

LOS MECANISMOS DE EXCLUSIÓN AL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN MÉXICO

THE MECHANISMS OF EXCLUSION TO THE RIGHT TO ADEQUATE IN MEXICO

ALEJANDRO DÍAZ PÉREZ¹
ISABEL ANAYANSSI ORIZAGA INZUNZA²

SUMARIO: I. Introducción. II. Algunos problemas estructurales del derecho a una vivienda adecuada. III. La vivienda en los instrumentos y estándares internacionales. IV. La débil protección del derecho a una vivienda adecuada en México. V. Conclusiones y propuestas. VI. Referencias.

Resumen

El presente texto analiza las problemáticas estructurales sobre la vivienda, explicando aquellos fenómenos que debilitan el derecho a una vivienda adecuada; asimismo, a partir de los estándares más relevantes de protección del derecho a una vivienda adecuada desarrollados en las normas de derechos humanos como marco de referencia, se aborda la forma en que el derecho a la vivienda ha sido vulnerado sistemáticamente en México, para visibilizar como dichas violaciones a este derecho social son algunas de las caras menos discutidas de la desigualdad. Considerando ese contexto, se proponen medidas específicas que contri-

1 Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Máster en Gobernanza y Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Madrid, España. Especialista en Derechos Humanos y Máster en Derecho Constitucional, Universidad de Castilla-La Mancha, España. Exvisitante profesional en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Actualmente, abogada en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México. ORCID: 000-0003-0160-9355.

2 Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California y Máster en La Protección Constitucional y en el Sistema Interamericano de los Derechos Fundamentales en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Complutense de Madrid. Exvisitante profesional en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Abogada en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México. ORCID: 0000-0002-9227-5495.

buyan a aumentar los niveles de protección y garantía de este derecho.

Palabras clave: derechos humanos, vivienda adecuada, exclusión, desigualdad.

The mechanisms of exclusion to the right to adequate in Mexico

Abstract

This text analyzes the structural problems about housing, explaining those phenomena that weaken the right to adequate housing; also, based on the most relevant standards of protection of the right to adequate housing developed in human rights standards as a frame of reference, the way in which the right to housing has been systematically violated in Mexico is addressed to make visible how these violations of this social right are some of the least discussed sides of inequality. Considering this context, specific measures are proposed that contribute to increasing the levels of protection and guarantee of this right.

Keywords: Human rights, adequate housing, exclusion, inequality.

I. Introducción

La desigualdad es la causa que explica las frecuentes violaciones al derecho a una vivienda adecuada; sin embargo, la problemática sobre falta de vivienda, la aquiescencia de los gobiernos ante los fenóme-

nos de la especulación inmobiliaria, los elementos opresivos de algunas políticas de vivienda bajo las categorías de poder económico, origen étnico y género o las visiones que consideran a la vivienda como una mercancía en lugar de un derecho fundamental, son algunos de los ámbitos menos discutidos de esa desigualdad.

Los cambios en los mercados financieros, en la inversión mundial y en el campo inmobiliario han dado lugar a que la vivienda se considere un producto a comerciar o una forma de acumulación de riqueza y no como un elemento que por su valor de uso produzca bienestar en una sociedad democrática. Ese efecto producido por la *financiarización* de la vivienda tiene múltiples impactos en el ejercicio de este derecho social.

En términos formales, los derechos sociales –como el de vivienda– deben tener el mismo nivel de justiciabilidad que los derechos individuales o clásicos, como el de libertad de expresión o integridad personal; pero en el terreno práctico, los esfuerzos de los poderes públicos para proteger y garantizar el derecho a una vivienda, tienen un marcado déficit en relación con otro tipo de derechos.

Internado en ese contexto, el presente artículo pretende exponer cuáles son las problemáticas más relevantes sobre el derecho a una vivienda adecuada –especialmente en México–, estudiar las razones que explican los bajos niveles de protec-

ción de este derecho, y proponer algunas salidas que proporcionen una mejor protección a la vivienda desde un enfoque de derechos humanos.

En un primer momento, se estudian algunas de las mayores problemáticas estructurales que existen sobre la vivienda. Estas problemáticas se estudian a partir del análisis de fenómenos globales que han surgido como consecuencia de procesos como la globalización, las desigualdades existentes, así como el papel de los organismos internacionales en la protección del derecho a la vivienda; posteriormente se presentan con detalle los estándares más relevantes de protección del derecho a una vivienda adecuada desarrollados en las normas de derechos humanos. En un tercer momento, con los elementos previos posicionados, el artículo aborda la forma en que el derecho a la vivienda en México ha sido vulnerado sistemáticamente, y finalmente se proponen medidas que contribuyan a aumentar los niveles de protección y garantía de este derecho.

II. Algunos problemas estructurales del derecho a una vivienda adecuada

La vivienda hoy en día, vive problemáticas de carácter estructural generadas a partir de procesos, predominantemente entendidos en términos del libre mercado y de la globalización, que si bien pueden tener diversos grados o matices dependiendo del país de que se trate, estos producen afectaciones en la protección del derecho a una vivienda adecuada. Para entender esta crisis, es importante describir la transformación que ha sufrido la concepción de la vivienda, y como esta ha desembocado en una idea puramente comercial, al tiempo que está relacionada con las desigualdades prevaletentes en las sociedades contemporáneas, e incluso, con la falta de protección efectiva por

parte de diversos actores, particularmente los órganos internacionales de derechos humanos. Este cúmulo de vicisitudes, enseguida se describen.

2.1 La financiarización o mercantilización de la vivienda

La forma de entendimiento social de la naturaleza de la vivienda ha sufrido una transformación. En el siglo XIX y principios del XX, la cuestión de la vivienda giraba en torno a cómo debía alojarse la clase trabajadora, sin embargo, esta cuestión fue resuelta con posterioridad a la posguerra.³

Asimismo, a partir del desarrollo de las economías de libre mercado, las políticas de los Estados, habida cuenta de la asociación o visión de la vivienda colectiva y locativa como una forma de colectivismo o socialismo, se fortaleció el acceso a la propiedad de la vivienda como una forma fundamental de inversión, potenciando el mercado de las casas individuales a través de una concepción de “la producción de las disposiciones individuales y, más precisamente, de los sistemas de preferencias individuales –en materia de propiedad o de locación especialmente”.⁴

Ese punto de partida en que la vivienda se identifica como una forma de acceso a la propiedad –y única forma de tenencia–,

aunada a una posición dominante sin precedentes en la historia reciente de los mercados financieros y las empresas en el sector de la vivienda, ha surgido un contexto en el que la vivienda se encuentra inmerso: la financiarización.

