

DERECHO A LA VIVIENDA, UN DERECHO EN CONSTRUCCIÓN. TRES EXPERIENCIAS COMPARADAS*

Claudia RUIZ MASSIEU SALINAS**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La vivienda como derecho humano*. III. *Marco internacional para la protección del derecho a la vivienda*. IV. *Marco jurídico del derecho a la vivienda en los ordenamientos mexicanos*. V. *Casos de estudio: España, Reino Unido y Uruguay*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho a la vivienda es reconocido a nivel internacional como una de las dimensiones mínimas indispensables para garantizar la dignidad humana (ONU, 2004). Se trata de una condición que forma parte del “mínimo vital”¹ o el estándar mínimo de bienestar de un individuo, ya que el entorno físico en el que se desarrolla una persona influye en su calidad de vida y desarrollo sociocultural, así como en el pleno ejercicio de sus libertades. No obstante, existen amplios rezagos en la atención efectiva del derecho a la vivienda. De acuerdo con el último Informe de la Relatora Especial

* Artículo recibido el 18 de junio de 2018 y aceptado para su publicación el 20 de julio de 2018.

** ORCID: 0000-0002-8052-3084. Candidata a doctora en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Granada, España y Maestra en Políticas Públicas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Correo electrónico: *bmdc@comunidad.unam.mx*.

¹ De acuerdo con el ministro Juan Silva Meza, “el mínimo vital alude a la cobertura de ciertas condiciones mínimas vinculadas con las necesidades básicas del individuo... es decir, aquellas vinculadas con la supervivencia, como la alimentación, la salud, la educación y la vivienda. En suma, el mínimo vital alude a ciertas prestaciones que garantizan una vida digna y autónoma para las personas”; véase, Silva, J. “El derecho al mínimo vital: su contenido y relevancia”, en Cervantes, M. *et al.* (coords.), *¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 213.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLX, núm. extraordinario, 2019, pp. 419-450.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

sobre vivienda adecuada de la ONU (2017), se observa una tendencia a considerar la propiedad inmobiliaria como factor de acumulación de riqueza, especulación y generación de beneficios para este sector, perdiendo de vista la función social que significa el acceso a este derecho.

En las últimas décadas, la vivienda y la propiedad inmobiliaria comercial se posicionan como un producto valioso para las finanzas corporativas. Este comportamiento ha generado un incremento especulativo en los precios de la vivienda, generando el aumento de la riqueza de los propietarios en zonas específicas. Esto impone barreras de acceso a la mayoría de la población, excluyendo a los hogares de ingresos medios y bajos del acceso a la propiedad o el alquiler de la vivienda debido a los precios inasequibles. No sólo eso, también las familias se ven desplazadas a la periferia de las zonas urbanas, donde los empleos y los servicios son escasos.

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

En México, la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011 refleja un nuevo paradigma, en el que la legitimidad del ejercicio de la función pública se mide por el respeto a los derechos humanos (Carbonell y Salazar, 2011). Con esta reforma, se buscó perfeccionar el instrumento jurídico para alcanzar progresivamente la defensa y efectividad de todos los derechos humanos. No obstante, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), las

condiciones de vivienda en México muestran que en 2016, 10.4% de la población vive en condiciones de hacinamiento, 12.3% de la población enfrenta carencias por calidad y espacios de vivienda² tales como pisos de tierra, techo de lámina o desechos o muros de un material no resistente. Asimismo, 20.5% tiene carencias de acceso a los servicios básicos en la vivienda, como falta de agua, drenaje o energía eléctrica.³

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

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

² El Coneval establece en sus lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza los criterios para medir las carencias en materia de vivienda. Para profundizar en el tema se puede consultar: disponible en http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCO_NEVAL_16062010.pdf.

³ La información correspondiente a las carencias por calidad y espacios de vivienda y carencias de acceso a los servicios básicos en vivienda corresponden a 2015, información más reciente tomada de Evaluación de las Carencias Sociales 2015 de Coneval, que puede consultarse en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Datos-del-Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx>.

II. LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO

El derecho a la vivienda es parte de los derechos humanos o fundamentales, y se sustenta en la búsqueda de la dignidad de las personas, y su naturaleza axiológica responde a los principios de libertad, igualdad, autonomía individual y colectiva.⁴ El derecho a la vivienda como derecho humano forma parte de un sistema de derechos, en el que cada uno se relaciona y complementa con los demás. En razón de esta interdependencia y complementariedad, se evita la negación de alguno o su uso parcial, lo que podría distorsionar la protección del individuo. De igual forma, no puede negársele dicho reconocimiento en un futuro, por lo que se considera irreversible. Como lo señala Nikken, es primordial que el ámbito de protección de los derechos humanos se expanda, por lo que se aduce su nota progresiva.⁵

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

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

No obstante lo anterior, según Pizarrello en la práctica existe una brecha amplia entre el reconocimiento normativo de los derechos humanos

⁴ González, M. J., *El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 67.

