. En segundo término, lo que garantiza la Constitución “el disfrute” de la vivienda, pero no su adquisición. Es decir, tal vez forzando a una interpretación demasiado literal y restrictiva, al ser condición necesaria la asequibilidad y no encontrarse expresamente tutelada, el goce del derecho en los términos precisados puede resultar problemática.

Por otro lado, la Constitución otorga el derecho a disfrutar de una vivienda, que debe cumplir con dos condiciones: dignidad y decoro. Para evaluar la dignidad y el decoro de una vivienda pueden tomarse como parámetros los previstos por el Comité DESC en su Observación General número 4. En esta tesitura resulta incontrovertible que la categoría “adecuada” del PIDESC (artículo 11 párrafo 1) es equivalente a las categorías previstas en nuestra Constitución¹⁴⁹.

¹⁴⁹ La definición de “vivienda adecuada” adoptada en la Estrategia Mundial de la Vivienda preparada por la ONU como “un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”

Ello decantó en la aprobación de la Ley Federal de Vivienda (publicada el 7 de febrero de 1984) en la cual se establecían

“los instrumentos y apoyos federales, entre los que se encontraban la programación y evaluación de las acciones gubernamentales en materia de vivienda; la elaboración, operación y conducción de normas en materia de tierra para la vivienda; los estímulos y fomento a la producción y distribución de materiales, tecnología y asistencia técnica; la normatividad para acceso a créditos y asignación de viviendas; la promoción y fomento de cooperativas y organizaciones de gestión solidaria, las bases del Sistema Nacional de Vivienda para coordinación y concertación entre los tres niveles de gobierno con los sectores privados y social.”¹⁵⁰.

En 2006, fue abrogada la Ley Federal de Vivienda con la entrada en vigor el 27 de junio de ese año de la Ley de Vivienda. Entre los puntos más destacados encontramos la creación de la Comisión y el Consejo Nacional de Vivienda, así como una Comisión Intersecretarial en la materia. También se crean el Sistema Nacional de Vivienda, así como el Plan y Programa nacionales en la materia. En la disposición legal se promueve la coordinación entre dependencias federales y en los tres niveles de gobierno. Se establece como prioridad la confluencia de los sectores público, privado y social; así como principio general de la política de vivienda la priorización de los sectores en situación de pobreza, vulnerabilidad y marginalidad. También se prioriza la seguridad jurídica en la tenencia, el fomento a la calidad de la vivienda y la sustentabilidad. El mismo ordenamiento prevé un mecanismo de denuncia popular ante la Comisión Nacional de Vivienda en casos de menoscabo a los derechos reconocidos por la ley. Sin embargo, como lo veremos en el caso particular que estudiaremos *infra*, los recursos de protección

¹⁵⁰ Cfr. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Porrúa. México. 1998. t. I, pp. 47-49. Citado por Del Rivero del Rivero, José Alberto y Romero Pérez, Ramón Alberto, *op. cit.*, nota 47, p. 22

del derecho a la vivienda ante la Comisión Nacional de Vivienda carecen de certeza jurídica y se encuentran sujetos a discrecionalidad política del organismo en el momento de su admisión y resolución.

Lo más novedoso de la Ley de Vivienda es la diversificación de las modalidades de acceso a la vivienda: la promovida empresarialmente y la autoproducida o autoconstruida, en propiedad, arrendamiento o en otras formas legítimas de tenencia; así como para las diversas necesidades habitacionales: adquisición o rehabilitación de suelo; lotes con servicios mínimos; parques de materiales; mejoramiento de vivienda; sustitución de vivienda; vivienda nueva; y, capacitación, asistencia integral e investigación de vivienda y suelo, propiciando que la oferta de vivienda digna refleje los costos de suelo, de infraestructura, servicios, edificación, financiamiento y titulación más bajos de los mercados respectivos.

2.3 Estado de México: adecuación del marco normativo local a las disposiciones constitucionales y legales federales en materia de vivienda

En el Estado de México, entró en vigor el 22 de enero de 2009 la Ley de Vivienda de aquella entidad. Si bien a grandes rasgos contiene los mismos principios y lineamientos así como instrumentos análogos a los dispuestos en la Ley federal, contiene como elemento novedoso la definición de la vivienda digna y decorosa como aquella la que

“cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos, construcción, accesibilidad física, seguridad adecuada, habitabilidad, salubridad; cuente con los servicios básicos de agua, drenaje, electrificación y comunicación; y contemple elementos de seguridad en materia de legalidad en cuanto a su propiedad o legítima posesión, de conservación del medio ambiente, de la prevención y

protección física de sus ocupantes ante riesgos naturales.”[Artículo 10 fracción 12º].

Ahora bien a diferencia de la ley federal en la cual se contemplan programas y políticas planeadas por organismos de vivienda colegiados, en la normatividad local—artículo 12- se faculta al Ejecutivo estatal para diseñar y aprobar el Programa de Vivienda local, siendo el Instituto de Vivienda Mexiquense un mero ejecutor de la política determinada por el gobernador.

Por otro lado, el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México publicado el 13 de diciembre de 2001 en el Periódico Oficial del Estado de México, contiene las atribuciones de los municipios para expedir licencias de uso del suelo y autorizar los cambios de uso del suelo; se establece el dictamen de impacto regional como un requisito para obtener la autorización municipal.

Además, como lo señala el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México el desarrollo urbano de los centros de población garantizará la sustentabilidad de los centros de población, vinculando su proceso de crecimiento con los lineamientos y criterios de carácter ambiental; disponibilidad de suelo urbano para vivienda accesible, de calidad y segura a las familias de escasos recursos económicos, particularmente a las que se encuentran en situación de riesgo, pobreza, vulnerabilidad o marginación; la seguridad jurídica de los propietarios y poseedores de inmuebles en cuanto al uso y aprovechamiento del suelo; la conservación, rehabilitación o mejoramiento de las áreas urbanas; la

construcción de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento urbanos, así como la prestación de servicios urbanos, su conservación y mejoramiento¹⁵¹.

Los planes regionales metropolitanos son sustituidos por los regionales, con el propósito de integrar en estos instrumentos, regiones ubicadas fuera de las zonas metropolitanas. Asimismo crea la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, como un órgano técnico de coordinación interinstitucional, encargado de dictaminar, en forma colegiada, la viabilidad de proyectos inmobiliarios, con la participación y corresponsabilidad de dependencias y organismos federales, estatales y municipales¹⁵².

Se incorporan normas básicas para regular las conurbaciones y zonas metropolitanas y redefine la tipología de los conjuntos urbanos habitacionales para adecuarla a la prevista por el Código Financiero del Estado de México y Municipios, y a la normatividad de los organismos nacionales de vivienda¹⁵³.

Para lograr lo anterior, el mismo Libro Quinto del Código Administrativo prevén una serie de verificaciones, supervisiones e inspecciones en las cuales debían de participar todas las autoridades competentes en los trámites de la autorización –en especial la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México y los Ayuntamientos- y en las cuales se levantaría bitácoras de supervisión, además de emitirse dictámenes de viabilidad, congruencia de uso de suelo y de impacto regional. Por último se establecen medidas cautelares y correctivas (desocupación parcial o total de inmuebles, entre otras), así como

¹⁵¹ Artículos 1.4, 1.5, 1.6, 5.2 y 5.5 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.

¹⁵² Artículos 5.7, 5.8, 5.9, 5.10, 5.13, 5.14 y 5.15 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.

¹⁵³ Artículos 5.28, 5.29 y 5.30 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.

sanciones para quienes vulneren las disposiciones técnicas en materia de vivienda¹⁵⁴. El Reglamento del Libro Quinto, ordena una serie de requisitos técnicos sumamente detallados así como dictámenes previos a las autorizaciones de desarrollos habitacionales, el particular de los llamados Conjuntos Urbanos¹⁵⁵.

El mismo Código Administrativo del Estado de México, en su Libro Sexto, señala e incluye la participación de la Dirección General de Protección Civil del Estado de México en este tipo de desarrollos habitacionales realizando dictámenes en los usos de suelo que produzcan un impacto en la infraestructura urbana y servicios públicos. Además establece las obligaciones en materia de prevención de desastres y aplicación de medidas de seguridad a favor de personas que corren riesgos potenciales e inminentes como en el presente caso¹⁵⁶.

Muy importante es que se prevé la figura del Conjunto Urbano. Dentro de esta nueva figura se reconoce el Conjunto Urbano compuesto por vivienda de tipo social-progresiva, la cual puede habitarse paulatinamente una vez que las constructoras realicen entregas parciales de lotes habitacionales y de servicios¹⁵⁷.

Con todo ello, no solamente se establecen regulaciones de uso de suelo y ordenamiento territorial, sino que se otorgan una serie de atribuciones distintas autoridades en materia de protección civil, desarrollo urbano y ambientales –a

¹⁵⁴ Artículos 5.9, 5.61, 5.62, 5.63 y 5.64 del Código Administrativo del Estado de México.

¹⁵⁵ Artículos 40 a 89D del Reglamento del Libro Quinto del propio Código.

¹⁵⁶ Artículos 6.2, 6.24, 6.31, 6.32, 6.33, 6.34, 6.35 y 6.36 del Libro Sexto del Código Administrativo del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 13 de diciembre de 2001.

¹⁵⁷ Código Administrativo del Estado de México, Libro Quinto, Artículo 5.3:

“XVII. Conjunto Urbano: A la modalidad que se adopta en la ejecución del desarrollo urbano que tiene por objeto estructurar o reordenar, como una unidad espacial integral, el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, las normas de usos, aprovechamientos y destinos del suelo, las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un predio ubicado en áreas urbanas o urbanizables; [...]”

nivel estatal y municipal- para verificar el cumplimiento de especificaciones técnicas de calidad que satisfagan elementos mínimos del derecho a la vivienda como acceso y disposición a servicios básicos, habitabilidad (infraestructura) y adecuación del lugar.

2.4 Jurisprudencia nacional sobre el derecho a la vivienda adecuada

Dado el papel de los jueces y juezas que ha revestido a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, resulta de particular importancia atender a los recientes desarrollos jurisprudenciales en lo que concierne al respeto, garantía y protección del derecho a la vivienda, así como lo que eventualmente se puede considerar una violación al mismo.

De particular importancia resulta la progresiva integración de las Observaciones Generales del Comité DESC para las interpretaciones en sede judicial del derecho a la vivienda. Ello lo dota de un contenido en armonía con los estándares más protectores en la materia. Si bien no es una discusión acabada, algunos de los criterios que se expondrán a continuación pueden ser de particular relevancia para comprender la tendencia en la protección judicial de este derecho social.

A partir de la resolución del amparo directo en revisión (en adelante “ADR”) 3516/2013 en sesión del 22 de enero de 2014, la Primera Sala de la SCJN tuvo la oportunidad de integrar los elementos fácticos y jurídicos que dotan de contenido mínimo el derecho a la vivienda adecuada, o bien, “digna y decorosa”.

En principio, la Sala determinó que el derecho fundamental a la vivienda adecuada, o a una vivienda digna y decorosa, protege a todas las personas, y por lo tanto, no debe ser excluyente. Por lo tanto corresponde en principio a todo ser

humano en lo individual, por ser una condición inherente a su dignidad, sin desconocerse que es también una necesidad familiar básica. Con ello se estima que en lugar de limitarse el derecho fundamental a una vivienda adecuada en sí mismo, lo que delimita su alcance es su contenido¹⁵⁸.

De lo señalado anteriormente, para establecer el contenido de este derecho, retoma lo señalado por el Comité DESC en la Observación General No. 4 así como en los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, y los Principios de Higiene de la Vivienda, emitidos por la Organización Mundial de la Salud, en Ginebra en 1990:¹⁵⁹

“[...]”

- (a) debe garantizarse a todas las personas;
- (b) no debe interpretarse en un sentido restrictivo;
- (c) para que una vivienda se considere "adecuada" requiere contar con los elementos **que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, 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;** y,
- (d) los Estados deben adoptar una estrategia nacional de vivienda para alcanzar el objetivo establecido en el pacto internacional de referencia, 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

¹⁵⁸ ADR 3516/2013. Primera Sala de la SCJN. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Del que emanaron las Tesis: 1a. CXLVIII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2006171, Primera Sala, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Pag. 801, Tesis Aislada (Constitucional), del rubro “DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.”

¹⁵⁹ *Ibíd.*

reclamar su incumplimiento, cuando las condiciones de las viviendas no sean adecuadas o sean insalubres.[...]" [Resaltado fuera del original]

De ello se desprende para el Máximo Tribunal nacional, que los requisitos mínimos arriba enumerados, no solamente resultan aplicables a las viviendas de interés social, sino cualesquiera viviendas. Esto no solamente genera obligaciones directas para el Estado sino para los promotores y desarrolladores inmobiliarios, así como, todos aquellos particulares que asumen la obligación de desarrollar vivienda, ya que es una expectativa básica de la sociedad que estas personas cumplirán con la normativa aplicable (proyección horizontal de derechos humanos)¹⁶⁰.

En esa medida, los particulares deberán formular sus políticas y programas para incorporar el respeto al derecho fundamental a la vivienda adecuada a sus operaciones comerciales, y deberán implementar las medidas que sean necesarias para que sus diseños, proyectos y desarrollos cumplan en todo momento con la normatividad aplicable, o en su defecto, con el estándar mínimo de una vivienda adecuada; ya que en caso contrario, deberán asumir el incumplimiento de sus obligaciones¹⁶¹.

