

Hacia la construcción de una base jurídica para la gestión habitacional que garantice el derecho a la vivienda adecuada en México

Towards the construction of a legal basis for housing management that guarantees the right to adequate housing in Mexico

Silvia Circe Díaz-Duarte y Jasmín Anavel Monterrubio-Redonda

Resumen: Para la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) la regulación jurídica del derecho a la vivienda adecuada establecido en la Ley de Vivienda tiene deficiencias que hacen precario y limitativo este derecho por la debilidad que muestra ante las operaciones del mercado inmobiliario especulativo, por la escasa atención que presta a la especificidad de los procesos habitacionales de la población de ingresos bajos y por la carencia de mecanismos precisos de defensa, por lo que resulta fundamental su actualización.

El objetivo del artículo es aportar puntos de reflexión acerca de los elementos a considerar en la Ley de Vivienda para consolidar el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) como la guía principal de las políticas y la gestión habitacional.

El análisis es resultado de la experiencia de participación en la gestión habitacional de la Conavi, en el periodo de 2019 a la fecha.

Silvia Circe Díaz-Duarte. Subdirectora General de Análisis de Vivienda, Prospectiva y Sustentabilidad, Comisión Nacional de Vivienda. Correo electrónico: circediazduarte@gmail.com

Jasmín Anavel Monterrubio-Redonda. Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Correo electrónico: anavelmonterrubio@gmail.com

Fecha de recepción: 27-09-23 / Fecha de aceptación: 24-01-24

Palabras clave: gestión habitacional, derecho a la vivienda adecuada, Comisión Nacional de Vivienda.

Summary: For the National Housing Commission (Conavi), the contents of the legal regulation of the right to adequate housing established in the Housing Law suffer from deficiencies that make this right precarious and limiting, due to the weakness it shows in the face of market operations, speculative real estate, due to the scant attention it pays to the specificity of the housing processes of the low-income population and the lack of precise mechanisms to defend this right, for which reason its updating is essential.

The objective of the article is to provide points of reflection about the elements to be considered in the Housing Law to consolidate the Human Rights-Based Approach (EBDH) as the main guide for housing policies and management.

The analysis is the result of the own experience of participation in the housing management of Conavi, in the period 2019 to date.

Keywords: housing management, right to adequate housing, National Housing Commission.

Introducción

La preocupación por las condiciones de la habitación de quienes pertenecen a los grupos más pobres de nuestro país ha estado en la Constitución nacional desde su creación, particularmente en el artículo 123 que, en relación con el trabajo y el acceso a la vivienda digna, estableció la obligación patronal de proveer a sus trabajadores de viviendas cómodas e higiénicas. En 1971, con la modificación a este mismo artículo, en su apartado “A”, se sentaron las bases jurídicas para que esto fuera viable; su operación se tradujo en la creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit). Sin embargo, el tratamiento legal del derecho de acceso a la vivienda estaba reducido a la esfera laboral, sin aludir a la necesidad social general de vivienda (Sánchez, 1991).

En 1976, con la reforma al artículo 27 constitucional que introdujo las bases para legislar en materia de asentamientos humanos, la Ley General de Asentamientos Humanos (ley reglamentaria del mismo artículo) estableció como uno de los principios del ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos “mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural”, mediante (entre otros temas) [...] “la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna” (LGAHOTDU, art. 3ro, fracción XI). Posteriormente, en 1979, en el primer Programa Nacional de Vivienda, se estableció que una de las tareas de gobierno y objetivo de la política habitacional es “propiciar condiciones favorables para que la población cuente con una vivienda adecuada, particularmente la de menores ingresos” (GM, 1979, art. 4to).

En 1983, con los antecedentes mencionados y la ratificación de México del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1976) y de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) (ambos en 1981), se modificó el artículo 4º constitucional en el que quedó asentado que “toda familia tiene el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (CPEUM, art. 4º); de esta manera, el derecho a la vivienda transitó de ser una garantía social reconocida sólo para los trabajadores en el marco de las prestaciones laborales y de la seguridad social, a un derecho humano; se definió que el objeto inmediato del derecho no es la vivienda misma, sino los medios necesarios para acceder a ella y quedó clara la relevancia del contenido de las leyes para dar respuesta al derecho social a la vivienda (Fritsche, 1991).

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, este párrafo, por su propio contenido, “más que establecer un derecho en el artículo se intenta plasmar una norma programática¹ o un simple ideal social” (Martínez-Bullé, 1991, p. 415), puesto que no mandata un derecho concreto frente al Estado, sino una disposición de tipo general, lo que implica que el precepto hacia el Estado es, en todo caso, que dicte leyes, políticas concretas, disponga de programas, de medidas administrativas y desarrolle labores públicas para alcanzar ese beneficio social (Fritsche, 1991; Sánchez, 1991).

Con esta base, en 1984 la reforma al artículo cuarto constitucional fue complementada con la Ley Federal de Vivienda que, consecuente con el espíritu del cambio constitucional, aun con un fuerte carácter centralista, tuvo aportes significativos para resolver el problema de la vivienda, estableció postulados como el interés público del suelo para vivienda e hizo énfasis en la relevancia del apoyo al sector social y a la gestión comunitaria (Sánchez, 1991).