⁵ Nikken, P., *El concepto de derechos humanos*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, p. 24.

y derechos efectivos. Esta brecha se agudiza para el caso de los derechos sociales como la vivienda, sobre los cuales existe un consenso de que “son derechos proclamados, a veces incluso de manera generosa, en los textos jurídicos, pero poco realizados o garantizados en la práctica”.⁶

Por sus características, estos derechos han sido catalogados como “normas programáticas”, que corresponden al ámbito de las políticas públicas y la disponibilidad de recursos gubernamentales para su atención, por lo que se ha afirmado que “no otorgan derechos subjetivos en el sentido tradicional del término o... no resultan justiciables”.⁷

Autores como Rafael Herranz Castillo señalan que

...la existencia de un derecho puede venir, o no, acompañada de garantías procesales más o menos sofisticadas. [No se debe] caer en el error de confundir una clasificación de los derechos atendiendo a las distintas garantías y niveles de protección que prevé. [Tampoco] debe llevar a pensar que los derechos con tutela procesal más intensa son derechos subjetivos y los otros derechos son derechos “de segundo nivel” o, incluso, meros principios o declaraciones programáticas.⁸

Por otra parte, las críticas a los derechos económicos, sociales y culturales han posicionado la idea del contenido difuso de éstos. Sin embargo, en el caso del derecho a la vivienda, este argumento no se sostiene, y vale la pena definir el contenido de éste. Existen diferencias sustanciales entre el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad. En primer lugar, el derecho a la vivienda es un derecho de prestación, a diferencia del derecho a la propiedad, que es un derecho de libertad.⁹ En el caso de este último, el Estado se limita a no interferir y respetar el disfrute del derecho, en cambio, respecto al derecho a la vivienda, el Estado (como ya se ha seña-

⁶ Para profundizar en el tema véase Pisarello, G., “Los derechos sociales y sus enemigos: elementos para una reconstrucción garantista. En Observatori DESC”, *Los derechos sociales en tiempos de crisis*, Barcelona, España, 2009, pp. 13-22.

⁷ Curtis, C. y Abramovich, V., *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales*. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, 2001.

⁸ Herranz, R., “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución”, *Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, 2003, pp. 1506-1513.

⁹ Vaquer, M., *La eficiencia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, España, Iustel, 2011.

lado) tiene la obligación, no sólo de no interferir, sino de realizar diversas acciones para el pleno disfrute del derecho.

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

la eficiencia en la promoción del disfrute universal y efectivo de una vivienda apela... a arbitrar títulos jurídicos tanto en la duración como en el contenido del derecho, de manera que puedan ceñirse en lo posible a la duración del estado de necesidad de la persona y a las facultades de uso y disfrute precisas para la satisfacción del bien constitucionalmente protegido.¹⁰

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

A partir del trabajo desarrollado por los organismos internacionales dedicados a la promoción y protección de los derechos humanos, se señala que es necesario considerar el derecho a la vivienda mediante un enfoque dinámico, al englobar la síntesis de diversos derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales. Todos ellos relacionados con el desarrollo de la persona tanto en el ámbito individual como en el social. De ahí la relevancia de brindar las instalaciones adecuadas de agua, drenaje, luz, entre otras, radica en el cumplimiento del derecho a la salud, al agua y, en general, a la protección de la dignidad de sus habitantes.¹¹

En México, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa implica una exigencia cuya afirmación se establece en nuestro texto constitucional.¹² El concepto de vivienda constitucional cuenta con dos

¹⁰ *Ibidem*, p. 48.

¹¹ Pisarello, G., *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, España, Observatorio DESC, 2003, p. 18.

¹² Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

elementos: el funcional y el físico-objetivo. El primero se refiere al uso residencial permanente o habitual, y el segundo a la edificación. Ahora bien, el concepto de “vivienda” va más allá de la concepción de un lugar habitable, ya que además de sus características físicas básicas se debe considerar su función social. De acuerdo con Velázquez de la Parra, la vivienda es “el resguardo del hombre y su familia, y la plataforma para su desenvolvimiento que hace posible su progreso individual y colectivo”.¹³ Por lo que este bien no es sólo una dimensión espacial imprescindible a nivel individual, sino que también lo es para la familia (como unidad social básica), ya que es utilizada como herramienta de desarrollo familiar y social, al propiciar la satisfacción de necesidades personalísimas —intimidad, bienestar, seguridad, recreación, descanso—, biológicas, comunitarias y ambientales.¹⁴