Aunque la financiarización no es un proceso uniforme con resultados similares en todas partes, la esencia de esta radica en la desigualdad e inequidad derivada de las formas de producción actuales. Este fenómeno complejo comúnmente se refiere a “los cambios estructurales en los mercados de la vivienda y financieros y en la inversión mundial que han dado lugar a que la vivienda se considere una mercancía, una forma de acumulación de riqueza y a menudo una garantía de los instrumentos financieros que se comercializan y venden en los mercados mundiales”.⁵

Ante esta problemática, la Relatora Especial ha hecho un llamado a los Estados para recuperar “la gobernanza de los sistemas de vivienda de los mercados mundiales de crédito y, en colaboración con las comunidades afectadas y con la cooperación y la participación de los bancos centrales y las instituciones financieras, [rediseñar] la financiación de la vivienda”,⁶ señalando el

3 Aalbers, Manuel (2016), *The financialization of housing: a political economy approach*, Londres, Routledge, p. 134.

4 Bordieu, Pierre (2002), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Manantial, p. 32.

5 Organización de las Naciones Unidas. 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 a este respecto, Leilani Farha, *sobre la financiarización de la vivienda y el derecho a una vivienda adecuada*, A/HRC/34/51, 18 de enero de 2017, párr. 1.

6 *Ibíd.*, párr. 75.

hecho de que “[m]uchos Estados han sido demasiado deferentes con la dinámica de los mercados no regulados y no han tomado las medidas adecuadas para adaptar la inversión privada al derecho a una vivienda adecuada”,⁷ resaltando como estrategia general la elaboración de iniciativas para “acercar los ámbitos del sector financiero corporativo y público, la vivienda, la planificación y los derechos humanos”.⁸

Quizá uno de los compromisos más importantes ha sido el establecido para los órganos nacionales, regionales e internacionales al pedirles que “presten más atención a la cuestión de la financiarización y expongan con claridad a los Estados, a través de un diálogo constructivo durante los exámenes periódicos y en el examen de casos individuales, sus obligaciones en relación con la financiarización de la vivienda”.⁹

En esta línea, la erosión del entendimiento del concepto de vivienda como un derecho fundamental, para situarse como una mercancía, implica por un lado una profunda deshumanización, en tanto su valor ya no se basa en su uso social, es decir, la vivienda tiene el mismo valor si está vacía u ocupada, si se vive en ella o no,¹⁰ y por otro, conlleva la modificación de las dinámicas sociales cotidianas, produciendo una forma de “financiarización de la vida cotidiana”, proceso mediante el cual

“la residencia se concibe como un activo para generar ingresos o bien promover el ahorro, aun a costa del elevado endeudamiento que comporta”.¹¹

De igual forma, la financiarización se acompaña de los grandes capitales de inversión, la especulación inmobiliaria, e incluso ha producido que algunas formas específicas de economía colaborativa transformen al mercado regular de alquiler o renta.¹² No obstante, existen algunos esfuerzos regulatorios, por ejemplo, Singapur que grava con un 18 % las transmisiones inmobiliarias e impone una tasa adicional de adquisición a los propietarios e inversores ricos, cuyos ingresos se utilizan para subvencionar la propiedad de la vivienda de personas de ingresos bajos, o en países como China, Alemania y

7 Ibidem, párr. 76.

8 Ibidem, párr. 77, a).

9 Ibidem, párr. 77, g).

10 Ibidem, párr. 30.

11 Massó, Matilde, y Pérez Yruela, Manuel (2017, enero-marzo), “La financiarización en España: ¿la emergencia de un nuevo modelo de acumulación?”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, núm. 157, p. 113.

12 Es el caso de las plataformas mundiales de renta o alquiler de inmuebles a corto plazo como Airbnb. Al respecto, Leilani Farha, “Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este aspecto” de la ONU ha sostenido que “[l]a proliferación de las inversiones extranjeras y nacionales en propiedades de alquiler a plazo corto, como por ejemplo Airbnb [...] ha contribuido al aumento de los precios de la vivienda y los cambios en la composición de los barrios, sin crear una vivienda asequible u otros beneficios para la población local”. Para conocer con mayor profundidad esta temática, puede consultarse: Díaz, Alejandro (2018, abril), “Las formas de economía colaborativa como Airbnb y sus efectos en el derecho a una vivienda adecuada”, *Revista Hechos y Derechos*, IJUNAM, 44, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12335/13964>

Malasia, que han introducido un impuesto sobre la especulación inmobiliaria,¹³ la realidad es que son políticas desconectadas entre sí, que no forman parte de una estrategia conjunta de la comunidad internacional para enfrentar la complejidad del problema.

Por ello, el sector comercial, los tratados comerciales y de inversión deben reconocer la primacía de los derechos humanos, así como que se deben elaborar directrices sobre empresas y derechos humanos dirigidas a los agentes financieros que operan en el sistema de vivienda.¹⁴

En suma, la mercantilización de la vivienda incentiva la proliferación de ejecuciones hipotecarias, desahucios innecesarios o injustificados, el desplazamiento forzado de comunidades o personas, desalojos forzosos, personas sin vivienda o situación de calle, entre otros, y por consecuencia el debilitamiento del ejercicio del derecho a una vivienda adecuada.

2.2 La desigualdad estructural

Los elementos opresivos de algunas políticas de vivienda bajo las categorías de poder económico, origen étnico y género, son resultado de la desigualdad estructural prevaleciente en la gran mayoría de las sociedades contemporáneas. La vivienda es un espacio más donde esa exclusión y

desigualdad se manifiesta de diversas maneras.

Como consecuencia de la especulación inmobiliaria, las grandes inversiones en bienes inmuebles, entre otras circunstancias, el aumento de los precios de la vivienda ha generado mayores niveles de desigualdad. De esta manera, con mayor frecuencia las ciudades se adentran en procesos de gentrificación, que constituyen una elitización, mediante la cual la población de una colonia o barrio popular es progresivamente desplazada por otra de mayor poder adquisitivo.¹⁵

En algunos países, la inversión privada inmobiliaria inclusive ha tenido como efecto el mantenimiento de la exclusión racial en el acceso a la vivienda, de manera que las familias con mayor poder adquisitivo –predominantemente blancas– ocupan las zonas centrales de las ciudades, orillando a las personas más pobres a vivir en la periferia.¹⁶

En este mismo sentido, las acciones implementadas para aumentar la densificación y verticalización de las ciudades “están justificando la construcción de múltiples unidades departamentales de

13 Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, A/HRC/34/51, op. cit., nota 3, párrs. 69, 71 y 72.

14 *Ibidem*, párr. 77, c) y d).

15 Díaz, Alejandro (2018, abril), “Las formas de economía colaborativa como Airbnb y sus efectos en el derecho a una vivienda adecuada”, *Revista Hechos y Derechos, IJUNAM*, 44, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12335/13964>

16 Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, A/HRC/34/51, op. cit., nota 3, párr. 35.

alto impacto”,¹⁷ que pueden generar problemas de igual o mayor magnitud que las ciudades en abandono. A lo anterior, puede sumarse que, ante la necesidad de los grandes capitales globales de invertir, se construyen rascacielos que no solo impactan en los servicios, sino también tienen efectos sobre los precios del suelo.