En el ADR 2441/2014, resuelto por la misma Sala de la SCJN, se perfeccionaron los elementos esbozados anteriormente, haciendo hincapié en que el derecho fundamental a la vivienda debe comprender, además de una infraestructura básica adecuada, diversos elementos, entre los cuales se

¹⁶⁰Cfr. ADR 931/2012. Primera Sala de la SCJN. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Del que emanó la Tesis: 1a. XLI/2013 (10a.), Décima Época, Registro: 2002746, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 1, Pág:799. Amparo Directo en Revisión 931/2012.. 5 de diciembre de 2012.

¹⁶¹ ADR 3516/201, *opcit*, nota 146.

encuentran el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales, como son los de emergencia, hospitales, clínicas, escuelas; así como la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación. En consonancia con los estándares internacionales, reconoce la interrelación de este derecho con otros como salud física y mental, educación, desarrollo de la persona, privacidad¹⁶².

Por consiguiente, reitera la obligación de que se conjuguen necesariamente la habitabilidad de la vivienda con disponibilidad de servicios básicos como: iluminación pública, sistemas adecuados de alcantarillado y evacuación de basura, transporte público, emergencia, acceso a medios de comunicación, seguridad y vigilancia, salud, escuelas y centros de trabajo a una distancia razonable. Pesa como un deber reforzado para el Estado que la vivienda para la cual se brindará apoyo con recursos públicos cuente con una infraestructura básica adecuada y acceso a los servicios públicos básicos, con la finalidad de satisfacer el derecho a una vivienda adecuada para todas las personas¹⁶³.

Ahora bien, es importante resaltar que en cuanto a la existencia de recursos judiciales no se pronuncia la Primera Sala de la SCJN. Sin embargo de las obligaciones internacionales retomadas en la jurisprudencia nacional, y del propio actuar del órgano de control de constitucionalidad, se puede inferir que existen posibilidades jurídicas reales de desarrollar los mecanismos judiciales de

¹⁶² ADR 2441/2014. Primera Sala de la SCJN. Ministro Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Del que emanó la Tesis: 1a. CCV/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2009348, Primera Sala, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, Pag. 583, Tesis Aislada (Constitucional), del rubro “DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO NO SE AGOTA CON LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA ADECUADA DE AQUÉLLA, SINO QUE DEBE COMPRENDER EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS.”

¹⁶³ *Ibíd.*

protección del derecho a la vivienda adecuada, o digna y decorosa. Ello es evidente a partir de la reforma constitucional de derechos humanos y del nuevo parámetro de regularidad constitucional y convencional que ha adoptado la SCJN.

Capítulo IV

Caso de Lomas de San Francisco Tepojaco: violación del derecho a la vivienda adecuada

1. Historia breve de Cuautitlán Izcalli

El Municipio de Cuautitlán Izcalli, se localiza en la parte noroeste de la cuenca de México y forma parte del Estado de México. Tiene una extensión territorial de 109.924 km² por lo que representa el 0.5% de la superficie del Estado. Colinda al norte con el Municipio de Tepetzotlán, Cuautitlán y Teoloyucan, al este con Cuautitlán y Tultitlán, al sur con Tlalnepantla de Baz y Atizapán de Zaragoza; al oeste con Nicolás Romero y Tepetzotlán. Forma parte de la denominada Zona Metropolitana del Valle de México. Hasta 2010 contaba con 511 675 habitantes¹⁶⁴.

Cuautitlán Izcalli es un municipio sumamente joven del Estado de México, con apenas 42 años de existencia. El Decreto número 50 de la H. XLV Legislatura del Estado de México firmado el 22 de junio de 1973, estipula que la denominación oficial del municipio número 121 del Estado de México es Cuautitlán Izcalli. Antes de su reconocimiento como municipio, fue creado como una Ciudad Autosuficiente con un modelo de urbanización de vanguardia durante la gestión de Carlos Hank González como gobernador del Estado de México. Con el fin de crear este nuevo centro urbano el Organismo Descentralizado de Cuautitlán Izcalli (en adelante “ODCI”), a fin de allegarse recursos, desarrollar los estudios correspondientes y

¹⁶⁴ INEGI

http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=15

realizar las primeras obras de urbanización. En julio de 1971 el entonces presidente de la República Luis Echeverría Álvarez colocó la primera piedra¹⁶⁵.

Como se dijo, originalmente Cuautitlán Izcalli fue planeada para ser la primera ciudad autosuficiente de la zona metropolitana de la capital. Para su formación se realizaron expropiaciones de terrenos ejidales que formaban parte de los municipios de Cuautitlán, Tepotzotlán y Tultitlán (un total de 10 mil hectáreas). En un principio no se pensaba que se formara como municipio, sino que la ODCI administrara y articulara la administración política con los tres ayuntamientos sobre los cuales se desarrolló el nuevo centro de población. De entrada implicaba una tarea sumamente compleja que terminaría generando insuficiencias administrativas. Uno de los objetivos de crear la ciudad de Cuautitlán Izcalli fue regular el poblamiento y reducir el congestionamiento del área metropolitana resultado de la explosión demográfica de la época, es decir, formar un polo de desarrollo externo a la Ciudad de México. Fue pensada en un principio para alojar a un millón 600 mil habitantes. La ODCI contó en un principio con un financiamiento de 300 millones de pesos para equipamiento urbano e industrial¹⁶⁶.

La ciudad fue urbanizada teniendo como modelo ciudades europeas y estadounidenses. De esta manera se acondicionaron los terrenos y se distribuyeron sus espacios de interacción en lo que fue conocido como el “zonaje”. Este modelo buscaba diferenciar y delimitar perfectamente tres zonas: industrial,

¹⁶⁵Orndat, Dávila Ma. Del Rocío y Quiroga Leos, Gustavo, “La ciudad nueva de Cuautitlán Izcalli: una tentativa del ordenamiento del territorio y urbanismo del Estado de México”, *Tribuna: Gaceta Mexicana de Administración Pública*, s/f, pp.118-132 disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/10/trb/trb8.pdf>

¹⁶⁶*Ibíd.*

de servicios y habitacional. En un principio fueron separados dichos espacios a diversos lados de la autopista México-Querétaro, con la intención de que el propio desarrollo de la urbe fuera uniéndolos y enlazándolos¹⁶⁷. También se pensó un ambicioso plan de transporte público en el cual se pudiera prescindir del automóvil. Al día de hoy, existen 11 parques industriales, asentando a más 920 industrias entre las que se encuentran fábricas de empresas internacionales como Ford, Koblenz, General Electric, Suzuki, entre otras¹⁶⁸.

Desde los primeros años el ODCI puso a disposición 10 mil viviendas de interés social en la zona habitacional. La ciudad no resultó atractiva para las clases altas, solamente para las medias y bajas. La mayoría de sus primeros habitantes son familias jóvenes con niños y niñas. Sin embargo, después del terremoto de 1985 que azotó la Ciudad de México, los planes de autosuficiencia se detuvieron cuando muchos ciudadanos de áreas vecinas, particularmente del Distrito Federal comenzaron a buscar zonas habitacionales en lugares con menor riesgo de daños por sismos y emigraron hacia el municipio causando con ello saturación, escasez de servicios y una gran demanda de nuevas unidades habitacionales¹⁶⁹.

La ciudad nueva se estancó en cuanto a su crecimiento, fue incapaz de atraer industria, el presupuesto asignado para la ODCI fue insuficiente y dejó trancos diversos proyectos destinados a equilibrar la oferta de vivienda y empleo.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 132

¹⁶⁸ Sitio web “Soloizcalli”, disponible en <http://soloizcalli.com/cuautitlan-izcalli/>

¹⁶⁹ Orndat, Dávila Ma. Del Rocío y Quiroga Leos, Gustavo, “La ciudad nueva de Cuautitlán Izcalli: una tentativa del ordenamiento del territorio y urbanismo del Estado de México”, *op. cit.*, nota 165, p. 140

Al presentar estos problemas, se temió que se convirtiera en una ciudad-dormitorio; lo cual finalmente sucedió¹⁷⁰.

2. Condiciones sociodemográficas de Cuautitlán Izcalli

Ahora bien, es necesario entender las condiciones sociales y económicas que persisten actualmente en Cuautitlán Izcalli, comprendiendo su adscripción político-económica en el Estado de México y en la Zona Metropolitana del Valle de México.

El Estado de México se caracteriza por sus pronunciadas desigualdades. Esa situación en nada pudiera parecer extraña en tanto reproduce las mismas condiciones socioeconómicas del país. Sin embargo, valdría la pena ubicar los contrastes que se viven tanto dentro del Estado de México como respecto al Distrito Federal en tanto entidad colindante y con la que comparte flujos poblacionales por motivos esencialmente laborales.

En 2010, el Estado de México se ubica levemente por debajo de la media nacional en cuanto a niveles de pobreza se refiere. Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social(en adelante “CONEVAL”) el 42.9 por ciento de la población del Estado de México vivía en esta situación mientras que el promedio nacional era de 46.1 por ciento (la diferencia era de -3.2 por ciento respecto a la nacional). En la pobreza moderada afectaba al 34.3 a nivel estatal, mientras que en todo el país se elevaba 34.8 (-0.5 por ciento del nivel nacional). Las personas en pobreza extrema representaban el 8.6por ciento en la entidad en

¹⁷⁰*Ibidem*, pp. 142-147,

tanto en el país la cifra asciende a 11.3por ciento (-2.7por ciento de la media nacional)¹⁷¹.

Esta situación se revirtió drásticamente en 2014, pues mientras a nivel nacional la población en situación de pobreza era de 46.2 por ciento, a nivel estatal ascendió a 49.6 por ciento (+3.4 por ciento). Ya desagregada, las personas que viven en pobreza extrema representan el 9.5 por ciento de la población nacional, en tanto 7.2 por ciento de los mexiquenses padecen esta situación (la diferencia se acortó levemente a un -2.3 por ciento de la media nacional). La pobreza moderada se disparó a un 42.4 por ciento en el estado, mientras que en todo el país aumentó 36.6 por ciento (+5.8 de la media nacional). En 4 años (2010-2014), el Estado de México ha sufrido un incremento de 42.9 a 46.2 por ciento en los niveles de pobreza, siendo la moderada la que aumentó de 34.3 a 42.2 por ciento. En tanto el porcentaje de población con mínimo una carencia social pasó en el mismo lapso de un 75 a un 73.3 por ciento; y con 3 carencia o más disminuyó de 26.6 a 17.1 por ciento¹⁷².

En 2010, Cuautitlán Izcalli presentaba niveles de pobreza muy bajos respecto al resto del Estado de México y al país, encontrándose en esta situación el 25.6 por ciento de su población (23 por ciento en pobreza moderada y 2.6 por ciento en pobreza extrema o alimentaria). El 61.3 por ciento de la población izcalense padece una carencia social y el 13.8 por ciento al menos tres. En cuanto a las carencias sociales, el municipio presenta un rezago educativo del

¹⁷¹ CONEVAL, Medición de la Pobreza 2014, México, 2014, http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx

¹⁷² *Ibíd.*

12.8 por ciento; acceso a servicios de salud del 31.3 por ciento, acceso a seguridad social 42.6 por ciento, calidad y espacios de vivienda 7.5 por ciento (el promedio estatal era de 12.9 por ciento), acceso a servicios básicos de vivienda 6.2 por ciento a nivel estatal era de 15.9 punto porcentuales) y acceso a la alimentación 20 por ciento. Resulta significativo que en materia de salud seguridad social y alimentación presenta niveles muy altos de población que lo carecen, mientras que en la falta de acceso a la vivienda y servicios básicos son relativamente bajos¹⁷³.

En el estudio de pobreza 2010 por zonas metropolitanas, el CONEVAL obtuvo como datos que la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM), que por su tamaño en este apartado se analiza de forma independiente, registró 34.4 por ciento de su población en pobreza (6,966,610 personas), la cual se encontraba distribuida en los 76 municipios que la integraban. Las zonas con mayor número de pobres se localizaron en la periferia de ZMVM, principalmente en los municipios del Estado de México e Hidalgo. Cuautitlán Izcalli pertenece a los 17 municipios conurbados aglutinan de 30 a 40% de personas en situación de pobreza, lo cual contrasta con la mayoría de las delegaciones del Distrito Federal cuyos niveles de pobreza oscilan entre un 8 y 30 por ciento de su población. En términos comparativos no es aguda la diferencia (como lo es con respecto a

¹⁷³ La desagregación por municipios no se encuentra actualizada hasta 2014. *Cfr.* CONEVAL, Medición de la Pobreza 2010, Información por municipios, México, 2010, <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Informacion-por-Municipio.aspx>

Netzahualcóyotl o Ecatapec, por ejemplo), pero se puede concluir que a mayor lejanía geográfica del centro de la ZMVM, mayor pobreza y carencias sociales¹⁷⁴.

El Índice de Marginación 2010 de Consejo Nacional de Población (en adelante “CONAPO”) ubica al Estado de México en el lugar 22, siendo el primer estado en la lista aquél que presenta el nivel más alto (Guerrero) y el último el más bajo (Distrito Federal). Ello coloca a la entidad en un nivel de marginación catalogado como bajo. En lo que nos ocupa, el nivel de hacinamiento en vivienda en la entidad es bastante considerable en tanto alcanza al 37.93 por ciento de la población, y un bajo nivel de ocupantes de vivienda sin agua entubada (5.67 por ciento), sin drenaje ni excusado (3.18 por ciento), sin energía eléctrica (0.79 por ciento)¹⁷⁵.