Las características de la vivienda establecidas en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales no se refieren a cualquier forma de alojamiento, por lo que en la primera se especifica que la vivienda debe ser digna y decorosa, y en los segundos, se habla de una vivienda adecuada. Se considera que una vivienda es digna cuando cuenta con la superficie, condiciones ambientales, instalaciones y servicios mínimos que la hacen apta como residencia. En cambio, una vivienda es adecuada cuando, además de digna, “se adapta a las necesidades concretas de la persona, familia o grupo que la habita”.¹⁵

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), para considerar como adecuada una vivienda, el Estado debe procurar el que se garantice:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia; es decir, que se cuente con protección legal en contra del hostigamiento, desahucio u otras amenazas.

¹³ Velázquez de la Parra, M., “El derecho a la vivienda”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda*, México, año VI, núm. 18, septiembre-diciembre de 1991.

¹⁴ La Spina, E., *El criterio de “adecuación” de la vivienda de los inmigrantes desde una perspectiva internacional y nacional. Investigación del Instituto de Derechos Humanos*, Universidad de Valencia, disponible en http://revue.cuhd.org/textos09/N1_Revue_esp_La_SPINA.pdf (consultada el 2 de agosto de 2013).

¹⁵ Vaquer, M., *La eficiencia y la efectividad...*, cit., p. 60.

- b) Disponibilidad permanente de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, que consisten en recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción, alumbrado y servicios de emergencia, así como instalaciones sanitarias y aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos y de drenaje, y
- c) que los gastos sean soportables, por lo que el disfrute del derecho a una vivienda no debe impedir o comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas.

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

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

III. MARCO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA

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

<i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i>	<i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</i>
Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un <i>nivel de vida adecuado</i> que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, <i>la vivienda</i> , 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.	Artículo 11. 1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación fundada en el libre consentimiento.

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

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

en el ámbito internacional, y cuál es el objetivo que se persigue en torno a este derecho.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el alcance de los tratados internacionales respecto al derecho a la vivienda adecuada se refiere a que:¹⁶

- Este derecho se debe garantizar a todas las personas.
- Su interpretación no puede ser en sentido restrictivo.
- El derecho a la vivienda no se satisface con el simple hecho tener un lugar para habitar.
- Una vivienda “adecuada” cuenta con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a sus habitantes,

esencialmente, una infraestructura básica adecuada, que proteja de la humedad, la lluvia, el viento, así como riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad y drenaje.

Los Estados parte deben contar con una estrategia nacional de vivienda para garantizar el derecho a la vivienda, así como tomar e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho, dentro de las cuales está asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar el incumplimiento a dicho derecho, cuando las condiciones de las mismas no sean adecuadas o sean insalubres (SCJN, 2014: 42).

- El Pacto DESC les da a los Estados parte la libertad de determinar cuáles serán las medidas que más se adaptan a las condiciones sociales, económicas, culturales y climatológicas de cada país para garantizar el derecho a la vivienda. El estándar mínimo que debe cumplir la vivienda será emitido por el Estado, por lo que únicamente las viviendas que cumplan con la normatividad aplicable podrán ser consideradas como adecuadas (SCJN, 2014).

Aunado al diseño de instrumentos de protección, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU designó en 2000 a Miloon Kothari como

¹⁶ SCJN (2014). Amparo directo en revisión 3516/2013.

su Relator Especial, con el mandato de realizar un estudio acerca de la vivienda adecuada como componente del derecho al “estándar adecuado de vida”. Esta investigación fue llevada a cabo durante tres años, mediante el establecimiento de diálogos entre los Estados miembros de la ONU, sus demás agencias, organizaciones no gubernamentales expertas en la materia e instituciones financieras. El trabajo se enfocó a promover la cooperación entre gobiernos para la revisión del marco normativo interno relativo a la vivienda e instar a una interpretación menos estricta y, de ser necesario, su adecuación a una protección amplia de derechos humanos (UN-HABITAT, 2002).