Por otra parte, debe subrayarse que, de forma transversal, la exclusión y desigualdad en el derecho a una vivienda adecuada, las mujeres, la niñez, los jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, se ven afectados de forma desproporcionada. De todos estos grupos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (en adelante, Comité DESC) ha señalado que “las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar”.¹⁸

17 Zambrano, Luis (2018, febrero), “¿Cuánto estamos dispuestos a perder? El caso BeGrand y la UNAM”, *Revista Nexos*, disponible en <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1706>

18 Organización de las Naciones Unidas. Comité DESC. Observación general, 7, *El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 de artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados*, párr. 10.

En suma, los impactos financieros globales, la acumulación de la riqueza y su inequitativa distribución no son asépticos, es una estructura reticular muy complejizada, que tiene profundos efectos en las formas de acceso a la vivienda para las personas y grupos más desfavorecidas.

2.3 La indolencia a nivel internacional para garantizar el derecho a una vivienda adecuada

Cabe precisar que, desde el derecho internacional de los derechos humanos, se han desarrollado las obligaciones específicas y particulares aplicables al derecho a una vivienda adecuada. En 1990, 1998 y 2017 el Comité DESC emitió –respectivamente– las Observaciones Generales núm. 3 sobre “la índole de las Obligaciones de los Estados Partes”, núm. 9 sobre “la aplicación interna del Pacto”, y núm. 24 “Sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales”. Asimismo, de manera específica dicho Comité emitió la Observación General núm. 4 sobre “el derecho a una vivienda adecuada” (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) y la Observación general núm. 7, relacionada con los “desalojos forzados”. Estos deberes estatales se abordan con mayor detalle más adelante.

Tomando en cuenta, la existencia de este amplio *corpus juris* de protección de la vivienda, la pregunta que parece razo-

nable plantearse es, ¿por qué entonces de manera general las condiciones del derecho a una vivienda adecuada tienen tan bajos déficits de protección? Inicialmente parece evidente que existe una amplia asimetría entre las normas de protección y la realidad o el estatus fáctico de la vivienda. Por ello, en conexión a los contextos de mercantilización de la vivienda, el problema de la protección efectiva de este derecho no estaría relacionado –al menos no únicamente– con el desarrollo del contenido del mismo, sino a los vacíos existentes en las acciones realizadas, tanto en la comunidad internacional, como a nivel interno de los países.¹⁹

Al respecto, recientemente 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 a este aspecto, de las Naciones Unidas (en lo sucesivo Relatora Especial) resaltó “la incapacidad de los Estados y de la comunidad internacional para gestionar la interacción entre los agentes financieros y los sistemas de vivienda de conformidad con el derecho a una vivienda adecuada”;²⁰ al tiempo que consideró que “[l]os altos funcionarios de las Naciones Unidas raras veces señalan la falta de hogar y la vivienda inadecua-

da generalizadas como crisis de derechos humanos que exige atención prioritaria”.²¹

Asimismo, la Relatora Especial en una posición muy crítica enfatizó que “[...] los tribunales nacionales y los órganos de derechos humanos raras veces colaboran con los gobiernos respecto a sus obligaciones de adoptar estrategias eficaces para abordar y eliminar la falta de hogar y las condiciones de vivienda intolerables como obligaciones de derechos humanos exigibles [...]”.

Este acentuado déficit en la protección de la vivienda adecuada, que podríamos denominar como un problema “político” al interior de los órganos internacionales, no parece ser compartido cuando esos mismos órganos dan protección efectiva a otro tipo de derechos. En ese aspecto, las constantes vulneraciones al derecho a una vivienda adecuada se enfrentan a la dificultad que justamente son esas vulneraciones, el ámbito menos discutido o la cara menos visible de la desigualdad.

III. La vivienda en los instrumentos y estándares internacionales

En una posición contrastante con la realidad -como se observó anteriormente-, el

19 Díaz, Alejandro (2018, febrero), “Los vacíos en la protección del derecho a una vivienda adecuada”, *Revista Nexos*, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=7736>

20 Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, A/HRC/34/51, op. cit., nota 3, párr. 12.

21 ONU. 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 a este aspecto, Leilani Farha, *sobre el derecho a la vida más el derecho a una vivienda adecuada: la indivisibilidad e interdependencia entre estos derechos*, A/71/310, 8 de agosto de 2016, párr. 9.

corpus iuris de protección del derecho a la vivienda se erige desde la esfera internacional como un conjunto de instrumentos y estándares internacionales sobre los que vale la pena dar un recorrido con el fin de clarificar las obligaciones –estatales, del sector privado y de los propios organismos y tribunales nacionales e internacionales– que subyacen en el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda adecuada, y que dan una respuesta adelantada a las problemáticas que obstaculizan el acceso a una vivienda adecuada en nuestros días.

El derecho a la vivienda ha sido considerado como parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en ese sentido, su desarrollo a nivel global ha dependido de ciertas conquistas que han dado paso al joven avance en la justiciabilidad de un cúmulo de derechos que hasta hace poco distaban mucho de ser igualados a los derechos civiles y políticos.

En el ámbito internacional, el derecho a la vivienda se encuentra reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este último establece el reconocimiento del derecho de toda persona a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

Por lo que corresponde a la región interamericana, este derecho se encuentra referido indirectamente en el artículo XI de la

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, mismo que considera a la vivienda como una de las medidas sanitarias y sociales, a través de las cuales toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada.

Así también, de manera reciente en un pronunciamiento beneficioso y encomiable por parte del Juez Interamericano Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, se ha sostenido que –a pesar de la nula mención de este derecho en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en su Protocolo adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales– el derecho a la vivienda debe interpretarse a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José” y de lo dispuesto en el artículo 34.k de la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.²²

En cuanto al desarrollo del contenido del derecho a la vivienda, la labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sido quizá la más sobresaliente a nivel internacional. Así, a través de sus Observaciones Generales número 4 y 7, el Comité ha desarrollado algunos requisitos mínimos que deben considerarse cuando se habla del derecho a la vivienda adecuada y al desalojo forzado.

22 Véase, voto concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en el *Caso Yarce y otras vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C Núm. 325.