El municipio de Cuautitlán Izcalli es clasificado con un nivel de marginación muy bajo, ocupando el lugar 123 de 125 municipios que conforman la entidad y el lugar 2443 de 2456 a nivel nacional. Destaca que en el indicador de porcentaje de “viviendas con algún nivel de hacinamiento” alcanza el 20 por ciento y el 28.73 por ciento de población ocupada con hasta dos salarios mínimos, siendo estos rubros los más desfavorables en el municipio¹⁷⁶.

En este sentido pertenece a una región (Zumpango) donde el 94% de la población vive con niveles muy bajos de marginación y que coincide con formar

¹⁷⁴ CONEVAL

http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf 23-7-2015

¹⁷⁵ CONAPO, Índice de Marginación 2010, México, 2010

http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipi

¹⁷⁶ *Ibíd.*

parte de la zona metropolitana de la Ciudad de México, cuyo centralidad social, económica y política la ubica como la zona urbana con menor índice de marginación. Así comparte características socioeconómicas con las otras dos regiones de Toluca (69.5 por ciento) y Texcoco (71 por ciento) donde el grueso de la población presenta niveles muy bajos de marginación y que también colindan con la Ciudad de México¹⁷⁷.

Otro dato de especial relevancia es que entre el estado de México y el Distrito Federal concentraron de 1973 a 2005, el 18.7 por ciento de los créditos otorgados por INFONAVIT. Ello lo posiciona como la región del país con la mayor concentración de créditos para vivienda, por encima de otras áreas conurbadas como Guadalajara (6.1 por ciento), Monterrey (7.9 por ciento) y Puebla (3.2 por ciento)¹⁷⁸.

La existencia de menores condiciones de pobreza y muy bajos niveles de marginación en el municipio de Cuautitlán Izcalli respecto a su contexto estatal y nacional puede explicarse a partir de dos factores. Uno de ellos implica la corta historia del municipio pues tal como lo vimos anteriormente fue fundada en la década de 1970 con el objetivo de generar un centro de desarrollo industrial desahogara demográficamente a la capital del país.

Esto se relaciona con el segundo factor: su cercanía relativa con el Distrito Federal. Ello permitió que pese al fracaso del modelo de desarrollo local

¹⁷⁷ *Ibíd.*

¹⁷⁸ Villar Calvo, Alberto Javier, *op cit.*, nota 43, p. 353

sustentado en la construcción de polos industriales, buena parte de la población que vive ahí encontrara fuentes de trabajo en el Distrito Federal¹⁷⁹.

De esta manera, el nivel de desarrollo social de Cuautitlán Izcalli puede entenderse a partir de su participación activa en la zona de influencia económica de la capital. No debemos pasar por alto que los niveles de bienestar aún son más bajos en comparación con las delegaciones del Distrito Federal. Es decir, mientras más lejano radique la población del centro o núcleo de la ZMVM, mayores son los rezagos y los niveles de pobreza. Solamente así podrá entenderse porque Cuautitlán Izcalli, a decir de mucho de los vecinos con lo que tuve contacto, prácticamente se ha convertido en una “ciudad-dormitorio” cuyo eje de interacciones es el Distrito Federal.

3. Problemática de Lomas de San Francisco Tepojaco

Después de comprar tierras ejidales, la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México brindó la autorización del Conjunto urbano denominado Lomas de San Francisco Tepojaco, Cuautitlán, Izcallí, Estado de México. Dicho acto administrativo se publicó en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 3 de septiembre de 1999. En la autorización mencionada, la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México autorizó a la Constructora Profusa, S.A. de C.V. el desarrollo del complejo habitacional bajo el esquema de vivienda social progresiva. A dicha empresa le fue asignado el desarrollo de 11,301 viviendas en una superficie de 2'201,315.918 metros cuadrados.

¹⁷⁹Orndat, Dávila Ma. Del Rocío y Quiroga Leos, Gustavo, “La ciudad nueva de Cuautitlán Izcalli: una tentativa del ordenamiento del territorio y urbanismo del Estado de México”, *op. cit.*, nota 165, p. 145.

A la mencionada constructora se le impusieron ciertas obligaciones con relación al desarrollo en dicho lugar, mismas que consistieron en: áreas de donación, obras mínimas de urbanización, obras de infraestructura primaria y obras de equipamiento (jardines de niños, escuelas primarias, locales comerciales, unidades médicas, jardines vecinales, zonas deportivas y juegos infantiles, guardería infantil, locales de uso múltiples, entre otros).

Posteriormente, el 3 de enero de 2003, se publicó la autorización que hiciera la misma Secretaría de Desarrollo Urbano, en la cual la Constructora Profusa Cuautitlán, S.A. de C.V subrogara parcialmente. a favor de la Constructora “Desarrolladora Metropolitana”, S.A de C.V. la construcción de 1,617 viviendas en una superficie de 193,151.06 metros cuadrados.

El municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, otorgó dictámenes de viabilidad, licencias de construcción, dio los avisos de terminación de obra y otros trámites que permitieron la construcción en lo que posteriormente se clasificara por especialistas como terreno irregular. Por su parte, la Secretaría General de Gobierno del Estado de México otorgó el dictamen de habitabilidad tal como lo establecía la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México y ahora lo establece el Código Administrativo del Estado de México en su Libro Quinto, según lo referencia la propia autorización publicada en el Periódico Oficial del Estado.

Con la entrada de vigencia en el año 2001 del Código Administrativo del Estado de México –y la abrogación de la Ley de Asentamientos Humanos- se debieron hacer las adecuaciones correspondientes en el procedimiento de planeación, verificación y ejecución del desarrollo habitacional. Como ya se

mencionó en el capítulo III, las disposiciones legales prevén verificaciones, supervisiones e inspecciones en las cuales debían de participar todas las autoridades competentes en los trámites de la autorización –en especial la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México y el Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli. Incluso la empresa constructora debió pagar por la supervisión de la obra.

Con información que se obtuvo con posterioridad, se sabe que el complejo habitacional se construyó sobre el terreno de naturaleza arcillosa-lechosa. La documentación, que se puede consultar en el archivo de fraccionamientos de la propia Secretaría de Desarrollo Urbano, señalaba desde 1999 que solo una parte del área de construcción era habitable. Para ello se recomendó desde el principio la necesidad de sustituir o preparar el terreno para su compactación. El estudio de mecánica de suelos señala también la construcción de muros de contención con determinadas características físicas¹⁸⁰.

Lo anterior no se efectuó ya que los muros de contención existentes no cumplieron desde el principio con el diseño y especificaciones señaladas en el estudio de mecánica de suelos que se presentó para la autorización. Por otro lado, el hundimiento de casas y pavimentos, que fue visible desde los primeros años en que fue habitado el Conjunto Urbano, reveló la falta de compactación del terreno.¹⁸¹

¹⁸⁰ Ingeniero Luis Torres Maldonado, Estudios, Suelos, Pavimentos y Concretos, S.C., *Estudio de Mecánica de Suelo y Diseño de Pavimentos para el Conjunto Urbano Lomas de San Francisco Tepojaco Ubicado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México*, 18 de febrero de 1999, pp. 3-15.

¹⁸¹ Salazar Peña, Leobardo, Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura-Ciencias de la Tierra, Instituto Politécnico Nacional, *Estudio sísmico en San Francisco Tepojaco, Cuautitlán Izcalli, Estado de México*, enero de 2011, pp. 4-10

También por información fundamental que fue obtenida después de un largo litigio (tal como veremos *infra*), se corroboró que la normatividad del INFONAVIT, FOVISSSTE e ISSFAM, previo a la autorización del otorgamiento de los créditos para las viviendas, ordena supervisar, evaluar y verificar el cumplimiento de requerimientos técnicos detallados y precisos¹⁸².

Por su parte, la Secretaría de Ecología del Estado de México, expidió la autorización de impacto ambiental a la empresa Constructora Profusa S.A de C.V., pese a la existencia de un tiradero al cielo abierto a 280 metros del futuro Conjunto Urbano, conocido como relleno sanitario “San José Huilango”. Dicho dictamen favorable para la construcción del Conjunto Urbano, condicionó al cumplimiento de ciertas medidas de mitigación respecto al peligroso foco de contaminación¹⁸³. Sin embargo, hasta el día de hoy el Conjunto Urbano no cuenta con mecanismos para aminorar la contaminación. Por el contrario, el tiradero de basura funciona sin las mínimas medidas de control sobre los residuos ahí vertidos, llegándose a encontrar desechos biológico-infecciosos¹⁸⁴.

El Conjunto Urbano se empezó a habitar a finales del año 2002, y contrario a la legislación vigente, se autorizó la habitabilidad sin que el conjunto contara con

¹⁸² Pese a la insistencia de la Unidad de Enlace del INFONAVIT de negar la responsabilidad del organismo en la supervisión de viviendas, después de un largo proceso de amparo substanciado en el juicio 1276/2009 y su revisión 156/2010, aceptaron su responsabilidad en la verificación de la calidad de las viviendas y la existencia de múltiples directrices como “Lineamientos para la prestación de servicio de verificación y dictaminación de vivienda”, “Instructivo para la presentación, evaluación y aprobación de vivienda en Línea II”, etc.. *Vid.* Comité de Transparencia y Acceso a la Información del INFONAVIT, Resolución RCT-0167-07/10, notificada en fecha 14 de julio de 2010.

¹⁸³ Entre las medidas ordenadas se encuentran la creación de barreras arboladas rompevientos justo enfrente del relleno sanitario y franjas de amortiguamiento en toda la zona colindante con canales de lixiviados emanados de la basura. *Cfr.* Dirección General de Planeación Ambiental adscrita a la Secretaría de Ecología del Estado de México, *Resolución de autorización de Manifestación de Impacto Ambiental*, oficio DGPA/21201A00/N0776/99, 1 de julio de 1999, Resolutivo Segundo.

¹⁸⁴ Notimex, “Multa a Cuautitlán Izcalli por mal manejo de basura”, 16 de enero de 2012, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/2012/01/16/comunidad/802608>

la urbanización primaria, tal como se ha evidenciado a lo largo del proceso de defensa de la vivienda adecuada en la zona. Hoy en día cuenta con 45 mil habitantes.

En efecto, ya en los primeros años se constató, el hundimiento y el desplazamiento del terreno. Ello provocó daños severos a las estructuras de vivienda y mobiliario urbano. Las viviendas comenzaron a presentar notables hundimientos, desmoronándose sus muros y losas con el puro tacto. Por su fuera poco, las paredes de casas y escuelas presentaban movimiento con un poco de presión, por la porosidad de losas y paredes el ingreso del agua de lluvia es excesivo. Desde el 2007, la Dirección de Protección Civil y Bomberos municipal, calificó la totalidad del Conjunto Urbano como de **“Riesgo Inminente”**¹⁸⁵.

Tal situación también se corrobora en diversos dictámenes de riesgo expedidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y la Dirección General de Protección Civil del Gobierno del Estado de México, así como la ahora denominada Subdirección de Protección Civil del Municipio de Cuautitlán Izcalli. En dichos documentos todo el conjunto urbano ha sido dictaminado como de

¹⁸⁵La Dirección de Protección Civil y Bomberos de Cuautitlán Izcalli en sendos oficios DPCYB/0766/06/06, APCYB/255/03/07, DPCYB/644/07/07 y DPC/438/09 dictaminó que la vivienda de Jorge Arzave –vecino y activista del lugar- debe ser considerada como “Riesgo Potencial”, siendo que en el último de los oficios expedidos **calificó a la totalidad del Conjunto Urbano Lomas de San Francisco Tepojaco como de “Riesgo Inminente”**. En la misma tesitura la Dirección de Protección Civil del Estado de México ha calificado la estructura de su vivienda como de “Riesgo Potencial” en oficios SGG/ASE/DGPC/O-3719/2007 de fecha 17 de septiembre de 2007 y SGG/ASE/DGCP/O-719/2008 de fecha 21 de febrero de 2008, constatando ambas dependencias el incremento de los daños en la vivienda y la estructura de contención del relleno donde fueron construidas 53 viviendas. Por su parte la Dirección General de Operación Urbana adscrita a la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, dentro del oficio 22402A000/1179/08 de fecha 15 de mayo de 2008, dirigido a los representantes legales de la constructora, calificó su vivienda como de “Alto Riesgo” considerándola NO HABITABLE, por lo que conmina a la empresa constructora a realizar estudios de mecánica de suelos y geofísica, análisis estructural de la vivienda y revisión de sistema de desalojo de la misma.

riesgo eminente y una zona de 500 metros como de alto riesgo¹⁸⁶. En esta última área se encuentran ubicados un jardín de niños, una primaria, un tanque cisterna general de agua potable, un tanque de reciclamiento de aguas negras y un deportivo.

En cuanto a la disponibilidad de servicios públicos adecuados, las vialidades han sido insuficientes desde los primeros años en que comenzó a habitarse el Conjunto Urbano. En efecto, presentan un gran deterioro que no permite la libre circulación de vehículos particulares y públicos. A esto debemos sumar, la fractura de los tanques cisterna generales y de las tuberías, lo ha incrementado la grave escasez de agua en el lugar y se traduce en una violación al derecho de acceso al agua¹⁸⁷.

Tal como se observó en diversas visitas, otros servicios básicos faltantes – respecto al proyecto originalmente aprobado en 1999- son cinco unidades médicas, dos escuelas primarias (una sustituida por una preparatoria fuera del conjunto urbano), un centro administrativo de servicios, un local de usos múltiples por cada cerrada, jardines vecinales, zonas deportivas¹⁸⁸.