En 2006, en pleno auge de la expansión de la lógica mercantil en los procesos de producción y circulación de la vivienda, se derogó la Ley Federal de Vivienda para dar paso a la Ley de Vivienda vigente, cuya principal prerrogativa es la promoción y fortalecimiento del sistema de producción de vivienda, que en el argot de la industria inmobiliaria se conoce como el *tren de vivienda* para denominar a la “oferta de vivienda nueva en conjunto de los desarrolladores”, que abarca el proceso de preparación, construcción y escrituración (CIDOC y SHF, 2011, p. 40).

Ambas leyes fueron el fundamento de una política habitacional que se limitó a definir el problema de la vivienda como una cuestión de acceso que, en última instancia, se enuncia como un tema mercantil que discrepa mucho de constituir una política de Estado.

¹ Jurídicamente, una norma programática refiere la “norma que no contiene proposiciones imperativas ni establece mecanismos suficientes para asegurar su aplicación, sino que se limita a formular un programa de actuación, criterios u orientaciones de política legislativa, o a declarar derechos cuya consagración definitiva, dotando a las normas declarativas de eficacia plena, se deja a la intervención posterior del legislador secundario” (DPEJ, 2022).

En 2021, con la finalidad de institucionalizar el derecho a la vivienda adecuada, el EBDH² fue incorporado en la política habitacional establecida en el Programa Nacional de Vivienda, lo que implicó cambios sustanciales en la gestión habitacional de las instituciones que participan en el Sistema Nacional de Vivienda, entre ellas, la Conavi, que es el organismo del gobierno federal que directamente se encarga de la ejecución de esta política.

Para la Conavi, la problemática jurídica actual de la gestión habitacional se observa en el hecho de que la Ley de Vivienda tiene deficiencias que hacen precario y limitativo este derecho, por la debilidad que muestra ante las operaciones del mercado inmobiliario especulativo y, al mismo tiempo, por la escasa atención que presta a la especificidad de los procesos habitacionales de la población de ingresos bajos; carece de una definición clara de contenido y de mecanismos precisos de defensa del derecho a la vivienda adecuada, por lo que resulta fundamental su actualización.

El objetivo del presente documento es aportar puntos de reflexión acerca de los elementos a considerar en la Ley de Vivienda para consolidar el EBDH como la guía principal de las políticas y la gestión habitacional, más allá de la búsqueda de legitimidad que puede aportar el contenido de la ley al discurso ideológico de la economía de mercado y de la agenda pública sobre las políticas habitacionales progresistas.

El análisis es resultado de la experiencia propia acerca de la puesta en marcha de mecanismos de gestión habitacional orientados al ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, en el periodo de 2019 a la fecha.

El texto se organiza en cuatro apartados. El primero explica la importancia de la ley para garantizar los derechos humanos; en el segundo se sistematizan las obligaciones para México establecidas en el derecho internacional sobre el derecho a la vivienda; en el tercero se ofrece un breve recuento de la actuación de Estado mexicano en materia del derecho a la vivienda, y en el último se expone la propuesta de asuntos legislativos básicos para una gestión habitacional con EBDH.

1. Relevancia del marco jurídico para la garantía de los derechos humanos

Los derechos humanos son “aquéllos que se atribuyen a todo ser humano por el hecho de serlo” (Cortina, 2002, p. 247), en tal sentido, algunos especialistas señalan que, en tanto que los derechos son inherentes a la persona en cuanto humana, no en cuanto jurídica, está legitimada a hacerlos valer como derechos, aunque no fueran reconocidos como tales por las legislaciones correspondientes (Hidalgo, 2017; Cortina, 2002).

² El EBDH hace alusión a la existencia de un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que normativamente se basa en estándares internacionales de derechos humanos y está operacionalmente dirigido a promoverlos y protegerlos (Borja et al., 2011, p. 11).

Otros estudiosos señalan que los derechos humanos no son meras aspiraciones, sino más bien un tipo de exigencias éticas de la dignidad humana, en virtud de lo cual demandan su positivación (estar reconocidos por normas de ordenamiento establecidas por el poder político, por lo general el legislador) para que su satisfacción quede obligada legalmente y, por tanto, protegida por los organismos correspondientes (Cortina, 2002); de hecho, para el legislador nacional e internacional no hay derecho sino hasta que una ley, una convención o un tratado disponga de él; así, desde el ámbito jurídico, los derechos humanos son definidos como “el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad de los seres humanos [...]” (LCDHGC, art. 3ro, numeral 10), son “aquellas exigencias éticas o derechos que están recogidos en declaraciones y normas internacionales y en textos doctrinales en cuanto a exigencias a la vez ético-jurídicas y ético-políticas que tienden a concretarse en exigencias jurídico-positivas” (Hidalgo, 2017, p. 2).

Lo anterior significa que, para que el poder político observe su compromiso con los derechos humanos, debe traducir los fundamentos éticos en fundamentos jurídicos.

En materia de derecho, la capacidad jurídica de una persona es la aptitud legal para adquirir derechos y ejercerlos, en la que el goce (“la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones con independencia de su efectivo ejercicio”) (DPEJ, 2022) y el ejercicio (posibilidad de poner un derecho en práctica o realizar los actos jurídicos que tal prerrogativa permita) (DPEJ, 2022) son los elementos que la constituyen.