Publicada en 1992, la Observación General núm. 4 del Comité DESC tuvo por objeto establecer algunos aspectos de este derecho, tales como su interpretación, su interrelación con otros derechos y los mínimos con que debe contar una “vivienda adecuada” y no solo “vivienda a secas”.²³ Lo sostenido en ese documento continúa siendo materia de exhortos a los Estados hasta el día de hoy.²⁴

3.1 Las siete características fundamentales de la vivienda adecuada

En su afán por diferenciar una “vivienda adecuada” de otros tipos de asentamientos o vivienda, el Comité ha fijado desde entonces siete características que, pese a los “factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole” que pueden llegar a influir en la adecuación de la vivienda, deben prevalecer en todo momento como características esenciales de la vivienda adecuada.²⁵

La seguridad jurídica de la tenencia, es en palabras del Comité, una de las características indispensables para una vivienda adecuada. En cuanto a dicho punto, se ha resaltado la importancia de que las personas cuenten con cierto grado de seguridad

de tenencia que las proteja del desahucio, el hostigamiento u otras amenazas, destacando la obligación estatal de adoptar “medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares” que carezcan de ella.

El Comité también ha valorado la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, entre los que menciona el agua potable, la energía para la cocina, la calefacción, entre otras.

En cuanto a los gastos que implica la vivienda, se ha sostenido que estos no deben comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas, por lo que ha referido la necesidad de que los Estados garanticen que los gastos que derivan del mantenimiento de la vivienda se correspondan con los niveles de ingreso. Además, ha señalado la importancia de los subsidios de vivienda para aquellas personas que no pueden costear una, y medidas de protección contra los aumentos desproporcionados de los alquileres.

Respecto a la habitabilidad de la vivienda, se ha sostenido que esta debe poder ofrecer un espacio adecuado a sus habitantes, así como debe brindar protección del frío, calor, lluvia, entre otras condiciones. En este punto se ha considerado la importancia de esta característica para la protección de la salud.

²³ ONU. Comité DESC. Observación general núm. 4, *El derecho a una vivienda adecuada* (Art. 11, párr. 1), párr. 7.

²⁴ Véase, por ejemplo: ONU. Consejo de Derechos Humanos, Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 22 de marzo de 2018, A/HRC/RES/37/4, 9 de abril de 2018.

²⁵ ONU. Comité DESC, Observación general núm. 4, op. cit., nota 21, párr. 8.

La asequibilidad ha sido valorada como un factor indispensable sobre todo para los grupos desfavorecidos, señalándose la necesidad de políticas en materia de vivienda que consideren las necesidades de estos grupos, con miras a “apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad”.

El Comité ha enfatizado la necesidad de que la vivienda adecuada tenga una ubicación adecuada, es decir, permia el acceso de sus habitantes a “opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales”, añadiendo la necesidad de que las viviendas no deben construirse en lugares cuya contaminación afecte la salud de las personas.

Como séptima característica, la adecuación cultural debe abarcar aspectos de la construcción de la vivienda que permitan la “expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda”, sin que el desarrollo sacrifique las dimensiones culturales de la vivienda.

3.2 Obligaciones estatales

La Oficina del Alto Comisionado, atendiendo a lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ha demarcado algunas de las obligaciones que corresponden a los Estados en el tema de vivienda. Esto lo ha hecho partiendo de la base de que los Estados tienen un deber general máximo de hacer efectivos los derechos reconoci-

dos en los instrumentos sobre los cuales fijan un compromiso –a través de la ratificación–.²⁶

Para ello, ha diferenciado dos principales tipos obligaciones que deben ser realizadas por el aparato estatal, entre ellas: las generales, de efecto inmediato y de realización progresiva; y las de respeto, protección y realización.²⁷ Además, ha ido más allá al identificar las obligaciones cuyo cumplimiento es propio de los actores no estatales, entre los que se encuentra el sector privado y las organizaciones.²⁸

Dentro de las obligaciones generales se han distinguido las obligaciones de efecto inmediato de aquellas de realización progresiva. En cuanto a las primeras, se ha señalado la obligación estatal inmediata de garantizar el derecho a una vivienda sobre la base de la no discriminación, atendiendo a lo establecido en el artículo 2 del PIDESC.²⁹ Su cumplimiento, desde el punto de vista de Naciones Unidas, no está sujeto a una realización progresiva.

Por otro lado, se ha enfatizado la existencia de una obligación inmediata de adoptar medidas “concretas, deliberadas y específicas” para la garantía del derecho a la vivienda. En cuanto a dichas medidas, el

26 Atendiendo a lo que dicta el principio *pacta sunt servanda*.

27 Véase: ONU. Oficina del Alto Comisionado, *El derecho a una vivienda adecuada*, Derechos Humanos, Folleto Informativo núm. 21, Rev. 1, 2010. Disponible: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

28 Ídem.

29 *Ibidem*, p. 32.

Comité DESC ha considerado algunas medidas que deben adoptarse inmediatamente por los Estados para mejorar la situación de la vivienda, entre las que menciona: otorgar la seguridad jurídica de la tenencia a quienes carecen de esa protección, solicitar cooperación internacional, la creación de legislación y políticas favorecedoras de grupos desaventajados, el establecimiento de una estrategia nacional de vivienda al interior de los Estados, y la vigilancia eficaz del tema de vivienda.³⁰

Sobre el particular, la Oficina del Comité ha enfatizado el hecho de que las medidas que deben ser adoptadas por los Estados deben ajustarse a la realidad y posibilidades de los mismos, razón por la cual –señala– los tratados internacionales no ofrecen prescripciones rígidas.³¹ En adición, en los casos donde los Estados adoptan medidas regresivas, es decir, medidas que revierten o disminuyen la protección del derecho a la vivienda, tienen la obligación de demostrar que se hizo un uso pleno de todos los recursos disponibles y hubo una valoración del impacto de dicha medida en todos los derechos humanos, determinando que dicha disminución en la protección del derecho fue de última instancia.³²

Por lo que corresponde a la obligación general de realización progresiva, y en la

consciencia de la magnitud de esfuerzos y sobre todo recursos económicos que demanda a los Estados lograr el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, el PIDESC en su artículo 2, párrafo 1, establece que los Estados tienen el compromiso de “se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga” para el logro progresivo la efectividad –en este caso– del derecho a la vivienda. El cumplimiento de la obligación mencionada debe ser supervisado con el fin corroborar que los Estados hagan un uso máximo de recursos disponibles.

En cuanto al segundo tipo de obligaciones, se encuentran aquellas de respeto, protección y realización. La obligación de respeto, tal y como ocurre con otros derechos humanos, entraña el deber de abstención estatal de interferir directa o indirectamente con el disfrute del derecho a una vivienda adecuada.³³

Asimismo, la obligación de proteger consiste en el deber de los Estados de velar por el respeto por parte del sector privado de las normas relativas al derecho a una vivienda adecuada, y en ese sentido, impedir la injerencia de los actores privados (los propietarios de viviendas, los promotores inmobiliarios, los propietarios de

30 ONU. Comité DESC, Observación general núm. 4, op. cit., nota 21, párr. 10 al 13.

31 ONU. Oficina del Alto Comisionado, *El derecho a una vivienda adecuada*, op. cit., nota 25, p. 33.

32 *Ibidem*, p. 33.