En 2009, de manera ilegal y a espaldas de los habitantes del lugar que ya habían iniciado diversos procesos de interlocución con las autoridades implicadas y los desarrolladores privados, se acordó el cambio del proyecto. Tanto el Estado de México como el Municipio de Cuautitlán Izcalli, autorizaron la modificación de los compromisos de las constructoras por obras que no benefician a los habitantes

¹⁸⁶ *Ibíd.*

¹⁸⁷ Ramírez, Galo, *Al borde del derrumbe Lomas de San Francisco Tepojaco*, publicado en El Universal, Sección Estado de México, 14 de julio de 2010, visible en http://www.eluniversaledomex.mx/cuautitlan_izcalli/nota5081.html

¹⁸⁸ *Ibíd.*

del Conjunto Urbano Lomas de San Francisco Tepojaco que pagaron por las obras originales¹⁸⁹.

De inmediato resultó evidente que los acuerdos tenían como objeto generar mayores beneficios económicos para los contratistas. Entre dicho convenios, se permitió la edificación de un excedente de 187 viviendas. A la par se autorizó la construcción de cerca de dos mil departamentos llamados “ecoviviendas” en un área con un uso de suelo diferente al habitacional y que se suponía era un área de donación¹⁹⁰.

Posteriormente, se tuvo conocimiento a partir de un oficio de contestación de la autoridad municipal que el primero de junio de 2006, la Dirección General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano acordó con la Constructora Profusa, S.A. de C.V. la sustitución de cinco unidades médicas previstas en el proyecto original de 1999 por una Casa de la Tercera Edad. Sin embargo, posteriormente se acreditó que en realidad no fue una Casa de la Tercera Edad, sino la remodelación de un módulo de tránsito en la zona por la que se cambió la obligación de la empresa constructora¹⁹¹.

¹⁸⁹ Minuta de trabajo de la reunión celebrada en la sala de junta de la Dirección General de Control Urbano el 18 de noviembre de 2009 entre la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México representada por la Dirección General de Operación Urbana y la Dirección de Control Urbano, la Dirección de Medio Ambiente y Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli y la empresa desarrolladora denominada Profusa Cuautitlán S.A de C.V.

¹⁹⁰ En 2011 los calentadores solares de agua explotaron en el área de “ecoviviendas” conocidas como San Francisco Bungalows. *Cfr.* Rebeca Jiménez, *Calentadores explotan por falta de agua*, El Universal, Sección Estado de México, 22 de marzo de 2011, *disponible en* <http://www.eluniversaledomex.mx/home/nota14509.html>

¹⁹¹ Directora de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Ayuntamiento Constitucional de Cuautitlán Izcalli mediante oficio número DDUYMA/2013-2015/1088/2013/DCDV, fecha 3 de abril de 2013. También ver Oficio DDUYMA/2009-2012/1233/2011/AAZHDI de fecha 12 de agosto de 2011, el cual obra en los autos del expediente del Juicio Fiscal 63/2012 del índice de la Sexta Sala Regional de este Tribunal, el cual se contradice respecto a la sustitución de las unidades médicas por una Casa de la Tercera Edad, y más bien se conforma que se remodeló un edificio de la Policía de Tránsito Municipal de Cuautitlán Izcalli.

Por último, es importante destacar que –según testimonios de los propios vecinos- desde 2010 el servicio de agua se comenzó a cobrar de manera individualizada a cada una las viviendas a pesar que el Código Administrativo del Estado de México establece que dicho servicio será cubierto por la empresa constructora en los Conjuntos Urbanos de tipo social progresivo, hasta el momento en que se haga la entrega definitiva del complejo habitacional¹⁹². Hasta el día de hoy, dicha entrega a las autoridades municipales sigue pendiente sin que existe una sola explicación a la población sobre el evidente retraso en este sentido.

a. Violaciones de los derechos a la vivienda, el nivel más alto posible de salud y un medio ambiente adecuado

Como puede constatarse, en el caso del Conjunto Urbano Lomas de San Francisco Tepojaco, las autoridades federales, estatales y municipales competentes han incurrido en violaciones al derecho a una vivienda adecuada y demás derechos fundamentales íntimamente vinculados con éste, tales como: el derecho a la vida, integridad personal, nivel más alto posible de salud, medio ambiente sano, educación¹⁹³.

Esto es así debido a que se han realizado múltiples gestiones ante autoridades diversas por parte de los vecinos y vecinas del lugar para lograr que

¹⁹²Lo anterior derivado de los artículos 5.44 fracción X y 5.45 del Código Administrativo del Estado de México vigente en el momento de los hechos, y con la reciente reforma, con fundamento en el artículo 5.38, fracción X, incisos i), o) y p) del Código Administrativo del Estado de México, en relación con el diverso 40 fracción V del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México

¹⁹³ El derecho a una vivienda adecuada se encuentra tutelado en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los derechos a la salud y a un medio ambiente sano son reconocidos en el artículo 12 y 12.2.b) del PIDESC respectivamente. Todos los derechos en mención se encuentran garantizados en la Constitución mexicana en su artículo 4.

se revierta la situación preocupante que presentan las casas-habitación erigidas por las constructoras. La violación a sus derechos fundamentales lejos de repararse, ha empeorado.

En efecto, el Estado Mexicano –en sus tres niveles de gobiernos y poderes públicos interpelados, elude su obligación de *cumplir* con el acceso a una vivienda que colme las condiciones mínimas de habitabilidad, elemento esencial e inderogable del derecho a una vivienda adecuada¹⁹⁴.

Esto es así en razón de las mencionadas fallas estructurales, vicios ocultos y mala calidad de materiales empleados para la construcción, así como la insuficiencia del equipamiento urbano autorizado y de la infraestructura primaria, lo cual implica un menoscabo del derecho a la vida, integridad personal, medio ambiente sano, al nivel más alto posible de salud física y mental, a la educación, al trabajo y a la seguridad personal de quienes habitan el fraccionamiento.

A mayor abundamiento, por ser personas en una situación económica desfavorable quienes habitan el desarrollo habitacional en mención, se viola el derecho a la igualdad y su correlativo derecho a la no discriminación en razón de que se observa la asequibilidad diferenciada a una vivienda digna y decorosa, salud y medio ambiente sano en contraste a otros sectores de la sociedad que cuentan con ingresos económicos mayores¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Recordar que los elementos mínimos que constituyen el derecho a una vivienda adecuada son: gastos soportables, asequibilidad, seguridad en la tenencia, habitabilidad, disponibilidad de servicios, lugar adecuado y adecuación cultural. *Cfr.* Comité DESC, *op. cit.*, nota 74, párr. 8.

¹⁹⁵El numeral 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales refiere que el Estado debe comprometerse a garantizar los derechos enunciados sin ejercer discriminación por motivos raciales, de género, posición socioeconómica, opinión política, entre otras. Los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del PIDESC disponen que el Estado tiene la obligación inmediata e inexcusable de abolir todas aquellas leyes, prácticas y actos discriminatorios que afecten la posesión y disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. A la vez, en el caso de grupos en situación de

Es evidente que quienes poseen los suficientes recursos económicos para allegarse una casa que cuente con las condiciones mínimas esenciales y los servicios indispensables tienen por satisfecho su derecho. Sin embargo, quienes se encuentran en condición social adversa no cuentan con la implementación de mecanismos por parte del Estado que *faciliten* el pleno goce y disfrute del derecho a una vivienda adecuada y, por el contrario, son víctimas de su inacción para reestablecerlo ante la evidente violación¹⁹⁶.

Aunado a lo anterior, la administración pública federal, estatal y municipal elude su obligación de *proteger* a los habitantes del Conjunto Urbano frente a los abusos de las empresas particulares que edificaron las casas y el equipamiento urbano de manera deficiente e irregular en las inmediaciones de un tiradero de basura.

A este respecto, las autoridades han pretendido constreñir la conculcación de sus derechos fundamentales a un asunto “entre particulares”. No obstante, incluso bajo este argumento exculpatorio, cabe la posibilidad jurídica de reclamar por la vía judicial las violaciones al derecho a la vivienda adecuada en la que han incurrido las empresas constructoras, tal como lo ha determinado en casos recientes la SCJN.

b. Sobre la falta de mecanismo de justiciabilidad de los DESC

Como ya hemos visto, el Estado mexicano ha reconocido en la Constitución diversos derechos sociales como consecuencia directa de las luchas sociales de

vulnerabilidad, deben implementar las medidas afirmativas requeridas para lograr la protección de sus derechos y un trato igual respecto a otros colectivos (Principios 35 a 41).

¹⁹⁶*Cfr.* Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la protección legal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.* nota 95, párrafos 30-37.

principios del siglo pasado. Sin embargo, en la lógica de las autoridades los derechos a la salud, a la vivienda digna y a un medio ambiente sano –por mencionar algunos- se reducen a meras proclamaciones formales desprovistas de justiciabilidad. De esta manera, el reconocimiento constitucional de los derechos sociales, económicos y culturales se encuentra sujeto al ámbito de discrecionalidad del aparato burocrático y se configura en la práctica como una dádiva o un objeto de compra¹⁹⁷.

El nuevo paradigma constitucional y el papel de las judicaturas resultan promisorios pero su efectividad tardará algunos años (quizás décadas) en lograr un verdadero cambio en la tutela de derechos sociales.

En el caso en estudio, los procesos fueron iniciados desde 2004, por lo que han sido substanciados bajo el paradigma constitucional anterior. Además no podemos perder de vista que más allá del modelo jurídico imperante, existe una relación de carácter corporativo y clientelar con la ciudadanía –y en especial con las persona agraviadas- por parte de las autoridades locales. Por ello ha resultado sumamente complicado y adverso la lucha por el derecho a la vivienda adecuada en el fraccionamiento.

En el presente caso, el señor Jorge Arzave y diversos vecinos, con el apoyo jurídico del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C., han interpuesto recursos administrativos y amparos por violaciones al derecho a la vivienda adecuada. A continuación se enumeran los más importantes.

- *Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México*

¹⁹⁷Ferrajoli,, Estado Social y Estado de Derecho, publicado en « Política del diritto », a. XIII, núm.1, marzo de 1982, traducción al español de Gerardo Pisarello, pp.13-14

El primer recurso que pretendía lograr la justiciabilidad directa del derecho a la vivienda adecuada, derivó de una solicitud de intervención a la Secretaria de Desarrollo Urbano del Estado de México. Ante una respuesta negativa que reducía la problemática general de falta de habitabilidad y disponibilidad de servicios públicos en la zona, a un “conflicto entre particulares”, Jorge Arzave interpuso una demanda de amparo¹⁹⁸.

En primera instancia el Juzgado Primero en Materias de Amparo y Juicios Civiles Federales con sede en Toluca, Estado de México, dentro del amparo número 525/2009, sobreseyó el juicio bajo el argumento de no haberse cumplido con el principio de definitividad. Ello a pesar de que alegamos violación directa a la Constitución, en tanto única excepción a dicho principio, el cual ordena agotar los recursos ordinarios previo a acudir al amparo. Ante la negativa de justicia se interpuso el recurso de revisión mismo que se substanció bajo el expediente 140/2010 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Distrito con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, culminando con la confirmación del sobreseimiento sin atender a los argumentos de fondo que versaban sobre las violaciones al derecho a la vivienda digna y decorosa.

Los razonamientos de los tribunales federales en este proceso, prácticamente radicarón en la imposibilidad de alegar violaciones a derechos humanos por la vía de amparo sin que antes se haya cumplido el “principio de definitividad”¹⁹⁹. Es decir, se debió agotar un procedimiento contencioso administrativo previamente para acudir a esta vía. Así las cosas, aún bajo el

¹⁹⁸Resolución administrativa de fecha 14 de abril de 2009, oficio 22402A000/824/2009, signado por la Secretaria de Desarrollo Urbano del Estado de México.

¹⁹⁹ Artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo (abrogada)

anterior paradigma constitucional dentro del cual se resolvió, se pasó por alto que existían excepciones a dicho principio, siendo una de ellas la alegación de una violación directa a la Constitución.

- *Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

De forma paralela, derivado de una queja interpuesta por el mismo señor Arzave, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (en adelante “CODHEM”), después de acordar en 2007 concluir el expediente por no encontrar responsabilidad de autoridad alguna, decidió reabrir de oficio el expediente de queja en septiembre de 2009 con motivo de la presiones internacionales²⁰⁰.

En paralelo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “CNDH”) decidió concluir en 2010 una queja derivada directamente por su homóloga estatal, en razón de la posible responsabilidad de las violaciones al derecho a la vivienda adecuada por parte de autoridades federales implicadas: INFONAVIT, ISSFAM y Comisión Nacional de Vivienda²⁰¹.

Para fragmentar y diluir el seguimiento de expediente que en principio se integraba contra diversas autoridades, la CODHEM decidió realizar varios desgloses: el primero de ellos por lo que toca a los actos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y el Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli; el segundo por los hechos que se imputaban al Organismo de Agua Potable del municipio (OPERAGUA); y el tercero por lo que respecta a las omisiones de la Procuraduría

²⁰⁰Expediente de queja CODHEM/02/1175/2009 radicado en la Segunda Visitaduría Regional Nororiente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

²⁰¹ La conclusión del expediente de queja CNDH/4/2010/1674/OD ante el organismos nacional fue notificada a Jorge Arzave a través del oficio V4/26735 de fecha 31 de mayo de 2010. La razón esgrimida por la CNDH es que el problema se reducía a un “conflicto entre particulares”.

de Protección al Ambiente del Estado de México y la Secretaría del mismo rubro²⁰².