En tal sentido, un elemento particular para el ejercicio de los derechos humanos es la exigibilidad, que puntualiza “un proceso sociopolítico en el que, a través de mecanismos institucionalizados diversos, la ciudadanía demanda a las autoridades el cumplimiento de las obligaciones que, para el cumplimiento de sus derechos, les corresponden” (LCDHGC, art. 12).

La exigibilidad legal es el elemento que se requiere entre el instrumento que consagra dicho derecho y su goce pleno (CNDH, s/f), en cuyo caso la ley es un mecanismo de exigibilidad en tanto que es “una disposición de obligaciones para encaminar a una persona –o una sociedad– hacia un fin” que facilita el desarrollo de la persona humana (Hidalgo, 2017, p. 57) en sus dimensiones individual y social.

En cuanto a la individualidad de la persona, los aspectos jurídicos y filosóficos de derechos humanos comprenden asuntos relacionados con la libertad de la persona en cuanto criatura humana, racional y libre; y, desde la naturaleza social (sociabilidad), exige un régimen encaminado a procurar prioritariamente el bien común³ (Hidalgo, 2017, p. 93).

³ El bien común es un concepto “referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado del desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana” (CIDH, 1985, numeral 66).

Al respecto, el derecho a la vivienda, como parte de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), considera a la persona en su dimensión social, se le denomina *derecho social* en virtud de que convoca la presencia de justicia social o distributiva, y es un derecho colectivo en tanto que si bien obliga al Estado a garantizarlo y a contribuir con recursos para su realización, es labor de la colectividad evolucionar hacia la universalidad de su cumplimiento (ONU, 1991).

En materia de derechos humanos, es requisito que las leyes se prescriban con base en el principio del interés general, lo que significa que se orientan a avanzar hacia el bien común, noción que ha de considerarse como elemento del orden público del Estado democrático, cuya principal finalidad es “la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad” (CIDH, 1948, Considerandos, párr. 1). Para tales efectos es menester armonizar los intereses de la colectividad con los derechos del individuo (Hidalgo, 2017).

Asimismo, el resultado primario de la ley en su función rectora de los derechos humanos es la obligación, la cual responde a la necesidad de ordenar libremente los actos humanos de acuerdo con el fin del propio ser humano (Hidalgo, 2017, p. 74).

Sobre esto, el derecho internacional establece que las obligaciones jurídicas de los Estados Parte comprenden tanto obligaciones de comportamiento como obligaciones de resultado (OACDH, 1990). La primera refiere a la obligación de observar una conducta de acción o de omisión, la segunda es la obligación de lograr un resultado concreto (para lo cual el Estado constituye organismos públicos). De la misma manera, establece que los Estados Parte se comprometen a disponer de medidas apropiadas para que las personas individuales y los grupos agraviados por la violación de un derecho, cuenten con mecanismos adecuados de reparación y con recursos para garantizar las obligaciones de los gobiernos (Hernández, 2010).

De esta manera, lo que da la posibilidad de avanzar en la agenda de los derechos humanos es el contenido legislativo ajustado al contenido de la Constitución y de los tratados internacionales, traducido en las políticas públicas que los conviertan en una realidad y en sanciones que permitan corregir los posibles desvíos institucionales.

2. Acerca de las obligaciones jurídicas establecidas en el derecho internacional sobre el derecho a la vivienda

En el derecho internacional, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC, el derecho a la vivienda forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia y es un elemento fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales (ONU, 1991, párrafo 1ro).

Al respecto, la Observación Número 4 señala que “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” (ONU, 1991, párrafo 7).

A los efectos del Pacto, para que una vivienda sea “adecuada” debe considerar mínimamente siete criterios de idoneidad: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios; materiales; facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad, lugar y adecuación cultural. Adicionalmente, en contextos de reconstrucción, se deben considerar la seguridad estructural y la participación de las familias, así como mecanismos de “reparación y no repetición”.

El propio Pacto establece que, ante la existencia de restricciones económicas de los Estados Parte, el derecho a la vivienda adecuada deberá lograrse paulatinamente; sin embargo, algunas obligaciones sí tienen efecto inmediato, como el de garantizar el derecho a una vivienda adecuada sin discriminación; adoptar medidas apropiadas, económicas y técnicas en planes de acción específicos en el menor tiempo y con el máximo de los recursos disponibles, y legislativas para proporcionar recursos judiciales para la defensa de tal derecho y para la adopción de políticas concretas encauzadas a hacerlo efectivo (ONU-Hábitat, 2010), de tal suerte que aunque las medidas legislativas por sí mismas no agotan las obligaciones de los Estados Parte, son deseables e incluso en algunos casos indispensables (OACDH, 1990).

En cuanto a su ejercicio concreto en América Latina, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) le impone a México, como Estado Parte, la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción, reconocidos en la propia Convención, “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (CADH, 1981, art. 1) y comprometerse a adoptar... “las medidas legislativas [...] que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades” (CADH, 1981, art. 2).