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

Por su parte, el sistema interamericano de protección de derechos humanos reconoce el derecho a la vivienda adecuada tanto en la Carta de la Organización de Estados Americanos como en la Declaración Americana de los Derechos Humanos, como se muestra a continuación:

<i>Carta de la Organización de Estados Americanos</i>	<i>Declaración Americana de los Derechos Humanos</i>	<i>Convención Americana sobre Derechos Humanos</i>
<p>Artículo 34. 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...</p>	<p>Artículo 11. Toda persona tienen derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica correspondiente al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.</p>	<p>Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada. 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.</p> <p>Artículo 26. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos.</p>

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

IV. MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LOS ORDENAMIENTOS MEXICANOS

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

El actual precepto constitucional es producto de la reforma constitucional que desligó el derecho a la vivienda del estatus laboral de las personas, ya que el disfrute de ese derecho era concebido como una prestación de los trabajadores.¹⁷ De acuerdo con Fritsche, la reforma se realizó bajo el argumento de que la vivienda es condición necesaria para el desarrollo material y moral de la familia.¹⁸

Asimismo, la reforma de 2011 en materia de derechos humanos otorgó un sentido más amplio a los derechos reconocidos en este instrumento normativo, ya que permite determinar los sujetos beneficiarios del derecho a la vivienda. Hay que remitirse al artículo 1o. constitucional, que establece que todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, los cuales sólo podrán ser restringidos o suspendidos en los casos que la misma Constitución establezca. Asimismo, señala que la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos será conforme a la propia Constitución y a los tratados internacionales “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

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

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

El párrafo primero del artículo 25 constitucional establece que el Estado mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una justa redistribución del ingreso y la riqueza, debe permitir el pleno ejer-

¹⁷ García, S., “Horizonte de los derechos ‘sociales’ en la Constitución mexicana”, en *Liber Amicorum Héctor Fix Zamudio*, San José Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998.

¹⁸ Fritsche, W., “El Estado, el derecho y la vivienda”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda*, México, año VI, núm. 18, septiembre-diciembre de 1991.

cicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Por otro lado, el párrafo tercero del artículo 27 del mismo ordenamiento establece la posibilidad de imponer modalidades a la propiedad privada en razón de un beneficio social y una distribución equitativa de la riqueza pública para el mejoramiento de las condiciones de vida tanto de poblaciones rurales como urbanas, así como la facultad del Estado para ordenar los asentamientos humanos y planear y regular los centros de población.

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

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

Respecto al marco normativo secundario, la Ley de Vivienda, reglamentaria del artículo 4o. constitucional, tiene como objeto establecer y regular la política nacional de vivienda. Es justo en esta Ley donde se establece qué debe entenderse por vivienda digna y decorosa. De acuerdo con este ordenamiento jurídico, una vivienda se considera adecuada cuando cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, sea habitable, salubre, tenga los servicios básicos y proporcione seguridad jurídica a sus ocupantes respecto a la propiedad o legítima posesión, y cuente con criterios para la prevención

de desastres y la protección física de sus ocupantes frente a fenómenos naturales que sean potencialmente agresivos.¹⁹

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

Dicho ordenamiento establece como asuntos de utilidad pública la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, la ejecución de planes y programas de desarrollo urbano, la constitución de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular, la ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la protección del patrimonio cultural y la preservación del equilibrio ecológico.²⁰

El marco institucional en México que da cuerpo a estos preceptos normativos tuvo un cambio sustantivo en 2013, al entender la importante vinculación de la materia urbana y el acceso al derecho a la vivienda. La

¹⁹ Artículo 2o. Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

²⁰ Artículo 5o. Se considera de utilidad pública: I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; II. La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano; III. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población; V. La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular; VI. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población, y VIII. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) en 2013 permitió asociar el diseño de los planes de ordenamiento urbano con la planeación y diseño de instrumentos de política pública en materia de vivienda. La labor de la Sedatu se dirige a adoptar un nuevo modelo habitacional bajo los principios de equidad e inclusión social, que promueva el desarrollo ordenado y sustentable que mejore y regularice la vivienda urbana y ayude a la construcción y mejora de la rural.²¹

De este modo, la Política Nacional de Vivienda 2014-2018 está enfocada en impulsar un nuevo modelo de promoción de “desarrollo ordenado” del sector, el mejoramiento y regularización de la vivienda urbana, así como la construcción y mejora de la vivienda rural. Se busca adoptar un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente a través de créditos y subsidios orientados a estas metas. De forma tal, que se constituyan reservas territoriales intraurbanas para reducir el rezago habitacional y se logre poner al alcance de todos una vivienda digna.²²

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

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

²¹ Plan Nacional de Vivienda 2014-2018.