33 *Ibidem*, p. 35.

tierras y las empresas) en el ejercicio de este derecho.³⁴

Finalmente, la obligación de realización exige que los Estados adopten las medidas “legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de promoción y de otro tipo que sean apropiadas para la realización plena del derecho a una vivienda adecuada”.³⁵ Ha especificado, por ejemplo, los compromisos de adoptar una política o un plan de vivienda nacional que defina los objetivos de desarrollo del sector de la vivienda, centrándose en los grupos desfavorecidos y marginados; que determine los recursos disponibles para lograr esos objetivos, describa el modo más económico de utilizarlos, exponga las responsabilidades y plazos para la aplicación de las medidas necesarias, dé seguimiento a los resultados, y asegure recursos adecuados para los casos de violaciones.³⁶

3.3 La desigualdad y los grupos en situación de vulnerabilidad

La desigualdad en el acceso a la vivienda, sobre todo aquella que aqueja a los grupos vulnerables, continúa siendo uno de los grandes retos donde las obligaciones estatales para su confrontación siguen siendo materia de pronunciamientos internacionales.

En ese tenor, una de las obligaciones principales para los Estados en el respeto y garantía del derecho a la vivienda es el

deber de garantizar el derecho a la vivienda sin discriminación. Acorde con el principio de no discriminación en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, en su Observación General núm. 20, el Comité ha señalado que los derechos contenidos en el Pacto, entre ellos el derecho a la vivienda, deben ser garantizados bajo este principio.

En esa lógica, el Comité ha señalado que la discriminación formal y sustantiva debe erradicarse en aras de garantizar el derecho a la vivienda, señalando a la primera como aquella que puede generarse por lo establecido en la Constitución, leyes o políticas que entrañan tratos discriminatorios, y por lo que corresponde a la discriminación sustantiva, ha manifestado que los Estados partes deben prestar atención al trato desigual del que son objeto los grupos o individuos que “sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes”.³⁷ Al respecto, ha destacado la necesidad de implementar medidas especiales de carácter temporal que ayuden a alcanzar a esos grupos una igualdad *de facto*.³⁸

Entre otras cuestiones, el Comité ha destacado la discriminación en el sector privado de la vivienda, por parte de “los propietarios de viviendas privadas, los proveedores de crédito o los proveedores

34 Ídem.

35 *Ibidem*, p. 36.

36 Ídem.

37 ONU. Comité DESC. Observación General núm. 20, *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto)*, párr. 8.

38 *Ibidem*, párr. 9.

de viviendas públicas” quienes pueden obstaculizar el acceso a una vivienda o hipoteca por motivo de alguna categoría prohibida de discriminación, instando a los Estados a tomar medidas en contra de prácticas discriminatorias en este sector.

Recientemente, en la resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre “La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto”, se ha instado a los Estados para adoptar “estrategias intersectoriales inclusivas que respeten, protejan y hagan efectivos los derechos humanos de todos, [...] haciendo especial hincapié en las necesidades de las personas que están marginadas y son más vulnerables”.³⁹

Asimismo, se resalta la necesidad de que “en las estrategias de vivienda se identifique a los grupos que padecen desventajas en el ámbito de la vivienda y se aborden los obstáculos concretos a los que se enfrentan”.⁴⁰

Ante dichos pronunciamientos, las problemáticas a las que se enfrentan los grupos vulnerables dan cuenta de las exigen-

cias particulares de dichos grupos para impulsar su acceso a la vivienda adecuada.

3.3.1. Mujeres

Dentro de las principales dificultades a las que las mujeres y niñas se enfrentan en el goce de una vivienda adecuada, se encuentra la discriminación de género, así como aquellas temáticas relacionadas con el acceso a la propiedad, los desalojos forzados y la violencia de género.⁴¹

En cuanto a la propiedad, el Banco Mundial ha manifestado su preocupación en cuanto a los grandes desafíos que sigue representando el acceso de las mujeres a la propiedad.⁴² El Comité DESC en su Observación General núm. 16 ha sostenido que la lectura en conjunto del artículo 3 con el párrafo primero del artículo 11 del Pacto establece el derecho de la mujer a la propiedad, usufructo u otra forma de intervención sobre la vivienda.⁴³

Por su parte, el Ex Relator Especial sobre Vivienda de Naciones Unidas ha manifestado con anterioridad su preocupación por “la prevalencia de determinadas normas y tradiciones culturales que privan a la mujer de su derecho a la tierra, a la herencia y a la propiedad, lo que, a su vez,

39 Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 22 de marzo de 2018, A/HRC/RES/37/4, op. cit., nota 22, párr. 2, a).

40 ONU, 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 a este respecto, Leilani Farha, A/HRC/37/53, 15 de enero de 2018, párr. 36.

41 Véase, Oficina del Alto Comisionado, *El derecho a una vivienda adecuada*, op. cit., nota 25, p. 17 y ss.

42 Banco Mundial (2012), *Igualdad de Género y Desarrollo*, Informe sobre el desarrollo mundial 2012, p. 13.

43 ONU, Comité DESC, Observación general núm. 16, *La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, párr. 28.

les impide hacer efectivo su derecho a una vivienda adecuada”.⁴⁴ En ese sentido, la existencia de legislación o costumbres que niegan a las mujeres a acceder a la herencia, a las hipotecas y a otras formas de obtener la propiedad de bienes, sumado a la tenencia que preponderantemente tienen los hombres de las propiedades o bienes, contribuyen al hecho de que las mujeres no tienen la suficiente autonomía para obtener la tenencia jurídica de las viviendas.

Los desalojos forzados también constituyen una de las prácticas que más influyen en la violación de las mujeres al derecho a una vivienda adecuada. Con motivo del desalojo forzado, las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada al ser fácilmente víctimas de violencia, además de tener frecuentemente la carga familiar que implica el sostenimiento del hogar y la vivienda.⁴⁵

La violencia contra las mujeres, como una manifestación de la discriminación de género, también interviene en la forma en la cual las mujeres ejercen su derecho a la vivienda; por ejemplo, el Ex Relator Especial sobre vivienda ha considerado que la pobreza persistente que obliga a mujeres a vivir en lugares inadecuados e

inseguros “es en sí misma una forma de violencia”.⁴⁶ Así como el hecho de que la violencia doméstica es un motivo por el cual las mujeres pueden llegar a carecer de una vivienda, o por el contrario, el temor a quedarse sin vivienda puede obligarlas a mantenerse bajo situaciones de violencia doméstica.⁴⁷

3.3.2. *Personas mayores*

El Comité DESC en su Observación General núm. 6 ha recordado lo establecido en el principio 1 de Naciones Unidas a favor de las personas de edad que establece que “[l]as personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia”.⁴⁸

Asimismo, el Comité ha subrayado la necesidad de que las políticas nacionales contribuyan a que “las personas de edad permanezcan en sus propios hogares, mientras sea posible, mediante la restauración, el desarrollo y la mejora de sus viviendas y su adaptación a las posibilidades de acceso y de utilización por parte

44 ONU. 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 a este respecto, *La mujer y la vivienda adecuada*, E/CN.4/2006/118, 27 de febrero de 2006, párr. 37.