El Estado mexicano ratificó el PIDESC y la CADH como garantías normativas del derecho internacional en 1981, de manera que lo anteriormente mencionado es obligatorio, tal y como lo establece el artículo 133 constitucional en materia de tratados internacionales.

3. Horizonte de la actuación del Estado mexicano en materia del derecho a la vivienda

3.1 La razón de ser de la reforma al artículo 4º constitucional

Desde hace 40 años, en México el derecho a la vivienda se introdujo como un asunto de Estado con la reforma constitucional del artículo 4º, párrafo octavo, en el que quedó asentado que:

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo (CPEUM, art. 4º).

La línea argumentativa para la modificación constitucional, más que responder a los tratados internacionales de derechos humanos, estuvo jurídicamente motivada, sobre todo, como una reivindicación del pueblo mexicano acerca de la redistribución de la riqueza pública, además se consideraba, más que un derecho humano, una garantía social para las familias mexicanas (CD, 1981, p. 74), lo que significa que la obligación del Estado no radica en la producción y provisión directa de la vivienda, sino en la promoción de las condiciones económicas que posibiliten resolver la necesidad colectiva de vivienda (Sánchez, 1991).

En la misma línea, asentar que la legislación establecerá “los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” tuvo como telón de fondo definir los mecanismos jurídicos de acceso al suelo para vivienda social (congruente con la recientemente aprobada Ley General de Asentamiento Humanos) y los apoyos financieros, ambos como obligación de Estado.

Se asumía también que para implementar una política relacionada con la dotación de vivienda digna en la que los hogares a los que se hacía referencia en la modificación constitucional tuvieran acceso a una vivienda “higiénica y cómoda”, debían establecerse candados a la propiedad privada y a la “voracidad y la rapiña de las empresas dedicadas a la construcción”, las que “con cualquier pretexto siguen elevando los costos de la construcción, por encima de cualquier criterio y política oficial (CD, 1981, p. 3).

Esta reforma se dio en el contexto de cambios estructurales para incluir criterios mercantiles en las políticas públicas y en medio de una aguda crisis económica que afectó especialmente a la población de menores ingresos; ambas cuestiones tuvieron fuertes repercusiones en la forma de resolver el problema de la vivienda.

Así, elevar el tema de la vivienda a rango constitucional se dio en un contexto en el que el Poder Legislativo consideraba que el interés de la familia por una vivienda requería

protección jurídica (Fritsche, 1991), pero sin la interferencia de organismos y preceptos internacionales.

Por otro lado, aunque en 1981 el Estado mexicano ratificó la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos, no fue sino hasta 2011 que elevó la promoción y protección de los derechos humanos establecidos en el sistema internacional a una política de Estado.

Respecto de las normas relativas a los derechos humanos, la Constitución mexicana, en su artículo 1° impone que:

[...] todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (CPEUM, art. 1°, párrafo 3ro).

Lo anterior expresa que las autoridades no sólo están obligadas a respetar los derechos a través de comportamientos de abstención, sino que “deben hacer todo lo que esté a su alcance para lograr la eficacia plena de los derechos, procurando, en todo momento, la protección más amplia para la persona humana” (Carbonell citado en Hidalgo, 2017, p. 120).

Con esta reforma, el gobierno mexicano se comprometió a proporcionar las garantías para su protección a través de la prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones a los derechos humanos, cuyo ejercicio no podrá limitarse ni suspenderse, salvo en los que la Constitución especifica (Hidalgo, 2017).

De esta manera, los tratados internacionales firmados por México, incorporadas al derecho positivo mexicano a través de los artículos 1° y 4° constitucionales y la Ley de Vivienda (como ley secundaria de este último), constituyen el cuerpo legal y reglamentario de la vivienda en México, que posibilitan la definición de políticas habitacionales con EBDH.

3.2. La gestión habitacional de una política que considera la vivienda como un derecho

Antes de 2019, el punto de partida y los enfoques de la política habitacional incorporaban el derecho a la vivienda con el término de digna y decorosa y, en algunos casos, se consideraba como un componente más de las acciones establecidas en los programas de vivienda, sin considerar los estándares internacionales de los derechos humanos como principios, valores y normas universales. Su definición estuvo a cargo de la Conavi y su ejecución de los organismos que integran el Sistema Nacional de Vivienda.

A partir de 2019, con las modificaciones a la LV, la política nacional de vivienda está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y su organismo ejecutor es la Conavi. Las atribuciones en materia de vivienda son ejercidas por estas dos instituciones, por las entidades federativas, los municipios y las alcaldías, y por otras dependencias y entidades de la administración pública federal, según sus respectivos ámbitos de competencia (LV, art. 15). Normativamente, los lineamientos de política habitacional tienen su origen en la LV y quedan establecidos en el Programa Nacional de Vivienda elaborado por la Sedatu (2021).

En esta administración el gobierno mexicano decidió poner en marcha la política habitacional con EBDH como una obligación vinculante del Estado mexicano, lo que enuncia que la Sedatu tiene el compromiso de establecer un programa nacional de vivienda que fije los objetivos del sector de la vivienda con base en el contenido de los derechos humanos reunido en los tratados y convenios internacionales; se centre en los grupos más desfavorecidos; determine metas, obligaciones y plazos para lograr los objetivos; dé seguimiento a los resultados y a los casos de violaciones, y precise los recursos disponibles y la forma óptima de su utilización (Borja et al., 2011; ONU-Hábitat, 2010).