²² *Idem.*

Organismos públicos y unidades administrativas competentes en el sector vivienda

<i>Órgano público</i>	<i>Funciones</i>	<i>Programas/acciones/créditos</i>
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu)	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento. • Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda. • Promover y concertar programas de vivienda y desarrollo urbano. • Emitir el Programa Nacional de Desarrollo Urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programa Hábitat. ○ Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH). ○ Programa de Consolidación de Reservas Urbanas. ○ Programa de Reubicación de la Población en Zona de Riesgos. ○ Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales.
Comisión Intersecretarial de Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar del crecimiento económico, desarrollo social, urbano, ordenación del territorio, mejoramiento ambiental. • Acordar mecanismos de financiamiento y conocer sobre la aplicación de acciones concretas sobre vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Estrategias para la generación de desarrollos urbanos integrales sustentables.
Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) (sectorizada a la Sedatu)	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y promover sus actividades en coordinación con los organismos nacionales de vivienda, institutos estatales, así como cámaras y asociaciones de constructores y desarrolladores de vivienda y organizaciones de la sociedad civil. • Emitir el Programa Nacional de Vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programa Esta es Tu Casa. ○ Programa de Fomento a la Producción de Vivienda en las entidades federativas y municipios.

<i>Órgano público</i>	<i>Funciones</i>	<i>Programas/acciones/créditos</i>
Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) (sectorizado a Sedatu)	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar créditos individuales o a grupos que cuenten con la legal posesión o propiedad de un terreno, para la construcción de viviendas. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda “Tu Casa” ○ Programa de Vivienda Rural ○ Programa de Vivienda Digna
Secretaría de Desarrollo Social (Sm)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social (educación, salud, vivienda, entre otros). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar financiamiento para la vivienda de trabajadores, derechohabientes y acreditados. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Financiamiento ○ Cofinanciamiento
Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste)	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar financiamiento para los trabajadores del Estado para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Créditos tradicionales para pensionados, conyugales, respaldados y subsidiados.
Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar el acceso a la vivienda de calidad, mediante el establecimiento de las condiciones para asignar recursos públicos y privados de créditos hipotecarios 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

FUENTE: Elaboración propia con base en información de la Sedatu, Conavi, Sedesol, Infonavit, Fovissste y SHF.

A este entramado institucional le corresponde rediseñar las acciones que se implementan en materia de vivienda para garantizar progresivamente el acceso al derecho a la vivienda. Los retos son mayúsculos, y el informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre vivienda adecuada que presentó después de su visita de evaluación México en 2012, pone énfasis en la ruta a seguir para diseñar instrumentos en materia de vivienda con el enfoque de derechos humanos. En dicho informe se analizó la efectividad del derecho a la vivienda a la luz de la implementación

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. extraordinario, 2019, pp. 419-450.

del derecho a la alimentación, al agua, la salud, el trabajo, la propiedad, la seguridad de la persona y del hogar; lo anterior, con base en la indivisibilidad de los derechos humanos.

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

Seguridad jurídica. Además del reconocimiento del derecho humano en el ordenamiento jurídico doméstico, es necesario el establecimiento de garantías sobre el bien jurídico tutelado, sus derechos complementarios, así como la posibilidad de acudir ante instancias jurisdiccionales en caso de violaciones. Entre los aspectos más relevantes a regular se encuentra el derecho a la propiedad y la tenencia de la tierra, así como el establecimiento de procedimientos justos y medios de revisión en caso de desalojos forzosos.

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

Desalojos forzosos. Parte de la obligación que conlleva el respeto al derecho a la vivienda adecuada es garantizar que el Estado, sus agentes, entidades, personal u otros actores no estatales no violen este derecho. Al respecto, la práctica más común mediante la cual se vulnera el derecho a la vivienda adecuada se relaciona con los desalojos forzosos, ya que aun cuando se cuenta con una base legal sólida para llevarlos a cabo, en la mayoría de los casos no existen mecanismos jurídicos adecuados para su prevención, realización o combate.

Habitabilidad. Uno de los principales problemas detectados en el sector es el rezago de viviendas, que puede ser analizado desde dos perspectivas, la primera se relaciona con el rezago cuantitativo que refiere la excesiva demanda de viviendas con relación a la oferta, y el segundo, cualitativo, que califica las características de la vivienda, las cuales deben proveer un mínimo de bienestar para sus habitantes. De esta manera, el informe del

relator especial señala que si bien la mayoría de las personas en el mundo cuentan con un lugar donde vivir, en la mayoría de los casos el nivel de “adecuación” se encuentra muy por debajo de los criterios emitidos por la Observación General núm. 4 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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

V. CASOS DE ESTUDIO: ESPAÑA, REINO UNIDO Y URUGUAY

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

1. *Caso español: legislación y acciones públicas*

España es una monarquía democrática parlamentaria, cuya norma fundamental corresponde a una Constitución escrita. En dicho ordenamiento se reconocen los derechos sociales de las personas, así como la obligación de las autoridades, de extender los beneficios a todos por igual.²³ En este sentido, en su artículo 47 se determina que:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la es-

²³ Vaquer, M., *La eficiencia y la efectividad...*, cit., p. 63.