Ello además de diluir el acervo probatorio que se había recabado durante tres años, complicó demasiado el seguimiento puntual de las acciones llevadas a cabo por la institución. En 2012, después de múltiples diligencias y visitas al Conjunto Urbano, la CODHEM negó emitir recomendaciones en los tres expedientes contra de las autoridades estatales y municipales implicadas. Prácticamente cerró los tres expedientes de manera simultánea.

Ante ello Jorge Arzave interpuso los recursos de impugnación en los meses de noviembre y diciembre de 2012 para que conociera del caso la CNDH - nuevamente, pero ahora por la responsabilidad de autoridades locales. El 25 de marzo de 2013, la Cuarta Visitaduría de la CNDH desechó los recursos respecto a los expedientes abiertos contra OPERAGUA²⁰³ y los correspondientes a Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México y la Secretaría del Medio Ambiente estatal²⁰⁴. El 8 de abril del mismo año haría lo mismo en lo que concernía a la Secretaría de Desarrollo Urbano estatal y el Ayuntamiento²⁰⁵.

Los argumentos del organismo nacional fueron idénticos en los tres casos: la CODHEM recabó todos los elementos de prueba pero no contó con datos para declarar una violación de los derechos humanos a la vivienda, medio ambiente sano y agua. No hizo caso de las alegaciones que demostraban la omisión de

²⁰² El original CODHEM/02/1175/2009 permaneció con el mismo número de identificación para las autoridades de desarrollo urbano; CODHEM/TLAL/1380/2011 se abrió para realizar las investigaciones por la deficiencia en el servicio de agua potable; y el expediente CODHEM/TLAL/41/2012 para atender la problemática medioambiental.

²⁰³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Expediente CNDH/4/2012/379/RI, 25 de marzo de 2013.

²⁰⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Expediente CNDH/4/2013/20/RI, 25 de marzo de 2013.

²⁰⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Expediente CNDH/4/2012/376/RI, 8 de abril de 2013.

valorar diversos elementos que comprobaban graves irregularidades en la construcción y equipamiento del Conjunto Urbano, tales como los dictámenes de riesgo emitidos por las instancias de Protección Civil. Una vez más se negaban mecanismos de tutela ante una problemática social grave. Lo más lamentable es que los dos organismos públicos de derechos humanos restringieron al máximo sus capacidades de incidir en la protección de los derechos implicados.

- *Comisión Nacional de Vivienda*

Varios vecinos promovieron en 2009 un recurso denominado “denuncia popular”, el cual tendría como efecto la intervención de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para lograr la tutela efectiva del derecho a la vivienda digna y el señalamiento de responsabilidades a servidores públicos implicados en la violación de este derecho²⁰⁶. Sin embargo el máximo organismo de vivienda a nivel nacional se negó a intervenir al nunca haber contestado.

- *OPERAGUA*

En junio de 2012, el señor Arzave solicitó a OPERAGUA que se le devolvieran los pagos que durante dos años había erogado de manera indebida por el servicio de suministro de agua. Asimismo solicitó que se realizarán los estudios y reparaciones urgentes a las líneas y tubos de agua debido a la interrupción constante del servicio por deficiencias en la infraestructura. Ante ello OPERAGUA respondió el 13 de julio de 2012 que no accedía a su petición en

²⁰⁶ Artículos 19, 95, 96 y 97 de la Ley de Vivienda. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de junio de 2006.

virtud de que los cobros de agua eran legales y los daños en la infraestructura del servicio “no eran responsabilidad del organismo.”²⁰⁷

Derivado de esa respuesta se impugnó ante la Sexta Sala Regional del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México (en adelante “TCAEM”), misma que declaró la validez del acto de autoridad²⁰⁸. En consecuencia, se interpuso recurso de revisión contra de la sentencia emitida por la Magistrada de la referida Sala Regional, mismo que fue radicado en la Tercera Sección de la Sala Superior del TCAEM dentro del recurso de revisión 1119/2012. Los magistrados de la citada sección confirmaron la sentencia recurrida el 13 de marzo de 2013, dejado subsistente la validez del acto combatido.

Como último recurso, se interpuso amparo directo mismo que fueradicado en el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito con sede en Naucalpan, Estado de México bajo el expediente 392/2013. Un año después -el 20 de marzo de 2014- se otorgó el amparo para el efecto de que la Sala Superior subsanara ciertas deficiencias formales y atendiera la totalidad de los agravios hechos valer en el recurso de revisión administrativa. Se quedaba a salvo la facultad de dictar una nueva sentencia en el mismo sentido.

Así sucedió pues el 16 de abril de 2014 cuando la Sala Superior del TCAEM emitió una segunda sentencia en la que confirmó la de primera instancia. Ante ello se volvió a promover un juicio de amparo cuyo conocimiento recayó ante el mismo Tribunal Colegiado de Circuito, ahora bajo el expediente 320/2014. En diciembre

²⁰⁷ Operagua Izcalli, Oficio OIOPDM/DG/1206/2012, 13 de julio de 2012.

²⁰⁸ La Sexta Sala Regional del TCAEM emitió sentencia dentro del expediente administrativo 63/2012

de 2014, una vez más, se ordenó dictar nueva sentencia por falta de exhaustividad en el análisis de las pretensiones del reclamante.

En esta ocasión, mediante resolución de 15 de febrero de 2015 la Sala Superior dejó de evadir pronunciamiento alguno sobre las responsabilidades de OPERAGUA. En cumplimiento de los lineamientos del amparo determinó que pesa sobre los habitantes del Conjunto la obligación de pagar el agua en razón de que se había acreditado la entrega de la red de suministro de agua al organismo público (no la totalidad del Conjunto Urbano como marca la ley). Además señaló de manera equivocada que las disposiciones legales en las que se basó el procedimiento administrativo no estaban vigentes al momento del contrato²⁰⁹. Contra dicha resolución, se interpuso nuevo juicio de amparo directo el 23 de abril de 2015, pese a que la sentencia fue dictada en febrero del mismo año. Ello se debió a la negligencia en notificar de manera pronta la resolución al señor Arzave.

- *Dirección General de Protección Civil del Estado de México*

Toda vez que las instancias de protección civil a nivel estatal y municipal ya habían determinado que el Conjunto Urbano se encontraba en riesgo inminente, el señor Jorge Arzave solicitó por escrito al Director General de Protección Civil del Estado de México que tomara las medidas correspondientes para revertir tal situación, además de obligar a la constructora para que realizara los estudios y reparaciones que le habían sido encomendadas por las propias autoridades desde 2008.

²⁰⁹ Antes de la reforma del primero de septiembre de dos mil once, publicada en la Gaceta de Gobierno número 42, ya existía normatividad adecuada y suficiente que indicaba que el titular de la autorización del conjunto urbano estaba obligada a prestar gratuitamente los servicios de agua potable y drenaje hasta en tanto no se materializara la entrega total del referido conjunto.

Ante la respuesta negativa del organismo²¹⁰, se acudió de nueva cuenta a la Sexta Sala Regional del TCAEM²¹¹. La Magistrada decretó la invalidez del oficio en diciembre de 2010. Contra ello el Director de Protección Civil interpuso recurso de revisión, mismo del cual conoció la Tercera Sección de la Sala Superior del TCAEM en el expediente 48/2011. En esta ocasión los Magistrados determinaron revocar la resolución de primera instancia y declarar la validez del oficio impugnado. Su razonamiento total fue que era una controversia entre particulares que debía ser dirimida en los juzgados civiles, por lo que el agraviado debía litigar contra la constructora y no contra la autoridad administrativa.

Si bien la vía civil también resulta adecuada, la valoración en la correlación de fuerzas sobre un eventual litigio arroja resultados desfavorables para los propietarios de los inmuebles quienes que enfrentar a poderosos despachos de abogados que se valen de componendas y mecanismos extrajudiciales para dirigir los litigios en una dirección provechosa para ellos. Además, esta vía no es excluyente de otras dirigidas contra ciertas autoridades responsables, por lo que es un exceso que los tribunales administrativos limiten su jurisdicción de tal manera que eximen de cualquier control jurisdiccional las actuaciones de órganos de protección civil.

De inmediato, el señor Arzave promovió juicio de amparo directo del cual conoció Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito con sede en Naucalpan bajo el expediente 396/2011. El 2 de diciembre de 2011 el Tribunal otorgó el amparo para el efecto de que la Sala Superior del

²¹⁰ Oficio número SGG/ASE/DGPC/0-3103-2010, de fecha 21 de junio de 2010.

²¹¹ Expediente 685/2010

TCAEM fuera exhaustiva y estudiara de manera completa el oficio de la Dirección de Protección Civil del Estado.

En esta ocasión, la Sala Superior del TCAEM modificó su fallo y estableció que la Dirección de Protección Civil sí tiene facultades para hacer cumplir a la constructora las obligaciones que contrajo con motivo de la autorización del Conjunto Urbano en 1999²¹².

La sentencia fue sorpresiva ya que por primera vez se establecía por la vía jurisdiccional la obligación de las autoridades en el cumplimiento y satisfacción del derecho a la vivienda adecuada. No obstante el gran avance que significó la resolución anterior, desde hace 3 años la Dirección de Protección Civil estatal y la Constructora Profusa se han negado a dar cumplimiento cabal a la sentencia. El TCAEM ha impuesto multas y medidas de coerción que han sido impugnadas de forma sistemática por la vía de amparo. En este caso, pese a una interpretación de la ley consonante con las obligaciones del Estado en materia de derecho a la vivienda adecuada, el incumplimiento de las sentencias se ha prolijado por los propios ordenamientos que no prevén sanciones más severas contra las autoridades responsables²¹³.

²¹² El 19 de enero la Sala resolvió que “[e]ste tribunal arriba a la conclusión de sostener la invalidez del oficio SGG/ASE/DGPC/O-3103/2010, de fecha veintiuno de junio de dos mil diez, emitido por la autoridad responsable a la luz de lo dispuesto en el artículo 1.11 fracción I, en relación con el 1.8 fracción IX, del Código Sustantivo de la materia, dado que si dentro de las atribuciones de la citada autoridad se encuentra la de determinar altos riesgos que se generen, también las de sancionar con motivo de aquel; quedando en esta tesitura firme la condena impuesta a la autoridad responsable; de emitir una nueva respuesta fundada y motivada a la petición presentada por Jorge Arzave Orihuela, el tres de junio de dos mil nueve, pero tomando en consideración, que sí tiene facultades para hacer cumplir a la empresa constructora denominada "Profusa, Sociedad Anónima de Capital Variable", las obligaciones que contrajo con motivo de la autorización del Conjunto Urbano denominado "Lomas de San Francisco Tepojaco ante el eminente riesgo en que se encuentran la vivienda del actor y demás viviendas..."

²¹³ Desde la emisión de la sentencia a la fecha la Dirección de Protección Civil ha girado tres nuevos oficios en los cuales se pretende dar cumplimiento a las pretensiones del Señor Arzave. Ello ha decantado en enredados procedimientos de ejecución que culminan en una determinación de no acatamiento del fallo.

- *Unidades Médicas*

En fecha 21 de marzo de 2013 Jorge Arzave interpuso denuncia popular por violación a los derechos humanos de salud, medio ambiente sano y vivienda ante la Presidencia Municipal de Cuautitlán Izcallí, Estado de México. Su intención era que el alcalde tomara las medidas pertinentes ante la inexistencia de cinco unidades médicas que en razón de la autorización de 1999 a la constructora debieron haberse construido y equipado.

Como respuesta al mencionado escrito, la Directora de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de Cuautitlán Izcallí²¹⁴ sostuvo que el 01 de junio de 2006, la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, acordó sustituir las unidades médicas por la Casa de la Tercera Edad, en virtud de considerarse, un mayor beneficio para el desarrollo y la zona de influencia.

El 24 de abril de 2013, Jorge Arzave presentó una demanda ante la Sexta Sala Regional del TCAEM donde solicitó que se declarara la invalidez del oficio emitido por la Directora de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, radicándola bajo el número de expediente 187/2013. En junio de ese mismo año, La Sexta Sala Regional del TCAEM declaró la validez del oficio impugnado.

El señor Arzave promovió recurso de revisión, mismo que se admitió a trámite por la Tercera Sección de la Sala Superior del TCAEM, asignando el número de expediente 644/2013. Los Magistrados confirmaron la sentencia el 31 de octubre del mismo año. Como consecuencia, presentó demanda de amparo de la cual conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. En agosto de 2014 resolvió otorgar el amparo a efecto de que

²¹⁴ Contestó en fecha 3 de abril de 2013 mediante oficio número DDUYMA/2013-2015/1088/2013/DCDV

se estudie congruente y exhaustivamente los agravios planteados, y se dicte una nueva resolución. En cumplimiento de dicha determinación, la Sala Superior del TCAEM confirmó el sentido de su resolución anterior.

Cabe destacar que durante la tramitación de diverso juicio fiscal 63/2012 en la Sexta Sala Regional del TCAEM, se agregó al expediente por parte de la autoridad administrativa el oficio DDUYMA/2009-2012/1233/2011/AAZHDI de fecha 12 de agosto de 2011, en el cual se señala que en lugar de las unidades médicas se remodeló un edificio de la Policía de Tránsito Municipal. Esa circunstancia se hizo valer ante el TCAEM y se agregó la prueba en el expediente correspondiente.