En la misma obligación de realización de este derecho, la Sedatu tiene el compromiso de, progresivamente y en la medida de lo posible, prevenir y solucionar la carencia de vivienda y de servicios públicos e infraestructura física y asegurar, con el otorgamiento de subsidios, vivienda adecuada a las personas y grupos que, por motivos fuera de su control, no están en posibilidad de acceder a una vivienda adecuada (ONU-Hábitat, 2010).

Así, en la actualidad las acciones de gobierno están dirigidas por un Programa Nacional de Vivienda que incorpora como hilo conductor de la política habitacional el derecho a la vivienda adecuada, cuya distinción y elemento central es la producción social de vivienda, a partir de lo cual la Sedatu llevó a cabo un conjunto de reformas institucionales, entre ellas la reingeniería de la gestión habitacional de la Conavi (Meyer, 2023).

En correspondencia con lo anterior, la Comisión concibió como principal objetivo “reducir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por riesgo, por ingreso o por condiciones sociodemográficas (objetivo base establecido para todos los programas presupuestarios) (Conavi, 2021) y como estrategias principales: reorientar los esquemas de otorgamiento de subsidios (sin intermediación de entidades ejecutoras, mediante entrega directa a los beneficiarios y en territorios de mayor marginación y rezago); centrar sus esfuerzos en el modelo de producción social de vivienda, y asegurar la calidad y sustentabilidad de la vivienda con base en las dimensiones establecidas por la ONU (Conavi, 2021). Lo anterior a través de la operación de tres programas presupuestarios (de los que derivan proyectos específicos): Programa de Mejoramiento Urbano en la vertiente vivienda en ámbito urbano (operó sólo en 2019), Programa Nacional de Reconstrucción en el componente vivienda, y Programa de Vivienda Social.

Este cambio de paradigma hacia una gestión habitacional que considera la vivienda como un derecho, ha requerido la formulación, evaluación y reformulación de las estrategias, acciones y del propio papel de la Comisión, así como la reflexión sobre el camino andado y lo que falta por hacer para consolidar las bases sobre el ejercicio de este derecho. En este tenor, el contenido de la LV es un asunto fundamental.

Para la Comisión, la relevancia de la revisión de la Ley de Vivienda radica en que sus contenidos son el origen de la integración de su programa institucional, de las reglas de operación de los programas de vivienda social que pone en marcha; de su estatuto orgánico (que estipula las competencias de los tres primeros niveles de la estructura organizacional de la institución); de su máximo órgano de gobierno (Junta de Gobierno); de su manual de organización, y de las modalidades de intervención y calidad de la vivienda.

4. Asuntos legislativos básicos para una gestión habitacional con EBDH

Actualmente, al confrontar el contenido de la LV con las obligaciones marcadas por el derecho internacional y por la propia Constitución y con la política habitacional vigente, se observa que la distancia que media entre el precepto legal y los hechos concretos es grande, puesto que la ley resulta escasa por su cobertura y en ocasiones contradictoria por su contenido en relación con el derecho a la vivienda adecuada.

Con base en lo anterior y a partir de la experiencia, los problemas jurídicos alrededor de la gestión habitacional con EBDH se relacionan con los siguientes puntos:

- Precisión acerca de quiénes son los sujetos titulares del derecho a la vivienda.
- El rol institucional de la Conavi en el Sistema Nacional de Vivienda para realizar el derecho a la vivienda adecuada.
- Las atribuciones de la Conavi para lograr una gestión habitacional como mecanismo de redistribución de riqueza.
- Evaluación de los avances de la realización del derecho a la vivienda.

4.1 Los sujetos titulares del derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda es inalienable a la persona. La gestión habitacional requiere que la política identifique con claridad, tanto a las personas titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, como a las personas titulares de deberes y sus obligaciones para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, así como fortalecer la capacidad de las personas titulares de derechos (LCDHGC, art. 3ro, numeral 13).

Al respecto, desde el EBDH los beneficiarios de las acciones son los titulares del derecho a la vivienda; la familia, la comunidad, las organizaciones sociales y las empresas son titulares de responsabilidades, y el Estado (donde se incluyen todas las instituciones que lo componen) es el titular de obligaciones. Este enfoque da prioridad a los grupos más vulnerables y al cumplimiento de los principios de universalidad, igualdad y no discriminación (cuya transgresión es, de manera frecuente, lo que incrementa la vulnerabilidad) (Borja et al., 2011).

Al respecto, el texto constitucional y la LV hacen referencia tanto a las familias como a las personas como sujetos de derecho. Sin embargo, aunque a la ley puede considerársele suficiente, los juristas apuntan que, aunque el derecho internacional lo establece, en la parte de definición de política y operativamente es menester especificar a las personas beneficiarias que serán los titulares de los derechos.

Con esta base, es pertinente que la LV explicita en las atribuciones de la Comisión que atenderá prioritariamente a la población vulnerable que presente alguna de las siguientes circunstancias: habite en condiciones de riesgo (estructural o por localización); de hacinamiento; en vivienda construida parcial o totalmente con materiales precarios; en viviendas que carecen de servicios; que no cuenta con seguridad de la tenencia de la vivienda que ocupa; en aquellos que no tienen vivienda y, de manera emergente, a familias afectadas por fenómenos perturbadores o por emergencias sanitarias.