peculación. La Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Se debe considerar que dentro del mismo apartado se determina la posibilidad de exigir estos derechos ante medios jurisdiccionales, al disponer que “sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”. Por ende, el Estado no solamente tiene la obligación primigenia de procurar que su población acceda a la vivienda, sino también de establecer los medios jurisdiccionales idóneos para conocer de aquellos casos en que no sea así.²⁴ El derecho a la vivienda se vincula fundamentalmente con los principios de dignidad de la persona y a su libre desarrollo, establecidos en el artículo 10.1 de la Constitución española. De esta manera, la protección de la dignidad involucra la procuración de diversos aspectos fundamentales para las personas previstos en la carta magna española, como lo es el derecho a la integridad física y moral (artículo 15), la libertad de residencia (artículo 19), el derecho a la salud (artículo 45), a la educación (artículo 27), así como a tener las mismas oportunidades de acceso y ejercicio, tuteladas mediante las disposiciones que prescriben la igualdad material y formal (artículos 9.2 y 14).²⁵

Otro aspecto relevante que se deriva del artículo 47 de la Constitución española es que además de garantizar el ejercicio individual del derecho a la vivienda, éste se relaciona con el bienestar comunitario, al establecer que es un tema de interés general la regulación habitacional, urbanística y de ordenación del territorio. Inclusive a nivel local se agrega como tema colectivo el uso racional de recursos y la promoción de la cohesión social.²⁶

España se organiza de manera descentralizada, como lo establece el artículo 103, sección 1, de la Constitución. La administración pública se divide en tres niveles: estatal, comunidades autónomas y municipal, de acuerdo con el artículo 147 de la carta magna. La facultad de legislar le corresponde al Estado y a las comunidades autónomas, mientras que los

²⁴ Aguado, V., “La legislación de vivienda en Cataluña: aspectos generales”, en Fernández, J. y Rivera, J. (coords.), *Derecho urbanístico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

²⁵ Pisarello, G., *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción...*, cit.

²⁶ *Ibidem*, p. 20.

municipios cuentan con la facultad de emitir sus propias políticas públicas dentro del marco de actuación acotado por la ley.²⁷

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

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

En consecuencia, el derecho a la vivienda, concebido como una condición de bienestar, se transforma en una cuestión de interés general, al ser una de las bases de desarrollo comunitario. Por ende, el Estado tiene la responsabilidad de imponer límites al ejercicio de derechos patrimoniales, por lo que se vincula con una función social al derecho de propiedad, conforme al artículo 33 de la Constitución española. El Estado realiza, conforme la carta magna, esta tarea mediante: *a*) la planificación administrativa (artículo 38); *b*) la prestación exclusiva de servicios esenciales (artículo 128.2); *c*) la planificación económica (artículo 131.1), y *d*) la subordinación al interés general todo tipo de riqueza (artículo 128).²⁸

²⁷ Aguado, V., “La Legislación de vivienda en...”, *cit.*, p. 70.

²⁸ Pisarello, G., *Vivienda para todos...*, *cit.*, p. 34.

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

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

La determinación de las situaciones básicas del suelo, más allá de otorgarles una clasificación, es de especial relevancia, ya que a partir de las condiciones dominantes de un terreno se le asigna un valor. De esta manera, el Estado pretende disminuir la incidencia de las especulaciones que inflan el precio real de las propiedades debido a las expectativas generadas para dicho terreno, de forma tal que el valor sólo podrá variar conforme a las obras o características plenamente edificadas o presentes al momento de la transacción.²⁹

De acuerdo con Meilan (2011), la mano a la regulación del suelo se encuentra el urbanismo. En España, la competencia en la materia se encuentra asignada a las propias comunidades autónomas, conforme al artículo 148.1.3 de la Constitución. La determinación del lugar y la forma en que deben desarrollarse los asentamientos humanos dentro de una ciudad se realizan a través de las estrategias urbanísticas precisadas a nivel local.

La aplicación de las disposiciones normativas relativas a la vivienda recae en el Ministerio de Vivienda, conforme al Real Decreto 553/2004; asimismo, se establece que su labor deberá guiarse por tres principios bá-

²⁹ Meilán, J., “La nueva regulación legal del suelo en España”, en Fernández, J. y Rivera, J. (coords.), *Derecho urbanístico...*, cit.

sicos: *a)* la cohesión social y territorial; *b)* la competitividad económica, y *c)* la sostenibilidad.

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

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

Otro gran acierto de esta Ley es el cambio en la forma de valoración del suelo, ya que para la determinación del valor de las propiedades se toman en consideración solamente las condiciones reales, y no las futuras.³⁰ De esta manera, se trata de reducir la especulación inmobiliaria.