Sin embargo la Sala Superior del TCAEM volvió a confirmar la validez del oficio de la Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente municipal. Una vez más se interpuso juicio de amparo del cual conoció el mismo Cuarto Tribunal Colegiado en la materia, bajo el expediente 638/2014. En esta ocasión el tribunal federal sentenció al TCAEM para que tomara en cuenta que existían dos oficios sumamente contradictorios girados por la misma autoridad municipal. Sigue sin cumplirse la resolución de amparo, puesto que la Sala Superior del TCAEM ha solicitado tres prórrogas para emitir un nuevo fallo.

- *Procuraduría General de Justicia del Estado de México*

Desde el 9 de septiembre de 2011, la señora Bertha Cárdenas González, habitante del Conjunto Urbano, interpuso denuncia penal ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (en adelante "PGJEM"). Desde ese momento, se presentó semana con semana a la agencia del Ministerio Público de Cuautitlán Izcalli para revisar los avances en la carpeta de investigación que se

abriera con motivo de los hechos denunciados contra la constructora. La idea de acudir ante la institución de procuración de justicia hacía sentido ante las promesas de celeridad y efectividad del nuevo sistema acusatorio penal²¹⁵.

Desde el principio enfrentó reticencias del agente del Ministerio Público, quien por el contrario fue amable y obsequioso en el trato con los representantes de la empresa, permitiéndoles en todo momento conocer el estado de la investigación. A pesar de las dificultades para que le admitieran pruebas, la señora Cárdenas logró que se agregara a la carpeta un informe de la Dirección de Bomberos y Protección Civil de Cuautitlán Izcalli fechado el 29 de julio de 2011 y otro reporte de personal técnico adscrito a INFONAVIT fechado el 22 de agosto de 2011. Ambos documentos confirmaban que la vivienda tenía fisuras y desplazamientos como resultado de los deficientes materiales utilizados y la mala cimentación. Agregado a ello, en noviembre de dicho año se realizó un peritaje en materia de ingeniería civil por parte de un experto de la PGJEM que confirmó la falta de estructura adecuada.

A pesar de las pruebas fehacientes, el Agente del Ministerio Público decidió no ejercer acción penal en septiembre de 2012. Después de impugnar la decisión ante un juez, se revocó dicha determinación. La carpeta se reabrió pero permaneció paralizado su trámite dos años más. Sin haber realizado la mínima diligencia para esclarecer los hechos, un nuevo agente ministerial decidió nuevamente no ejercer acción penal el 24 de enero de 2014. Una vez más se

²¹⁵ Agente del Ministerio Público del Primer Turno Sin Detenido adscrito a la Fiscalía Regional de Cuautitlán Izcalli de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Carpeta de investigación: 493520210180011.

impugnó y el juez de control decidió revocar la resolución del funcionario público encargado de la investigación²¹⁶.

La voluntad por garantizar impunidad a la constructora llegó a su momento más cínico cuando se determinó en abril de 2015 enviarlo a otra agencia del PGJEM. Esta oficina se encarga de investigaciones integradas bajo el anterior sistema penal de corte inquisitivo. Con ello se pretende someter la indagatoria a un proceso más lento, opaco y burocrático.

- *INFONAVIT*

Un proceso se inició por la opacidad de INFONAVIT, el cual no quiso brindar información sobre las medidas que adoptó para garantizar el derecho a una vivienda digna en el Conjunto Urbano. La institución negaba que tuviera tal obligación y que existiera un marco regulatorio que la sujetara a ese respecto²¹⁷. Por ello se activó un proceso de acceso a la información. En un primero momento, se impugnó la negativa de brindar información ante el Comité de Transparencia de la institución. Dicha instancia confirmó la supuesta “inexistencia” de los datos y documentos requeridos. Carecía de sentido afirmar que no existía dicha información pues el ONAVI cuenta con Lineamientos técnicos que deben cubrir las viviendas que van a financiar.

Se activó un juicio de amparo del cual conoció el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa con sede en el Distrito Federal, dentro del juicio 1276/2009. Este órgano jurisdiccional, otorgó el amparo para que el INFONAVIT

²¹⁶ Juzgado de Control y Juicio Oral del Distrito Judicial de Cuautitlán, Estado de México., resolución de 21 de febrero de 2014.

²¹⁷Comité de Transparencia y Acceso a la Información del Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores, Resolución administrativa RCT-0141-09/09 de fecha 5 de octubre de 2009.

proporcione información sobre el fundamento legal por el cual el Instituto debe de garantizar el derecho a una vivienda digna y decorosa. La autoridad responsable se inconformó e interpuso recurso de revisión el cual fue radicado bajo el juicio 156/2010 del índice del Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que confirmó la sentencia y obligó al INFONAVIT a responder debidamente.

El 14 de julio del 2011, el Comité de Transparencia y Acceso a la Información del INFONAVIT, en cumplimiento de la ejecutoria de amparo, emitió nueva resolución en la cual aporta información vital para entender la normatividad técnica que rige las supervisiones de la Institución, pero prácticamente mantiene su posición elusiva y desconoce sus obligaciones en lo que respecta a la garantía efectiva del derecho a una vivienda digna²¹⁸. A partir de este proceso, se tuvo conocimiento de un conjunto de Lineamientos exhaustivos que rigen el actuar del INFONAVIT al momento de supervisar la calidad de las viviendas, sin embargo no se puede obligar al ONAVI a rendir cuentas por la interpretación limitada y sesgada que hacen de la ley los funcionarios que las integran.

- *Relatoría ONU*

Como parte de las pocas experiencias exitosas en el caso podemos mencionar que la entonces Relatora Especial de la ONU, Raquel Rolnik, corroboró en su informe anual de actividades de 2010 las graves conculcaciones al derecho a la vivienda por parte del Estado mexicano en el caso de Lomas de San

²¹⁸Comité de Transparencia y Acceso a la Información del Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores, Resolución administrativa RCT-0167-07/10, de fecha 7 de julio de 2010

Francisco Tepojaco.²¹⁹ A la par se han enviado comunicaciones urgentes a los relatores de la ONU sobre el derecho al nivel más alto posible de salud y sobre desechos tóxicos, respectivamente.

c. La opacidad y corrupción como constante de la actividad gubernamental.

En otro orden de ideas es importante resaltar que el acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas constituyen principios fundamentales de toda democracia. La actividad del Estado requiere del escrutinio social constante como una forma de control democrático del poder.

En lo referente al respeto, garantía y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, la opacidad y falta de información clara es una constante. Esta situación favorece el decisionismo burocrático y la corrupción. Dentro de este ámbito de opacidad, el gobierno en sus tres niveles guarda una relación de franca connivencia con los conglomerados empresariales. De esta manera las autoridades acuerdan con las empresas ciertos beneficios privados que correlativamente significan la violación a los derechos humanos de los grupos sociales empobrecidos.

Ejemplo de lo anterior es Marisela Velazco González, actual titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, quien además es prima del entonces gobernador y hoy presidente de la República Enrique Peña Nieto. La funcionaria ha sido denunciada en múltiples ocasiones por su connivencia con empresas desarrolladoras de vivienda, como es el caso de Urbi Desarrollos

²¹⁹ Informe de la Relatora de vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la no discriminación Raquel Rolnik, Doc. A/HRC/13/20/Add.1, 22 febrero de 2010, 13ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, párrafo 52.

Urbanos S.A de C.V. a favor de la cual sigue autorizando la construcción de miles de vivienda de interés social en municipios como Tecamac, a pesar de que dicha constructora adeuda 10 mil millones de pesos en créditos fiscales²²⁰.

En el caso particular, resulta inexplicable por qué después de 15 años de haberse autorizado el proyecto de Lomas de Cuautitlán las empresas concesionarias no han terminado las obras de urbanización. En el mismo sentido, salta a la vista que los servicios públicos previstos en el proyecto original -tales como escuelas, unidades médicas y centros deportivos- han sido prácticamente eliminados de los planes de trabajo de las constructoras. Privilegiando el lucro, tales obras de interés social han sido sustituidas arbitrariamente por más casas y departamentos de calidad deplorable.

En este sentido es importante resaltar que la empresa Profusa, S.A. de C.V. es propiedad de la familia FuntanetMange. Dicha familia está íntimamente vinculada con el priismo local, llegando algunos de sus miembros a ocupar puestos de representación popular²²¹. Entonces la protección y permisividad de las autoridades se puede explicar a partir de la lógica de compadrazgo que rige la relación entre altos funcionarios del Estado de México y la empresa constructora. Ello resulta característico dentro de un sistema político especialmente propenso a la influencia de grupos y de clanes familiares, sin alternancia en la gubernatura hasta ahora.

²²⁰ Cfr. Daniel Pensamiento, *La prima incomoda de Peña Nieto y su fraude inmobiliario*, Acento Veintiuno Diario Informativo, 22 de noviembre de 2010, disponible en <http://www.acento2110.com/acento/10NP22112010.html>.

²²¹ Por ejemplo, Francisco FuntanetMange socio de la Constructora Profusa S.A de C.V. fue presidente del Consejo Coordinador Empresarial Mexiquense y fue diputado local del Partido Verde de 2009 a 2012. Cfr. Guadalupe Rosas, *Francisco FuntanetMange pidió que cesen las especulaciones sobre su salida del CCEM*, Poder Edomex, 10 de julio de 2009, disponible en http://www.poderedomex.com/notas.asp?nota_id=46561.

Peor ha resultado que las autoridades cuyas atribuciones legales estriban en la supervisión de las obras, han omitido verificar el cumplimiento de requisitos técnicos mínimos. Es evidente que ningún funcionario público, ya sea del INFONAVIT e ISSFAM, o del Estado de México, revisó la edificación de las casas y del equipamiento urbano. Por el contrario, avalaron graves omisiones que han decantado en la afectación estructural viviendas y en el deterioro de las vías públicas, postes de luz y líneas de agua potable.

Como ya se mencionó, al margen de la colectividad, las autoridades estatales y del municipio de Cuautitlán Izcalli han decidido unilateralmente prorrogar los plazos de entrega de las obras de urbanización a las constructoras y autorizar cambios al proyecto original²²². Esta situación se ha presentado en múltiples ocasiones sin justificación alguna y en detrimento de los intereses de los grupos sociales implicados. Con ello se perpetúa las condiciones de marginación de los habitantes de Lomas de San Francisco Tepojaco, pues desde hace años no cuentan con servicios públicos de calidad.

d. Los mecanismos de control social

Toda la problemática descrita atrae como consecuencia lógica el malestar social. Esto es así en razón de la falta de mecanismos efectivos e idóneos para defender los derechos sociales en juego y la cerrazón de las autoridades para solventar integralmente los problemas que padecen los grupos empobrecidos.

En el caso de los habitantes de Lomas de San Francisco Tepojaco, a las condiciones de desigualdad que de por sí padecen en las relaciones laborales se

²²² Minuta de Trabajo, *op.cit.*, nota 189.

abona la *precarización* de su espacio vital consecuencia de la privación de sus derechos humanos a la vivienda adecuada, salud y medio ambiente sano²²³.

Desde el principio, algunos vecinos y vecinas del lugar decidieron organizarse para exigir sus derechos. Inmediatamente las autoridades estatales y municipales, a través de sus operadores políticos, se acercaron a los líderes de las agrupaciones vecinales para ofrecerles ciertas prebendas a cambio de su silencio.

La intervención estatal en este rubro fue efectiva. Inmediatamente los pobladores de Lomas de Cuautitlán se desmovilizaron y redujeron notoriamente su capacidad organizativa. La decepción ante la acción colectiva -basada en activar procesos de acceso a la información, administrativos, cuasijurisdiccionales, judiciales y de interlocución política- prevalece desde entonces entre los vecinos del lugar. Con esto se sientan las bases de la fragmentación social materializada en la desconfianza ante cualquier iniciativa de exigencia ciudadana de derechos.

Otra forma de atomización social es la prevalencia de condiciones de inseguridad ciudadana. En el presente caso, los y las vecinas del lugar enfrentan índices delictivos preocupantes como muchas otras colonias marginalizadas²²⁴. Ante la constante solicitud de presencia policiaca, los actores gubernamentales responden que no cuentan con los recursos para proveerla.

La prevalencia de condiciones de inseguridad ciudadana en los espacios sociales *precarizados* genera dinámicas de degradación social. De esta forma el

²²³ Butler, Judith, *op cit*, nota 22

²²⁴ Jafet Tirado/ Edgar Ledesma, “Ocho municipios de Edomex, donde más extorsionan, matan, plagian...”, El Financiero, Nacional, publicado el 03 de diciembre de 2015, visible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ocho-municipios-de-edomex-donde-mas-extorsionan-matan-plagian.html>

miedo inhibe la vida en sociedad y rompe los vínculos comunitarios que pudieran constituirse en demandas colectivas. De la misma manera se generan procesos de *desubjetivación política* que condicionan o de plano anulan la posibilidad de ejercer derechos de ciudadanía por parte de grupos sociales excluidos en razón de la retracción del Estado y del espacio público²²⁵.

Para todas las personas, el espacio social se constituye en algo que hay que rehuir a toda costa. El otro es fuente de miedo constante. Consecuentemente, el individuo se retrae a su vida privada e íntima; a su hogar donde el miedo se hace más grande al igual que su soledad²²⁶. Ello, repito, en desmedro de la posibilidad de articularse colectivamente.

De esta manera, los barrios marginales se impone una coexistencia social limitada con los sectores sociales integrados. Los primeros constituyen más bien, objetos de dádivas que cuyos actos políticos pueden ser condicionados en una dirección provechosa en el marco de una relación clientelar y corporativa. De esta manera, la exclusión social se traslada al plano urbanístico y territorial en forma de segregación espacial²²⁷.