De la misma manera, convendría incluir en el glosario qué significa población beneficiaria, población potencial y población objetivo de los programas de vivienda, lo cual facilitaría la identificación de las personas que integrarán los padrones de beneficiarios de los programas presupuestarios y la información relacionada con los diagnósticos y la medición del problema de la vivienda.

4.2 El rol institucional de la Conavi en el sistema nacional de vivienda para realizar el derecho a la vivienda adecuada

En marzo de 2023, la Cámara de Diputados aprobó la modificación a los artículos 4 y 8 de la LV, en los que se sustituye el término de vivienda digna y decorosa por el de vivienda adecuada e integra en el glosario la definición de los siete elementos que la constituyen, a partir de lo cual, en congruencia con la reforma de 2011, la LV atiende uno de los requisitos esenciales de los derechos humanos a que se refiere la armonización de la base conceptual y operativa de la política habitacional con los contenidos de la ley; sin embargo, para transitar hacia una política y gestión habitacional con EBDH, la modificación del término no es suficiente, pues el derecho a la vivienda adecuada, más que un concepto, es un principio (Vega, 2023), un proyecto cuya consolidación significa que, para resolver el problema de la vivienda, el Estado debe ejercer su capacidad subsidiaria, esto es su facultad “rectora, definitoria y promotora [...], en apoyo de las acciones que desarrolle la sociedad civil” (Villalobos, 1991, p. 406).

Al respecto, es pertinente que en las disposiciones generales de la LV se explicité que éstas son de orden público y de interés general, no de interés social, puesto que el objetivo es el bien común, y que el Estado retoma la rectoría de la atención al problema de la vivienda y sienta las bases para garantizar el derecho a la vivienda como un derecho universal, como está dispuesto en la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte.

Es importante agregar también, como parte de las disposiciones generales, que la ley indica las competencias específicas de los órganos de gobierno para cumplir con su obligación de respetar, promover y garantizar el ejercicio del derecho de los habitantes a una vivienda adecuada, así como las responsabilidades de los demás actores que participan en el sistema de vivienda y que promueve que la política nacional de vivienda considere los mecanismos para la participación corresponsable entre Estado y sociedad, para garantizar la realización del derecho a la vivienda adecuada.

En materia de política habitacional ayudaría establecer que el diagnóstico de vivienda deberá basarse en la situación del derecho a la vivienda adecuada en el país, las circunstancias de vulneración de este derecho y en qué medida el gobierno ha actuado para revertirlas, y que las acciones y metas a corto, mediano y largo plazo sean compatibles con el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada.

Asimismo, se requiere ampliar y precisar el rol de cada uno de los actores que participan en el sistema de vivienda, delimitar bien sus responsabilidades y obligaciones sin sustituir en el rol a ninguno de los otros actores, con la claridad de que la no participación de alguno de ellos implicará que no sea posible el ejercicio del derecho a la vivienda.

En este contexto, toma relevancia delimitar el rol de la Conavi como mecanismo de redistribución de riqueza y no de apoyo al mercado inmobiliario para la producción de vivienda en serie, y asentar los roles de las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno, y las que llevan a cabo las organizaciones privadas y sociales en las entidades federativas para cubrir, como principio rector, la orientación de las acciones en favor, principalmente, de la población que menos tiene (Velázquez, 1991).

Acerca del rol de la Comisión, es importante considerar que, en la ejecución de la política, este organismo cumple con un triple papel: *a*) como Organismo Nacional de Vivienda que forma parte del Sistema Nacional de Vivienda, que tiene la obligación de contribuir en la formulación, control y evaluación de la política habitacional y asegurar la participación ciudadana como mecanismo de exigibilidad del derecho; *b*) desde una dimensión financiera y técnica, debe asegurar que el gasto público y otorgamiento de subsidios garanticen la asequibilidad de la vivienda para las personas de menos recursos, y *c*) establecer los niveles esenciales del derecho que cubran las directrices que marca la Constitución y el derecho internacional sobre los criterios de idoneidad para que una vivienda sea considerada como adecuada.

a) Como parte del Sistema Nacional de Vivienda

La política nacional de vivienda se inserta como columna vertebral en el programa nacional de vivienda, cuya ejecución descansa en el Sistema Nacional de Vivienda (SNV) que norma y conduce el desenvolvimiento de las acciones institucionales. Como parte del SNV, la Conavi tiene la encomienda de asignar los subsidios federales y supervisar su aplicación, respecto de lo cual conviene especificar en la LV que sus acciones están dirigidas al cumplimiento de los programas y acciones vinculadas con el respeto, protección, promoción y garantía del derecho a la vivienda, para lo cual deberá destinar el máximo de recursos disponibles a través de programas de vivienda social con reglas de operación que establezcan los diagnósticos, objetivos, estrategias, acciones, metas y medidas apropiadas necesarios para la realización y progresividad de este derecho y dirigirse hacia esa meta tan rápido como sea posible.

b) Acerca de los mecanismos de exigibilidad social y política del derecho a la vivienda adecuada

El derecho a la vivienda es un instrumento jurídico-político que redefine la relación entre sociedad civil y las estructuras políticas en un esquema de participación democrática y genera las pautas institucionales para dar respuesta tanto al sector económico como a los sectores marginados de la dinámica económica a cuyas demandas legítimas el Estado debe dar respuesta (Villalobos, 1991).