45 Oficina del Alto Comisionado, *El derecho a una vivienda adecuada*, op. cit., nota 25, p. 19.

46 Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, E/CN.4/2006/118, op. cit., nota 42, párr. 32.

47 Oficina del Alto Comisionado, *El derecho a una vivienda adecuada*, op. cit., nota 25, p. 19.

48 ONU. *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*, Resolución 46/91, 16 de diciembre de 1991. En: ONU. Comité DESC, Observación general núm. 6, *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*, párr. 32.

de las personas de edad”, de acuerdo a lo establecido en la Recomendación núm. 19 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su Recomendación general núm. 27, ha señalado el deber de los Estados de “asegurar a las mujeres mayores el acceso a una vivienda adecuada acorde a sus necesidades y eliminar las barreras arquitectónicas y de movilidad que obstaculizan su vida”, permitiéndoles también la prestación de “servicios sociales que les permitan mantenerse en su hogar y vivir de manera independiente el mayor tiempo posible”.⁴⁹

3.3.3 *Personas con discapacidad*

Según lo establecido en el artículo 28 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la vivienda adecuada juega un papel fundamental en la garantía de un nivel de vida adecuado y protección social de las personas con discapacidad. No obstante, de acuerdo a lo sostenido por Naciones Unidas, en el tema de vivienda las personas con discapacidad se enfrentan a diversos factores tales como la inaccesibilidad, falta de seguridad en la tenencia y a la estigmatización.⁵⁰

49 ONU. Comité CEDAW, Recomendación general núm. 27, *Sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos*, CEDAW/C/GC/27, párr. 48.

50 Oficina del Alto Comisionado, *El derecho a una vivienda adecuada*, op. cit., nota 25, p. 24 y ss.

Así, las personas con discapacidad frecuentemente se encuentran frente a viviendas que carecen de la accesibilidad necesaria, y muy pocas veces sus necesidades son tomadas en cuenta en la creación de viviendas.⁵¹ Sumado a ello, la común falta de reconocimiento a su capacidad jurídica les dificulta asegurar la tenencia de la vivienda.⁵² Como factor común con otros grupos vulnerables, la discriminación y estigmatización de este grupo de personas es un punto importante por el cual se les dificulta acceder a la vivienda.⁵³

IV. La débil protección del derecho a una vivienda adecuada en México

Una vez teniendo en cuenta los contextos globales en lo que la vivienda está inmersa, así como los estándares internacionales en la materia, a continuación, se analiza la forma en que las desigualdades, las prácticas administrativas, los vacíos normativos, entre otros fenómenos, erosionan de diversas maneras y grados el derecho a una vivienda adecuada, especialmente en México.

A nivel federal, la Comisión Nacional de Vivienda es la institución que dirige la operación de la política nacional de vivienda, con independencia de que a nivel estatal o municipal existan instituciones

51 *Ibidem*, p. 25 y ss.

52 *Ídem*.

53 *Ídem*.

de vivienda en las distintas entidades de la república.

El sistema existente, se encuentra fragmentado y generalmente está enfocado en el acceso a la vivienda como única forma de tenencia. En ese aspecto, tanto para las y los trabajadores de empresas privadas, el otorgamiento de créditos se realiza a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), y para los trabajadores del Estado, el acceso es mediante el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste). Por otra parte, para aquellas personas que no cuentan con un empleo formal o del sector estructurado, el Estado mexicano no ha articulado un sistema efectivo para garantizar el acceso efectivo a este derecho social.

Esta política de financiación de la vivienda del Estado mexicano que suele centrarse únicamente en el acceso a la vivienda y no aborda en forma efectiva y completa los diferentes aspectos del derecho a una vivienda adecuada, conlleva además, como bien ha señalado Raquel Rolnik ex Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada la “discriminación] a las familias de menores ingresos y, en el mejor de los casos, aumentan la asequibilidad de la vivienda para los grupos de ingresos elevados o medios”,⁵⁴

⁵⁴ ONU. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el de-

En cambio, algunos países que han adoptado una política de vivienda más equilibrada al alentar distintas formas de tenencia, han podido combatir con mayor efectividad los efectos de las crisis inmobiliarias. En Austria, el 40 % de la población alquila la vivienda y el 56 % posee vivienda propia, en tanto que el 54 % de la población en Alemania y el 56.1 % en Suiza alquilan la vivienda.⁵⁵

Por su parte, en Estados Unidos existen programas específicos en los que el Gobierno destina fondos federales para el acceso a una vivienda de renta asequible;⁵⁶ en Uruguay se han construido desde la sociedad civil cooperativas de viviendas;⁵⁷ mientras que en Brasil, se adoptó el programa gubernamental *Minha Casa* con un objetivo dirigido a la población de baja renta y otro de rentas medias.⁵⁸

Lo anterior, rompe la idea clásica del acceso a la propiedad de vivienda como la única forma tenencia, o inclusive como la forma más deseable de llevar una política de Estado, por tanto, resulta indispensable

recho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, *Sobre seguridad de la tenencia*, A/HRC/25/54, 30 de diciembre de 2013, párr. 20

⁵⁵ *Ibidem*, párr. 21.

⁵⁶ Puede verse en <https://gobierno.usa.gov/vivienda-accesible>

⁵⁷ Negro, Virginia, y Caballero, Pablo (2018, abril), “Cooperativas de Vivienda, una solución de Uruguay a México para impulsar el derecho a la vivienda”, *Revista Nexos*, <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1797>

⁵⁸ Ziccardi, Alicia, y González, Arsenio, (2015), *Habitabilidad y Política de Vivienda en México*, México, UNAM, p. 42.

la diversificación e impulso de otras formas de tenencia de vivienda.