Además, por ejemplo, la comunidad autónoma vasca fue la primera en considerar como permanente la clasificación de las viviendas de protección oficial (VPO), bajo un enfoque social, que permite su acceso a sectores con menores recursos. Con ello, los inmuebles protegidos se excluyen del libre mercado. Aunado a ello, a partir de la emisión de su Plan Director de Vivienda 2002-2005, se puso en marcha el Programa Bizingune, mediante el cual se adoptaron medidas para la movilización

³⁰ Pisarello, G., *Vivienda para todos...*, cit.

de viviendas vacías, para ser asignadas a grupos en desventaja, a cambio de una renta social fija asequible.

Otro ejemplo de regulación con enfoque social es la Ley 18/2007 catalana, que determina que la política pública urbana es de interés general, y tiene como fin garantizar el derecho constitucional a la vivienda (artículo 4o.). Dicha norma determina como ilegal cualquier falta cometida en contra el interés general, como el abandono permanente e injustificado de inmuebles, el hacinamiento, la falta de mantenimiento y conservación, así como el acoso inmobiliario.³¹ Inclusive, en el caso de localizarse inmuebles vacíos, después de completar un procedimiento con incentivos para el propietario, se destina el lugar a vivienda de alquiler protegido (artículo 42.9).

2. Caso inglés: legislación y acciones públicas

El orden jurídico inglés conocido como *common law*, se rige por las normas emitidas por el Parlamento, así como por los usos y costumbres. A partir de 1919, el Reino Unido estableció normas acerca de la vivienda, a través del *Housing and Town Planning Act* (Ley de Vivienda y Planeación del Pueblo). En 1977, se emitió la Ley Personas sin Hogar (*Homeless Act*), con el fin de proteger a todas aquellas que no contaban con una vivienda. Dicha norma establece criterios para calificar a determinadas personas como *homeless* (personas sin hogar), y con ello otorgarles ayuda de manera prioritaria.³²

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

³¹ *Idem.*

³² Rodríguez, A., *La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos*, Madrid, 2009.

de su comunidad. De esta manera, se otorga mayor poder, no sólo a los agentes estatales, sino a los propios ciudadanos.

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

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

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

Para ser elegible se revisa principalmente: *a)* qué tipo de vivienda se renta: privada o municipal; *b)* el ingreso total: incluyendo pensiones y ahorros, entre otros, y *c)* las circunstancias específicas: número de habitantes, discapacidades. Además, dentro del precio de alquiler se toma en cuenta el pago de mantenimiento y otros gastos que genere la edificación. El Ministerio de Vivienda británico se ha propuesto: *a)* reactivar el mercado inmobiliario; *b)* impulsar un mercado habitacional más responsable, efectivo, estable en el futuro; *c)* apoyar el poder de decisión y criterios de calidad para los tenedores de vivienda, y *d)* mejorar estándares medioambientales y diseño de calidad.

El gobierno británico presentó un documento donde ha planteado cuatro estrategias como guía de la política pública estatal en materia de vivienda, las cuales son:

- a) Brindar apoyo para la vivienda de gente mayor y grupos vulnerables.
- b) Aumentar el número de hogares disponibles:
 - eliminar regulaciones innecesarias y complejas;
 - facilitar el financiamiento de proyectos de construcción;
 - mejorar el sector de alquiler inmobiliario, y
 - ayudar a la adquisición de viviendas.

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

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

3. *Caso uruguayo: legislación y acciones públicas*

En la Constitución de 1934, Uruguay incorpora el derecho a la vivienda en su artículo 44, otorgándolo a los obreros. Sin embargo, actualmente este derecho es reconocido de manera universal, tal como lo señala el artículo 45: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”.

El enfoque dado por la Constitución uruguayana no solamente reconoce el derecho de toda persona a una vivienda, sino que también impone dos características importantes: su higiene y que sea accesible. A su vez, obliga al Estado a promover la inversión privada en el sector como medio para conseguir el ejercicio universal de este derecho. Para ello, a tra-

vés de la Ley 13.728, la Cámara de Representantes uruguaya reguló las condiciones de la vivienda, su promoción en el mercado y creó el Plan Nacional de Vivienda. Este último representa el instrumento de política pública mediante el cual el gobierno define las prioridades para el sector y las estrategias para su consecución. Asimismo, la Ley 18.795 se creó para promover el acceso a la vivienda de interés social, a través de sus esquemas de financiamiento por instituciones públicas y privadas.