Para el ejercicio de este derecho, el marco normativo internacional establece que las personas deben tener el derecho a una participación activa, amplia y libre, en todas las etapas del proceso de desarrollo y en la dirección de los asuntos públicos, con la finalidad de que las preocupaciones de la sociedad civil, de manera integral y universal, se traduzcan en leyes y como parte de las políticas públicas (CNDH, s/f). Especifica también que la participación ciudadana no es una opción, sino una obligación (Borja et al., 2011).

Al respecto, es necesario establecer en la ley los mecanismos de defensa que garanticen su exigibilidad. Así, en el apartado que corresponde a la política nacional de vivienda es importante definir mecanismos explícitos y sus posibles alcances en materia de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, y en el capítulo del SNV habría que agregar como parte de su objeto la participación ciudadana que permita el ejercicio democrático del derecho a la vivienda y no sólo a los sectores productivos como lo establece la ley vigente.

Es de igual importancia que la política habitacional marque como prioridad establecer mecanismos para que la población, de manera individual o colectiva a través de organizaciones sectoriales, sociales y vecinales o de mecanismos de participación institucionalizada, participen corresponsablemente con el Estado para garantizar este derecho.

En esta misma tesitura, en las atribuciones de la Conavi resulta de gran relevancia establecer mecanismos para fortalecer y concertar la participación de los distintos actores en las diferentes formas de producción de vivienda, especialmente de la producción social de vivienda.

Por otro lado, como mecanismo de exigibilidad, un asunto imprescindible para asegurar el respeto de los derechos humanos, es el acceso a la información, transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública.

Esta acción obliga al Estado mexicano a explicar con la mayor prontitud, certeza, transparencia y con una divulgación amplia y suficiente lo que hace, por qué y cómo actúa para garantizar la realización del derecho a la vivienda (Borja et al., 2011; ONU-Hábitat, 2010).

Es importante que la información y la participación se dé en todo el territorio nacional y que no sólo quede delimitado al ámbito urbano.

d) Acerca de la coordinación con otros actores de gobierno

La garantía del ejercicio del derecho a la vivienda no es posible sin la participación de los otros actores e instituciones que forman parte del SNV.

De los gobiernos estatales y municipales de vivienda se requiere que la LV mandate que, con base en sus atribuciones, los instrumentos de coordinación se traduzcan en:

- Mecanismos de aportación de suelo apto (con cualidades de ubicación, geología, topografía, disponibilidad de agua, costos de desarrollo y otros factores físicos que permiten que sea apropiado para el desarrollo urbano) (INSUS, 2020, p. 21) e inmuebles para resolver el problema de la vivienda (sobre todo para las reubicaciones de asentamientos humanos localizados en suelo en condiciones de riesgo).
- Disponibilidad y traspaso de recursos para la ejecución de programas de vivienda social.
- Asistencia técnica y capacitación a los municipios y alcaldías para atender a los beneficiarios con perspectiva de derechos y con las condiciones técnicas para una vivienda adecuada que defina la propia Comisión.
- Organizar e impulsar la producción y comercialización de materiales locales que cumplan con las normas de calidad, que contribuyan a la asequibilidad y a la adecuación cultural.

- Financiar investigación tecnológica relacionada con sistemas constructivos eficientes y sustentables.
- Gestionar apoyos para el uso de ecotecnologías en la vivienda.
- Transversalizar las perspectivas de gestión integral de riesgo, género, igualdad y no discriminación, etaria, diseño universal, interculturalidad, sustentabilidad; informar y transparentar la gestión pública; incluir la participación de los beneficiarios y evaluar los avances del ejercicio de este derecho a través de indicadores compartidos.

4.3 Las atribuciones de la Conavi para lograr una gestión habitacional como mecanismo de redistribución de riqueza

a) Sobre la provisión de recursos para el ejercicio del derecho a la vivienda

Los subsidios responden a la necesidad de intervención supletoria y complementaria del Estado cuando los esfuerzos de los hogares no son suficientes para resolver el problema de la vivienda. En tal sentido, desde la dimensión financiera, la propuesta es que en el apartado de la LV que corresponde a los subsidios, se especifique que éstos serán otorgados a los beneficiarios de manera directa, sin la intermediación de entidades financieras y que estarán destinados a los programas de vivienda (ordinarios, especiales y extraordinarios) que lleve a cabo la Comisión para atender, principalmente, a la población que habita en territorios rurales y urbanos con mayor rezago y marginación y en procesos de producción social de vivienda, y que la Comisión deberá dar seguimiento a su aplicación.

b) Acerca de los niveles mínimos del contenido del derecho

Para asegurar el disfrute más amplio del derecho a la vivienda, es importante que la ley establezca los niveles mínimos esenciales de satisfacción en las siete dimensiones de la vivienda adecuada (seguridad de la tenencia, habitabilidad, asequibilidad, servicios públicos e infraestructura, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural), centrando los esfuerzos en los miembros más vulnerables de la sociedad (ONU-Hábitat, 2010).