Asimismo, este tipo de políticas producen una serie de desigualdades que tienen consecuencias graves en elementos mínimos del derecho a una vivienda adecuada, como la habitabilidad o la seguridad de tenencia. En ese sentido, las instituciones que brindan el acceso a créditos baratos, no han implementado mecanismos robustos de supervisión y fiscalización en los casos en que las inmobiliarias, desarrolladoras o constructoras no garantizan los principios de calidad y habitabilidad de las viviendas, no obstante, que de acuerdo a las normas del derecho internacional, los Estados tienen tres tipos de obligaciones principales en relación con las empresas privadas: i) obligaciones de respetar, ii) obligaciones de proteger; y iii) obligaciones de dar efectividad; mismas que deben observarse para hacer frente a violaciones al derecho a la vivienda realizadas por terceros, entes privados o actores no estatales.⁵⁹

59 El Comité DESC de la ONU, ha enfatizado que los Estados partes pueden ser directamente responsables de la acción o inacción de las entidades empresariales: a) si la empresa de que se trate actúa, de hecho, siguiendo las instrucciones de ese Estado parte o bajo su control o dirección al realizar el comportamiento en cuestión, como puede suceder en el contexto de los contratos celebrados por las autoridades públicas; b) cuando una entidad empresarial esté facultada por el derecho del Estado parte para ejercer atribuciones del poder público o en circunstancias tales que requieran ese ejercicio de atribuciones del poder público en ausencia o en defecto de las autoridades oficiales; o c) en el caso y en la medida en que el Estado parte reconozca y adopte ese comportamiento como propio. Cfr. Observación General 24, “Sobre las obligaciones de los Estados en

De acuerdo con una investigación realizada por *Los Angeles Times*, alrededor de 1 millón de viviendas en México, tienen en promedio un área habitable de solo 30.18 metros cuadrados, y en muchos casos presentan fallas en los servicios de agua, electricidad o están mal construidas. Asimismo, un alto porcentaje de las de viviendas de interés social, fueron construidas por las empresas Homex, Casas Geo, y Urbi, las cuales se declararon en bancarrota en el año 2014, en medio de denuncias de corrupción, fraude, y la falta de supervisión del Estado.⁶⁰

El Estado mexicano ha “cedido” de facto la obligación de garantizar la habitabilidad de la vivienda a entidades privadas, al tiempo que no ha desplegado su obligación de proteger frente a terceros, en un abierto y sistemático incumplimiento de las normas de derechos humanos.

Otro aspecto relevante, tiene que ver con la ausencia de salvaguardias específicas para garantizar la seguridad de la tenencia de la vivienda en México. Son frecuentes los casos en los que el Infonavit o el Fovissste han vendido parte de su cartera vencida (créditos en impago o mora) a empresas privadas,⁶¹ quienes a su vez tienen

virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, 2017, párr. 11.

60 Cfr. *Los Angeles Times*. “La debacle de la vivienda en México”. Disponible en: <http://www.latimes.com/projects/la-me-mexico-housing-es/>

61 Cfr. *La Jornada*. “Venden a extranjeros cartera vencida a 5 y 10 % de su valor”. Disponible en <http://www.>

como finalidad la recuperación judicial de los inmuebles, sin ofrecer las garantías que deben seguirse para la debida seguridad de la vivienda o prevención frente a posibles desalojos forzosos o desahucios, particularmente en aquellos que dan lugar a falta de hogar o situación de calle. Sobre este último aspecto, el Comité DESC ha reiterado que “los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]”.⁶²

Por ello, además de las omisiones que las instituciones de vivienda en México tienen a este respecto, si se toma en cuenta la rigidez con que la legislación civil y los procedimientos judiciales hipotecarios o de rescisión de contrato de otorgamiento de crédito están articulados en México, la situación de vulnerabilidad de las personas que cuenta con un crédito de vivienda, se exagera.

Este aspecto, merece una reflexión especial, ya que los mecanismos de acceso a la justicia en caso de ejecuciones hipotecarias son sumamente débiles. Las reglas procesales en materia civil aún se guían por principios de estricto derecho y por las reglas generales de los contratos, aunado a que comúnmente los jueces en materia civil, no utilizan en sus decisiones

jornada.unam.mx/2009/01/07/index.php?section=politica&article=003n1pol

62 ONU. Comité DESC. Observación general, núm. 7, “El derecho a una vivienda adecuada” (párrafo 1 de artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos, párr. 1.

los estándares en materia del derecho a una vivienda adecuada, a pesar de que se encuentran obligados –entre otras cuestiones– a ejercer control de convencionalidad *ex officio*,⁶³ por ejemplo, para revisar si las legislaciones civiles en materia hipotecaria son compatibles o se ajustan a las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas.

En contraste, en algunos países, las ejecuciones hipotecarias por impago no están permitidas. Por ejemplo, en Irlanda fue abolida la ejecución hipotecaria tras la crisis financiera de 2008, en Brasil, las ejecuciones hipotecarias están prohibidas por ley cuando las viviendas son utilizadas por sus propietarios para vivir en ellas, y en China, “hay disposiciones para aplicar muchas otras opciones para cobrar las deudas pendientes, y las ejecuciones hipotecarias solo se permiten cuando se han agotado todas las demás opciones”.⁶⁴ Desafortunadamente, ninguna de estas prácticas positivas existe en México.

La debilidad del Estado mexicano también se constata en la tolerancia y en algunos casos auspicio de prácticas sin ética de despachos de cobranza jurídica frente a

63 Al respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que: “todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad [...] incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles”. Cfr. *Caso Masacre de Santo Domingo vs Colombia*, párr. 142, y *Caso Liakat Ali Alibux vs Suriname*, párr. 124.

64 Informe Relatora Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, A/HRC/34/51, op. cit., nota 3, párr. 59.

personas que por razones económicas no pueden hacer frente a los pagos del crédito de vivienda. Lo mismo sucede con la ausencia de controles administrativos y judiciales en el caso de las cláusulas abusivas en contratos de crédito, ya sea en otorgamientos realizados por las propias instituciones de vivienda del Estado, como las contratadas con entidades bancarias privadas, y en la aún prevaleciente política (a pesar de las reformas sobre desindexación del salario mínimo) de financiar el acceso a la vivienda con créditos expresados en unidades de veces salarios mínimo (VSM) o en unidades de inversión (UDIS), los cuales dada sus características, suelen volverse impagables en plazos de largo aliento (20 o 30 años).⁶⁵

El conjunto de estas situaciones, en conexión con otras como la violencia, por ejemplo, dan lugar al aumento de viviendas deshabitadas o no ocupadas, problemática que produce una segregación residencial, de la cual el Estado ha actuado como un promotor de la misma. La tasa de no ocupación de vivienda en México es de un aproximado de 14.2 % (cinco millones de viviendas), que representa un nivel mayor al que se promedia a nivel internacional (10 %).⁶⁶

65 Cfr. Revista Proceso. *La doble cara del Infonavit*. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/360372/la-doble-cara-del-infonavit>

66 Makkonen, Paavo (2011), "Housing Finance Reform and Increasing Socioeconomic Segregation in Mexico", *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(44), pp. 757-772.

Asimismo, condiciones como la falta de hogar o personas en situación de calle, constituyen una grave violación de los derechos humanos que pone en serio peligro la salud, la integridad y la vida de las personas que se encuentran en mayor desventaja o marginación, y deviene como una "inaceptable consecuencia del fracaso por parte de los Estados en la implementación del derecho a una vivienda adecuada".⁶⁷ Aunque recientemente fue elaborado en la Ciudad de México un Censo de poblaciones callejeras, este ejercicio no ha sido replicado a nivel nacional, por lo que, esa ausencia de información, aunada a la falta de perspectiva de derechos humanos obstaculizan la articulación de estrategias y medidas efectivas dirigidas a personas sin hogar.