En esta tesitura aquellos sujetos precarizados pierden derechos de ciudadanía. Con ello no solo se busca tutelar efectivamente ciertos valores terminales del sistema hegemónico, sino guardar el orden institucional²²⁸.

²²⁵Wacquant, Loic, *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010, p.62

²²⁶Rodríguez, Esteban, “Estado del miedo. El terrorismo como nuevo rudimento legitimador del Estado de Malestar”, Rodríguez, Esteban (coord.), *Políticas del Terror. Las formas del terrorismo de Estado en la Globalización*, Argentina, Ed. Ad-Hoc/Centro de Investigación y Acción Jurídicas, 2007, pp. 75 y 76

²²⁷*Ibidem*, p. 93

²²⁸Rezsés, Eduardo, “*El derecho penal del enemigo. Un nuevo intento de expansión del poder punitivo*”, *op. cit.*, nota 226, pp. 112-113

Sin embargo, aquellas personas que pese a todas las condiciones adversas han persistido en su activismo a favor de la comunidad han recibido como respuesta oficial la violencia.

Como muestra de lo anterior encontramos el caso del señor Jorge Arzave es una clara muestra de la estigmatización, hostigamiento y amenazas que le esperan a aquellos que luchan por la plena vigencia de sus derechos humanos. La denuncia pública de las amenazas proferidas contra su persona y su familia, en tanto violaciones a su derecho a la integridad personal, no han sido debidamente atendidas por las autoridades estatales²²⁹. Pese a las denuncias penales y la solicitud de medidas cautelares al Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, CODHEM y CNDH, se han repetido los actos de hostigamiento. Una vez más se hace patente el criterio excluyente que predomina en las políticas de seguridad y los mecanismos ilegales de coerción contra voces disidentes a los que recurre el Estado²³⁰.

²²⁹Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C., ACCIÓN URGENTE: Amenazas contra Jorge Arzave Orihuela, defensor de Derechos Humanos de Lomas de San Francisco Tepojaco, Estado de México, 13 de junio de 2014, visible en <http://centroprodh.org.mx/accionesurgentes/?p=13>

²³⁰Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C., ACCIÓN URGENTE: Amenazas contra Jorge Arzave Orihuela, defensor de Derechos Humanos de Lomas de San Francisco Tepojaco, Estado de México, 10 de junio de 2013, visible en <http://centroprodh.org.mx/accionesurgentes/?p=119>

Conclusiones

Actualmente, la intención de transitar de una relación discrecional, a una regulada entre Estado y ciudadanía a través de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, encuentra su vía de desarrollo y posible materialización en la operatividad judicial directa e indirecta de estos derechos.

Hace cuando menos cuatro décadas, el Estado de Bienestar o sus emulaciones desarrollistas no lograron cumplir esta expectativa, aún a pesar de las garantías sociales existentes. Aún en dichos paradigmas, se fincó el control corporativo y clientelar de la ciudadanía y los grupos sociales a través de las prestaciones sociales satisfechas de manera discrecional y selectiva.

A partir de un cambio de modelo económico a nivel global que apuesta por el adelgazamiento del Estado (en lo social y económico), la de por sí discrecional relación entre Estado y ciudadanía en la satisfacción de derechos sociales se agudizó. Sin embargo, persiste la expectativa de acción por parte del Estado bajo los parámetros de los derechos humanos. Estos establecen condiciones mínimas que han encontrado un nivel de detalle y desarrollo considerable en aras de lograr la consecución de los derechos sociales.

En México, el PRI construyó un control corporativo de las organizaciones sociales que aglutinaban a sectores significativos de la sociedad. El Estado empresario, y empleador, fue un mecanismo garante de paz social y fuente de su propia legitimidad. Además políticas sociales extendidas -como la provisión y financiamiento de vivienda- fueron un factor constitutivo de la hegemonía del PRI aún fuera de su área de influencia en las empresas estatales y la burocracia. En el momento de la adecuación del modelo económico, la capacidad del Estado de

direccionar a los sectores populares fue exitosa. No así con las élites económicas que fueron reclamando mayores espacios políticos a través de la oposición, y los fueron ganando.

A partir de inserción en el modelo económico neoliberal, se generó una nueva correlación de fuerzas en la que el Estado mexicano dejó de ser un “árbitro” (por lo menos en el discurso) para adecuarse a los intereses de las élites económicas. Ello ha detonado en mayor desigualdad política, económica y social comparable a la existente a principios de siglo XX. A pesar de ello, en el discurso normativo persiste el ideario de un Estado Social de Derecho –plasmado en la Constitución- y continúan vigentes las políticas sociales, el nuevo anclaje político dificulta el acceso a bienes sociales fundamentales para amplias capas de la población.

Actualmente, la propia configuración de las élites prodiga lo que hemos denominado *cierre social*, bajo el cual los grupos de poder llegan a acuerdos al margen del interés general, acaparando las ventajas que les brinda su posición y perpetuando las condiciones que imposibilitan el desarrollo de las personas que no pertenecen a su círculo social.

Uno de los aspectos más alarmantes de este cierre social es la falta de acceso bienes sociales, ahora en clave de derechos humanos. En el caso del derecho a la vivienda, reconocido en nuestro orden constitucional y convencional, su efecto goce y ejercicio debe revestir características de adecuación, dignidad y habitabilidad. Sin embargo, la baja calidad y adecuación de las viviendas que se supone benefician a los estratos más desaventajados de la sociedad, terminan por

convertirse en factor determinante que agudiza la marginación social y en una vulneración continua de sus derechos fundamentales.

En el caso de Lomas de San Francisco Tepojaco, las autoridades de los tres niveles amparan la conculcación del derecho a la vivienda, y otros tales como el acceso a agua potable, salud y educación. Esta permisividad y connivencia hacia aquellos particulares que construyeron en zonas de alto riesgo, en un entorno medioambiental dañino para la salud y erigiendo viviendas inestables que ponen en peligro la vida de los habitantes; configuran violaciones a los derechos humanos.

En específico, el nivel de vida de los habitantes del Conjunto Urbano Lomas de San Francisco Tepojaco, Cuautitlán Izcallí, Estado de México, es día a día más **precario**, debido a que la autorización de desarrollo se otorgó en un marco considerable de irregularidades, mismas que cotidianamente ponen en riesgo sus vidas, integridad personal, salud y patrimonio.

La posibilidad de una reparación de las violaciones al derecho a la vivienda por los canales institucionales formales ha encontrado fuertes reticencias en razón de que se apela la solución de los conflictos en el marco de relaciones corporativas y clientelares. Peor aún la acción del Estado se ha dirigido a desgastar la organización vecinal o a cooptarla mediante la adopción de soluciones carentes de progresividad. Ante esta realidad podemos concluir que el derecho a la vivienda digna, pese a tener rango constitucional, sigue concibiéndose como una prestación discrecional y arbitraria. Ello incluso ha ido en detrimento de la observancia de los más altos estándares internacionales contenidos en la Observaciones Generales 3, 4 y 9 del Comité DESC; así como

los Principios de Limburgo y las Directrices de Maastrich que prevén la disponibilidad de recursos jurídicos y el involucramiento de las instituciones nacionales (judiciales, administrativas y cuasijurisdiccionales) en la protección de los derechos sociales.

Sin embargo, en el campo de la disputa social y política de los grupos afectados en la zona, los mecanismos de tutela judicial efectiva de los derechos en juego se han convertido en una opción para llevar la resolución del conflicto a otro nivel y bajo otras reglas. Grandes retos enfrenta hoy uno de los Poderes del Estado que tradicionalmente fue instrumentalizado por la racionalidad política del régimen, gozando durante buena parte del periodo posrevolucionario de una independencia más formal que real. Con el gradual avance de la independencia judicial (sobre todo a nivel federal) y la poderosa arma discursiva que se ha construido a raíz de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, la justiciabilidad del derecho a la vivienda y otros de la misma naturaleza, comienza a mostrar algunos trazos interesantes a partir de un robusto corpus de leyes que brindan claridad en cuanto a los alcances del derecho a la vivienda adecuada y la responsabilidad del Estado al respecto.

En la experiencia de Lomas de San Francisco Tepojaco se ha evidenciado la relativa falta de condiciones normativas para construir argumentaciones tendientes a la protección más amplia del derecho a una vivienda adecuada, sin embargo desde 2011 con la reforma constitucional de derechos humanos se genera la potencialidad de todo un campo discursivo en el derecho que puede revertir la situación anterior.

En efecto, el nuevo parámetro de regularidad constitucional, que integra a la Constitución los tratados internacionales de los que México es parte, así como la interpretación de estos instrumentos por parte de los órganos internacionales autorizados, abre un campo de lucha en el foro judicial que tendrá que ser agotado como complemento a otras estrategias colectivas. Los vastos estándares en la materia desarrollados por la Relatoría Especial y el Comité DESC (ya incorporados en la jurisprudencia nacional), así como los precedentes establecidos por tribunales constitucionales como el colombiano y el argentino, ayudan comprender cada vez la justiciabilidad del contenido mínimo esencial del derecho a la vivienda adecuada, digna y decorosa. Dicha justiciabilidad, opera partir de que las violaciones del derecho a la vivienda alegadas tienen conexión con otros derechos humanos como vida, salud, integridad personal.

En efecto, los argumentos más sólidos que pueden esgrimir los sujetos afectados por la falta de garantía efectiva del derecho a la vivienda, es la concomitancia de éste o su operatividad indirecta respecto a derechos que tradicionalmente han sido considerados justiciables de manera inmediata como la no discriminación , vida, salud, interés superior de la niñez.

Esto puede ser parte de una estrategia que a manera de aproximaciones sucesivas redunde en la comprensión integral e indivisible del derecho a la vivienda con aquellos cuya preminencia no se pone en tela de duda, como la vida e integridad personal. De esta manera, como ha sucedido en Colombia y Argentina (y con menor intensidad en Sudáfrica e India), se avanzará en la construcción judicial de un derecho que dependerá menos de la afectación grave a otros derechos, entiendo su naturaleza como parte integrante de un mínimo vital.

Aún en el estadio actual del edificio jurisprudencial comparado, podemos recuperar numerosas vías de interpretación que sean introducidas a través de nuevas estrategias jurídicas en el caso de Lomas de San Francisco Tepojaco. Esta posibilidad se fortalece ante un vasto marco jurídico que, aunque deficitario en su cumplimiento, puede generar una base argumentativa en conexión con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Bibliografía general

ABRAMOVICH, Victor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Ed. Trotta, 2002.

ALTA COMISIONADA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS *Informe sobre la protección legal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 22 de junio de 2006, Documento de Naciones Unidas, E/2006/86.

-----, "Housing Rights Legislation: Review of International and Regional Legal Instruments", *Settlement Programme*, Nairobi, 2002.

BANCO MUNDIAL, "Housing: Enabling Markets to Work", *World Bank Policy Paper*, Washington, D.C., 1993.

BASAÑEZ, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, México, Siglo XXI Editores, 8ª edición, 1990.

BAUDRILLARD, Jean, *La sociedad de consumo*, Madrid, Siglo XXI., 2009

BIZBERG, Ilán, "Auge y decadencia del corporativismo", en Lorenzo Meyer (coord.), *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y Permanencias*, México, Ed. Océano, Serie Tiempo de México, 2003.

BUTLER, Judith, *Frames of war: when is life grievable?*, Londres y Nueva York, Verso, 2009.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS "MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ", A.C., ACCIÓN URGENTE: Amenazas contra Jorge Arzave Orihuela, defensor de Derechos Humanos de Lomas de San Francisco Tepojaco, Estado de México, 13 de junio de 2014, visible en <http://centroprodh.org.mx/accionesurgentes/?p=13>

-----, ACCIÓN URGENTE: Amenazas contra Jorge Arzave Orihuela, defensor de Derechos Humanos de Lomas de San Francisco Tepojaco, Estado de México, 10 de junio de 2013, visible en <http://centroprodh.org.mx/accionesurgentes/?p=119>

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE LA CASA Y SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL, *Estado Actual de la Vivienda en México 2006*, México, 2006.

-----, *Estado Actual de la Vivienda en México 2012*, México, 2012.

-----, *Estado Actual de la Vivienda 2014*, México, 2014.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación General número 3: relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2ª del Pacto), adoptada durante el 5ª período de sesiones, Documento de Naciones Unidas. E/1991/23 (1990), 1990.

-----, Observación General N° 4 Relativa al derecho a una vivienda adecuada, 1991. Adoptada durante el 6° periodo de sesiones. Documento de Naciones Unidas E/1992/23.1991.

-----, Observación general 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000).

-----, Observación General número 9 relativa a la aplicación interna del Pacto, adoptada durante el 19º periodo de sesiones, Documento de Naciones Unidas E/1998/22, 1998, párr. 9.

-----, Observaciones finales sobre la India (E/C.12/IND/CO/5).

-----, Observaciones finales sobre Lituania (E/C.12/1/Add.96).

-----, Observaciones finales sobre Kenya (E/C.12/KEN/CO/1).

-----, Observaciones finales sobre Reino Unido (E/C.12/GBR/CO/5).

-----, Observaciones finales sobre Francia (E/C.12/FRA/CO/3).

-----, Observaciones finales sobre Chipre (E/C.12/CYP/CO/5).

-----, Observaciones finales sobre Nicaragua (E/C.12/NIC/CO/4).

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada*, Resolución 2001/34.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), Medidas Provisionales para las Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil (Belo Monte), Comunidades de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano (Panamá), Miembros de la Comunidad LofPaichilAntriao del Pueblo Indígena Mapuche (Argentina), Personas privadas de libertad en la Prisión Profesor Aníbal Bruno (Brasil).

COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS (SUIZA), EL INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS URBAN MORGAN (ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA),

Y EL CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE MAASTRICHT (PAÍSES BAJOS), Directrices de Maastrich, 22-26 de enero de 1997.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, “Recomendación 26/2001”, 27 de noviembre de 2001.

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, 25 de junio de 1993.

CONSEJO DE EUROPA, recomendación del Comisionado de Derechos Humanos sobre la aplicación del derecho a la vivienda, Documento (CommDH(2009)5), Estrasburgo, 2009.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Medición de la Pobreza 2010, Información por municipios, México, 2010, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Informacion-por-Municipio.aspx>

-----, *Medición de la Pobreza 2014*, México, 2014, disponible en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx

-----, *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México, 2010*, disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, Índice de Marginación 2010, México, 2010, disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2001.

ESQUIVEL HERNÁNDEZ, Gerardo, *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político*, México, OXFAM México, 2015.

FERRAJOLI, Luigi, *Estado Social y Estado de Derecho*, publicado en « *Politica del diritto* », a. XIII, núm.1, marzo de 1982, traducción al español de Gerardo Pisarello.

GARZA TOLEDO, Enrique de la, “El corporativismo: teoría y transformación”, *Revista Iztapalapa* 34, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Julio-Diciembre de 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 2014, México, 2014,

KLEIN, Naomi, *Desheredados de la sociedad de propietarios*, publicado el 16 de marzo de 2008, en La Jornada, traducido por Tania Molina Ramírez, visible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/16/index.php?section=opinion&article=030a1mun>

ONU-HÁBITAT, *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries, Quick Policy Guide Series*, Vol. 1, Nairobi, 2011.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, Principios de higiene de la vivienda, Ginebra, 1990.

ORNDAT, Dávila Ma. Del Rocío y QUIROGA LEOS, Gustavo, “La ciudad nueva de Cuautitlán Izcalli: una tentativa del ordenamiento del territorio y urbanismo del Estado de México”, *Tribuna: Gaceta Mexicana de Administración Pública*, s/f, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/10/trb/trb8.pdf>

OSORIO, Jaime, *Explotación redoblada y actualidad de la revolución: Refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Xochimilco, Editorial Itaca, 2009.

PARKIN, Frank, *Marxismo y teoría de clases. Una crítica burguesa*, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1984.

PISARELLO, Gerardo, *El Estado Social como Estado Constitucional: más garantías, más democracia*.

PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos, *Herejías periféricas. Raúl Prebisch: vigencia de un pensamiento*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2003

POLLOCK, David, “Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, N° 75, Diciembre 2001.

PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, publicado el 30 de abril de 2014.

RAPHAEL, Ricardo, *El mirreynato: la otra desigualdad*, México, Planeta, 2014.

RELATOR ESPECIAL DESIGNADO EN VIRTUD DE LA RESOLUCIÓN 1992/26 DE LA SUBCOMISIÓN DE PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIONES Y PROTECCIÓN A LAS MINORÍAS Y DE LA DECISIÓN 1993/103 DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, Informe sobre la marcha de los trabajos

presentado por el Sr. Rajindar Sachar, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/15, 22 de junio de 1993.

RELATOR ESPECIAL SOBRE UNA VIVIENDA ADECUADA COMO ELEMENTO INTEGRANTE DEL DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO Y SOBRE EL DERECHO DE NO DISCRIMINACIÓN, Informe del 13 de agosto de 2008, Documento de Naciones Unidas, A/63/275.

-----, Doc. A/HRC/13/20/Add.1, Informe de 22 febrero de 2010, 13ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

-----, Informe de 10 de agosto de 2012, Documento de Naciones Unidas A/67/283.

-----, Informe de 26 de diciembre de 2013, Documento de Naciones Unidas A/HCR/19/53.

REZSES, EDUARDO, “*El derecho penal del enemigo. Un nuevo intento de expansión del poder punitivo*”, Rodríguez, Esteban (coord.), *Políticas del Terror. Las formas del terrorismo de Estado en la Globalización*, Argentina, Ed. Ad-Hoc/Centro de Investigación y Acción Jurídicas, 2007.

DEL RIVERO DEL RIVERO, José Alberto y ROMERO PÉREZ, Ramón Alberto, *La vivienda como derecho constitucional*, Tabasco, Universidad Autónoma de Tabasco, Colección Francisco J. Santamaría: Pensamientos y Estudios Jurídicos, 2010.

RODRÍGUEZ, ESTEBAN, “Estado del miedo. El terrorismo como nuevo rudimento legitimador del Estado de Malestar”, Rodríguez, Esteban (coord.), *Políticas del Terror. Las formas del terrorismo de Estado en la Globalización*, Argentina, Ed. Ad-Hoc/Centro de Investigación y Acción Jurídicas, 2007.

ROGELIO ÁLVAREZ, José, *Enciclopedia de México*, Enciclopedias de México, S.A. de C.V. México., 1987, t. XIV, pp. 8087-8088.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, “Informe Semanal del Vocero”, 24-28 de junio de 2013. Con cifras de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 2012, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

SOLOIZCALLI, Sitio web disponible en <http://soloizcalli.com/cuautitlan-izcalli/>

SOUSA SANTOS, Boaventura de, *El milenio huérfano: Ensayos para una nueva cultura política*, Ed Trotta, Madrid, 2005.

-----, *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, Buenos Aires, CLACSO, 2006.

-----, *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Ed. Trotta, 2009

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana Q-Z. Porrúa. México, 2002. t. VI, pp. 1008-1009.

VILLAR CALVO, Alberto Javier, *Políticas de vivienda en México: de 1917 a la globalización*, Tesis Doctoral, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid- Escuela Técnica Superior de Arquitectura.

WACQUANT, LOIC, *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

Legislación

Código Administrativo del Estado de México.

Constitución de la República Argentina

Constitución de Colombia

Constitución de la República de Sudáfrica.

Constitución de la India

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Vivienda

Ley de Vivienda del Estado de México

Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México..

Jurisprudencia

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-569 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz

-----, Sentencia T-049 DE 2009. M.P. Humberto Antonio Serra Porto.

-----, Sentencia T-894 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería.

-----Sentencia T-079 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y Sentencia T.163 de 2013. M.P. José Ignacio PreteltChaltjub.

-----' Sentencia T-473 de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández

-----, Sentencia T-1094 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia 238A de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo

CORTE CONSTITUCIONAL DE SUDÁFRICA, República de Sudáfrica vs. Grootboom. Caso CCT 11/00. Sentencia de 4 de octubre de 2000

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso IvcherBronstein, Sentencia de 6 de febrero de 2001.

-----, Caso Cinco Pensionistas v. Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003.

-----, Medidas provisionales de las penitenciarías de Mendoza (Argentina), Febem (Brasil), Urso Branco (Brasil) Yare I y II (Venezuela) y La Pica (Venezuela).

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, Informe anual de labores 2011, México, p. 7

PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Contradicción de tesis 293/2011, Sesión de 26, 27 y 29 de agosto, 2 y 3 de septiembre de 2013, p. 34.

-----tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), bajo el registro 2006224, publicada el 25 de abril de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 1a. CXLV/2014 (10a.) de, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Libro 5, abril de 2014, página 793, del tenor literal siguiente: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SU EJERCICIO EN SEDE NACIONAL E INTERNACIONAL"

-----, ADR 3516/2013. Primera Sala de la SCJN. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Del que emanaron las Tesis: 1a. CXLVIII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la

Federación, Décima Época, 2006171, Primera Sala, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Pag. 801, Tesis Aislada(Constitucional), del rubro “DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.”

-----, ADR 931/2012. Primera Sala de la SCJN. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Del que emanó la Tesis: 1a. XLI/2013 (10a.), Décima Época, Registro: 2002746, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 1, Pág: 799. Amparo Directo en Revisión 931/2012.. 5 de diciembre de 2012.

-----, ADR 2441/2014. Primera Sala de la SCJN. Ministro Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Del que emanó la Tesis: 1a. CCV/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2009348, Primera Sala, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, Pag. 583, Tesis Aislada(Constitucional), del rubro “DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO NO SE AGOTA CON LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA ADECUADA DE AQUÉLLA, SINO QUE DEBE COMPRENDER EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS.”

SUPREMA CORTE DE LA INDIA, ShaktiStarBuilders v. NaryanKhimaliTatome et al. (1) SC 106, Apelación Civil No. 2598 de 1989 (JT 1990.)

-----, Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation (3) SCC 545 (1985).

TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, Tesis [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III; Pág. 2838. XXVII.3o.2 CS (10a.) del rubro “DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

-----, [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III; Pág. 2840. XXVII.3o.3 CS (10a.). “DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE PROTEGERLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

TRIBUNAL SUPREMO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Q.64.XLVI, Recurso de Hecho, Q.C.,S.Y. vs Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo

Documentos oficiales relacionados con el caso en estudio

AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL PRIMER TURNO SIN DETENIDO ADSCRITO A LA FISCALÍA REGIONAL DE CUAUTITLÁN IZCALLI DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO. Carpeta de investigación: 493520210180011.

COMITÉ DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL INFONAVIT, Resolución administrativa RCT-0141-09/09 de fecha 5 de octubre de 2009.

-----, Resolución RCT-0167-07/10, resolución de fecha 7 de julio de 2010.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN AMBIENTAL ADSCRITA A LA SECRETARÍA DE ECOLOGÍA DEL ESTADO DE MÉXICO, *Resolución de autorización de Manifestación de Impacto Ambiental*, oficio DGPA/21201A00/N0776/99, 1 de julio de 1999.

DIRECTORA DE DESARROLLO URBANO Y MEDIO AMBIENTE DEL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CUAUTITLÁN IZCALLI, oficio número DDUYMA/2013-2015/1088/2013/DCDV, fecha 3 de abril de 2013.

-----, Oficio DDUYMA/2009-2012/1233/2011/AAZHDI de fecha 12 de agosto de 2011.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, Expediente de queja CODHEM/02/1175/2009 radicado en la Segunda Visitaduría Regional Nororiental.

-----, CODHEM/TLAL/1380/2011 radicado en la Segunda Visitaduría Regional Nororiental.

-----, CODHEM/TLAL/41/2012 radicado en la Segunda Visitaduría Regional Nororiental.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Expediente CNDH/4/2012/379/RI, 25 de marzo de 2013.

-----, Expediente CNDH/4/2013/20/RI, 25 de marzo de 2013.

-----, Expediente CNDH/4/2012/376/RI, 8 de abril de 2013.

JUZGADO DE CONTROL Y JUICIO ORAL DEL DISTRITO JUDICIAL DE CUAUTITLÁN, Estado de México., resolución de 21 de febrero de 2014.

OPERAGUA IZCALLI, Oficio OIOPDM/DG/1206/2012, 13 de julio de 2012.

Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México. Resolución administrativa de fecha 14 de abril de 2009, oficio 22402A000/824/2009.

SEXTA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, expediente administrativo 63/2012

INGENIERO LUIS TORRES MALDONADO, ESTUDIOS, SUELOS, PAVIMENTOS Y CONCRETOS, S.C., *Estudio de Mecánica de Suelo y Diseño de Pavimentos*

para el Conjunto Urbano Lomas de San Francisco Tepojaco Ubicado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, 18 de febrero de 1999.

SALAZAR PEÑA, LEOBARDO, Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura-Ciencias de la Tierra, Instituto Politécnico Nacional, *Estudio sísmico en San Francisco Tepojaco, Cuautitlán Izcalli, Estado de México*, enero de 2011.

Notas periodísticas

GAMA, Leopoldo, mayo 7, 2014, *El imperio de los jueces en México: el desastre que viene*, consultado el 22 de julio de 2015 en <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=contradiccion-de-tesis-2932011>

HERNÁNDEZ JULIÁN, Ana Leticia *ONGs temen que la contrarreforma en Derechos Humanos que busca el PRI tenga intención de volver al “Estado autoritario”*, 25 de enero de 2013, consultada el 22 de julio de 2015 en: <http://www.sinembargo.mx/25-01-2013/501808>.

JIMÉNEZ, REBECA, *Calentadores explotan por falta de agua*, El Universal, Sección Estado de México, 22 de marzo de 2011, disponible en <http://www.eluniversaledomex.mx/home/nota14509.html>

LEDESMA, Edgar y TIRADO, Jafet “Ocho municipios de Edomex, donde más extorsionan, matan, plagian...”, El Financiero, Nacional, publicado el 03 de diciembre de 2015, visible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ocho-municipios-de-edomex-donde-mas-extorsionan-matan-plagian.html>

NOTIMEX, “Multan a Cuautitlán Izcalli por mal manejo de basura”, 16 de enero de 2012, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/2012/01/16/comunidad/802608>

PENSAMIENTO, DANIEL, *La prima incomoda de Peña Nieto y su fraude inmobiliario*, Acento Veintiuno Diario Informativo, 22 de noviembre de 2010, disponible en <http://www.acento2110.com/acento/10NP22112010.html>.

RAMÍREZ, GALO, Al borde del derrumbe Lomas de San Francisco Tepojaco, publicado en El Universal, Sección Estado de México, 14 de julio de 2010, visible en http://www.eluniversaledomex.mx/cuautitlan_izcalli/nota5081.html

ROSAS, GUADALUPE, *Francisco Funtanet Mange pidió que cesen las especulaciones sobre su salida del CCEM*, Poder Edomex, 10 de julio de 2009, disponible en http://www.poderedomex.com/notas.asp?nota_id=46561.