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

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), junto a la Dirección Nacional de Vivienda, se encarga de diseñar e implementar la política habitacional del país, que tiene como objetivos principales: *a*) que la vivienda existente se encuentre en buenas condiciones; *b*) que se genere nueva vivienda, y *c*) que la población vulnerable acceda a la vivienda y se le garanticen los medios para conservarla.³³

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

Asimismo, existe un programa para la integración de asentamientos irregulares (PIAI). La Oficina de Planeación y Presupuesto se encarga de identificar asentamientos irregulares para su incorporación al programa,

³³ Garabato, N. y Ramada-Sarasola, M., *Housing Markets in Uruguay: Determinants of Housing Demand and its Interaction with Public Policies*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.

y con ello lograr su integración y regularización. Esta transformación se realiza de manera coordinada con el MVOTMA, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Desarrollo Social y las autoridades locales, con el fin de atender todas las necesidades básicas de sus habitantes.

Dentro de las acciones emprendidas se encuentra el Programa de Rehabilitación Urbano Habitacional, que abarca 25 asentamientos irregulares en la periferia de Montevideo y 72 más dentro de la misma ciudad. Mediante la participación de los organismos antes mencionados, el proyecto planea renovar no sólo las viviendas dentro de los perímetros establecidos, sino también su entorno. De esta manera, se construyen vías de comunicación, paradas para medios de transporte, conexiones para servicios básicos, como saneamiento y electricidad. De igual modo, se planea la puesta en marcha de diversas estrategias para la integración social.³⁴

En el plano legislativo representa un gran acierto reconocer el derecho a la vivienda a toda persona y no limitarlo a la familia, aunque cabe señalar que, conforme a la evolución de la legislación uruguaya, este concepto ha evolucionado dentro de su Código Civil, para romper con el paradigma de familia tradicional y aceptar nuevas formas de organización social. Otro de los principales aciertos del actual diseño de la política pública habitacional uruguaya se refiere a su diversificación. Los programas se engloban de manera general en cuatro categorías: compra, construcción, alquiler y refacción, en virtud de lo cual se abarcan diversas necesidades de la población, desde la falta de una vivienda hasta su mantenimiento. Asimismo, se incluyen apoyos para el impulso del mercado de renta en el país, lo cual amplía las posibilidades de acceso a un inmueble a personas de bajos recursos o con un alto grado de movilidad.

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

³⁴ *Idem.*

beneficiarios, con el fin de determinar sus necesidades y con ello prevenir su abandono de nueva cuenta.

VI. CONCLUSIONES

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

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

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

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

tiva la concurrencia que se requiere en la construcción de espacios sustentables donde habitar.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO, V., “La legislación de vivienda en Cataluña: aspectos generales”, en FERNÁNDEZ, J. y RIVERA, J. (coord.), *Derecho urbanístico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- COURTIS, C. y ABRAMOVICH, V., “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 2001.
- CONEVAL, *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza los criterios para medir las carencias en materia de vivienda*, 2016, disponible en http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf
- FRITSCHÉ, W., “El Estado, el derecho y la vivienda”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos jurídicos de la vivienda*, México, año VI, núm. 18, septiembre-diciembre de 1991.
- GARABATO, N. y RAMADA-SARASOLA, M., *Housing Markets in Uruguay: Determinants of Housing Demand and its Interaction with Public Policies*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.
- GARCÍA, S., “Horizonte de los derechos ‘sociales’ en la Constitución mexicana”, en *Liber amicorum Héctor Fix Zúñiga*, San José Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998.
- GONZÁLEZ, M. J., *El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, España, Dykinson, 2013.
- HERRANZ, R., “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la constitución”, *Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, 2003.
- LA SPINA, E., *El criterio de “adecuación” de la vivienda de los inmigrantes desde una perspectiva internacional y nacional*, Investigación del Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Valencia, consultado el 2 de agosto de 2013, disponible en http://revue.cuhd.org/textos09/N1_Revue_esp_La_SPINA.pdf
- MEILÁN, J., “La nueva regulación legal del suelo en España”, en Fernández, J. y Rivera, J. (coords.), *Derecho urbanístico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- NIKKEN, P., *El concepto de derechos humanos*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

- PISARELLO, G., *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Observatorio DESC, España, 2003.
- PISARELLO, G., “Los derechos sociales y sus enemigos: elementos para una reconstrucción garantista”, en Observatorio DESC, *Los derechos sociales en tiempos de crisis*, Barcelona, España, 2009.
- RODRÍGUEZ, A., *La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos*, Madrid, España, 2009.
- SILVA, J., “El derecho al mínimo vital: su contenido y relevancia”, en CERVANTES, M. *et al.* (coords.), *¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- VAQUER, M., *La eficiencia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, España, Iustel, 2011.
- VELÁZQUEZ DE LA PARRA, M., “El derecho a la vivienda”, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda*, México, año VI, núm 18, septiembre-diciembre de 1991.