V. Conclusiones y propuestas

Las más graves afectaciones al derecho a una vivienda adecuada vienen precedidas de un cúmulo de causas estructurales, desde acuerdos financieros globales, dinámicas del mercado inmobiliario, indolencia de la comunidad internacional, hasta las políticas, programas, estrategias y legislaciones nacionales que han fracasado o han sido insuficientes.

67 ONU. 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 a este respecto, Leilani Farah, *Sobre personas sin hogar: La falta de vivienda como una crisis mundial de derechos humanos que exige una respuesta global urgente*, A/HRC/31/54, párr. 28.

Dicha situación es preocupantemente contrastante con la protección al derecho a la vivienda que evidentemente brindan los instrumentos y los estándares internacionales, por lo que la distancia entre la realidad y lo establecido en el *corpus iuris* del derecho a la vivienda exige que los Estados pongan en práctica la aplicación de dichos instrumentos y estándares, así como también que los organismos y tribunales internacionales presten atención a las cuestiones sobre temas de vivienda.

Habida cuenta de lo anterior, las condiciones del derecho a la vivienda de manera global y especialmente en México, tienen un acentuado déficit de protección, que obliga a todas las autoridades a replantearse las acciones que deben instaurarse para elevar de manera significativa los niveles de protección y garantía del derecho a una vivienda adecuada.

Como parte de estas posibles soluciones, a continuación, se presentan algunas propuestas orientadas a la adopción de medidas específicas para enfocar con perspectiva de derechos humanos a la vivienda y los fenómenos que a esta acompañan.

- Es necesario promover un mayor interés por parte de los Estados, el sector privado y los organismos internacionales por los temas de vivienda con el objetivo que la protección de este derecho sea efectiva.
- El Estado debe construir fuertes regulaciones fiscales a la especulación inmo-

biliaria, y despliegue controles efectivos frente a empresas desarrolladoras de fraccionamientos o inmuebles.

- Es importante asegurar que todas las inversiones en vivienda tengan en cuenta su función social y cumplan las obligaciones de derechos humanos.
- Se elaboren directrices sobre las empresas y los derechos humanos dirigidas a los agentes financieros que operan en el sistema de vivienda.
- Es necesaria una reestructuración administrativa de las instituciones de vivienda del Estado mexicano, para que su operación no se enfoque únicamente en la financiación o acceso a créditos de vivienda, sino instaure salvaguardias o mecanismos para asegurar la habitabilidad, asequibilidad, los gastos soportales y la seguridad en la tenencia de la vivienda.
- Evitar a toda costa que un desalojo forzoso dé lugar a una situación de falta de hogar, y que con independencia de la causa que lo origine se asegure un alojamiento alternativo para esa persona o grupo de personas.
- Es fundamental realizar una profunda revisión de la legislación en materia hipotecaria en las entidades federativas de la república, para que esta se adecue a las normas de derechos humanos en materia de vivienda.
- Adicionalmente, el personal judicial que tiene como labor cotidiana decidir sobre casos de problemáticas que

involucran la vivienda, tiene el deber de aplicar los estándares de derechos humanos en sus resoluciones.

- Se introduzcan regulaciones legales que desincentiven el alquiler de vivienda a corto plazo, y se priorice a aquellas que entren al mercado de alquiler regular.
- Adoptar medidas que permitan dirigir fondos para la financiación de alquiler social, cooperativo o de bajo coste.
- Desarrollar mediciones sobre la falta de hogar personas en situación de calle, que asegure contar los elementos estadísticos necesarios y precisos, que permitan adoptar políticas y estrategias orientadas a la erradicación de esta problemática.
- Derogar aquellas normas, políticas públicas o medidas que discriminen o criminalicen a las personas sin hogar o situación de calle.

VI. Referencias

Libros

- Aalbers, Manuel (2016), *The financialization of housing: a political economy approach*, Londres, Routledge.
- Abramovich, Victor, y Curtis Christian (2004), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta.
- Banco Mundial (2012), *Igualdad de género y desarrollo*, Informe sobre el desarrollo mundial 2012.

Bourdieu, Pierre (2002), *Las estructuras sociales de la Economía*, Buenos Aires, Editorial Manantial.

Ziccardi, Alicia, y González, Arsenio (2015), *Habitabilidad y política de vivienda en México*, México, UNAM.

Publicaciones periódicas

- Massó, Matilde, y Pérez-Yruela, Manuel (2017, enero-marzo), “La financiarización en España: ¿la emergencia de un nuevo modelo de acumulación?”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, 157.
- Mollonen, Paavo (2011), “Housing Finance Reform and Increasing Socioeconomic Segregation in Mexico”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(44).

Documentos electrónicos

- Díaz, Alejandro (2018, febrero), “Los vacíos en la protección del derecho a una vivienda adecuada”, *Revista Nexos*, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=7736>
- Díaz, Alejandro (2018, abril), “Las formas de economía colaborativa como Airbnb y sus efectos en el derecho a una vivienda adecuada”, *Revista Hechos y Derechos*, IJUNAM, 44, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12335/13964>
- Negro, Virginia, y Caballero Pablo (2018, abril), “Cooperativas de vivienda, una solución de Uruguay a México para impulsar el

derecho a la vivienda”, *Revista Nexos*, disponible en <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1797>

Zambrano, Luis (2018), “¿Cuánto estamos dispuestos a perder? El caso BeGrand y la UNAM”, *Revista Nexos*, febrero, <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1706>

Documentos de Naciones Unidas

Comité DESC

ONU. Comité DESC. Observación general, núm. 4, *El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1)*.

ONU. Comité DESC. Observación general, núm. 6, *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*.

Comité DESC, Observación general, núm. 16, *La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*.

ONU. Comité DESC. Observación General, núm. 20, *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto)*.

Comité CEDAW

ONU. Comité CEDAW. Recomendación general, núm. 27, *Sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos*, CEDAW/C/GC/27.

Consejo de Derechos Humanos

ONU. Consejo de Derechos Humanos, Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 22 de marzo de 2018, A/HRC/RES/37/4, 9 de abril de 2018.

Oficina del Alto Comisionado

ONU. Oficina del Alto Comisionado, *El derecho a una vivienda adecuada*, Derechos Humanos, Folleto Informativo, núm. 21, Rev. 1, 2010.

Informes de Relatora Especial

ONU. 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 a este respecto, Leilani Farha, A/HRC/37/53, 15 de enero de 2018.

ONU. 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 a este respecto, *La mujer y la vivienda adecuada*, E/CN.4/2006/118, 27 de febrero de 2006.

Otros

ONU. *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*, Resolución 46/91, 16 de diciembre de 1991.