Al respecto, con base en el modelo analítico propuesto por el Coneval (2018) (que organiza los criterios de idoneidad establecidos por la ONU-Hábitat y otros aspectos relacionados con la gestión habitacional), para la ejecución de la política habitacional es importante establecer que la Conavi, en el ámbito de sus competencias, tiene la obligación de adoptar las medidas para garantizar la accesibilidad (física, jurídica y económica), disponibilidad (suelo y servicios) y calidad (técnica, aceptabilidad, adecuación cultural y

comunitaria) en cada una de las intervenciones habitacionales y que éstas cuenten con asistencia técnica integral, especialmente en procesos de producción social de vivienda.

Adicionalmente, procurará que en intervenciones de la vivienda se incorpore el uso de materiales y de ecotecnologías y otras medidas en las acciones de mejoramiento y construcción de vivienda, que contribuyan a un desarrollo sustentable; que en el diseño de la vivienda se consideren mecanismos para facilitar la accesibilidad a personas con discapacidad y adultos mayores; tomará en cuenta las particularidades culturales y su integración al hábitat, y la aceptabilidad de la vivienda.

En materia de accesibilidad jurídica, las políticas y los programas no pueden simplemente regirse “con los principios de respeto a la legalidad y protección jurídica a la legítima tenencia, así como el combate a la invasión de predios y al crecimiento irregular de las ciudades” como lo establece el artículo tercero de la LV, puesto que esto tiende a contradecir más que a reafirmar lo que establece la Constitución y la dimensión de seguridad de la tenencia, puesto que eso es precisamente uno de los factores de los desalojos y de los despojos de la vivienda y el suelo.

Al respecto, es relevante especificar que los programas de vivienda deberán establecer acciones para evitar los desalojos (o atender a la población desalojada) y para evitar los despojos de predios para producir vivienda.

En cuanto a la disponibilidad de suelo y servicios, se sabe bien que “sin suelo no hay vivienda”, por lo que es importante incorporar al Instituto Nacional de Suelo Sustentable como integrante del SNV y establecer que la Política Nacional de Suelo, sus estrategias y acciones sean de carácter vinculatorio en las tres vertientes que maneja: la intervención directa del Estado en la promoción de desarrollos habitacionales; los parámetros para la generación de reservas territoriales que permitan ordenar el crecimiento futuro, especialmente de las ciudades, y la orientación a los gobiernos locales para la definición y puesta en práctica de los instrumentos de gestión del suelo que pueden aplicar en sus territorios (Iracheta, 2023).

También es pertinente sumar a las facultades de la Comisión establecidas en la LV, la de destinar recursos y la ejecución de acciones para la adquisición y constitución de reserva territorial para atender, prioritariamente, las necesidades de la población indígena, en situación de pobreza y vulnerabilidad, y para atender las necesidades de reasentamientos de familias y comunidades que habiten en condiciones de riesgo no mitigable.

De la misma manera es relevante especificar en la LV, en las competencias de la Sedatu, que en la calificación de las reservas territoriales públicas y privadas para vivienda social se garantice la función social de la propiedad, la preponderancia del interés público frente al interés privado y el acceso igualitario a los servicios, equipamientos y espacios públicos y, en general, a los satisfactores que refieren la aceptabilidad de la calidad del hábitat.

En este punto, una cuestión especialmente relevante es agregar explícitamente las acciones municipales requeridas para resolver el problema de la vivienda, entre las más importantes destacan las siguientes:

- Elaboración de diagnósticos actualizados y de investigaciones sobre los requerimientos de vivienda locales y sobre la situación de las familias que habitan en riesgo y en asentamientos humanos irregulares, para que la Sedatu y la Conavi los consideren en los programas de vivienda.
- Simplificación de trámites administrativos que permitan una actuación pronta en los procesos de reconstrucción y reasentamiento de población que habita en riesgo y en los procesos de producción social de vivienda (obtención de constancia de zonificación y uso de suelo, alineamiento y número oficial, licencias de construcción y manifestaciones de obra, comprobante de tenencia de la vivienda, entre otras).
- Apoyar y promover los procesos de regularización de la tenencia del suelo, de la vivienda y de los conjuntos habitacionales.
- Priorizar la dotación de servicios públicos en zonas de alta marginación y en zonas dañadas o proclives al daño por fenómenos perturbadores.
- Disponer de estímulos y apoyos para la producción social de vivienda en suelo apto.
- Asegurar el mantenimiento y mejora del entorno de la vivienda.
- Crear mecanismos para combatir el acaparamiento, subutilización y especulación del suelo para posibilitar la producción de vivienda social en suelo apto.
- Establecer mecanismos de gestión del suelo que aseguren la asequibilidad de la vivienda para las familias de escasos recursos en áreas intraurbanas.

En cuanto a la condición de garantizar la calidad de la vivienda como prerrogativa del derecho a la vivienda adecuada y para disminuir los niveles de pobreza por calidad y espacios de la vivienda, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) afirma que si no se avanza hacia estándares mínimos de calidad en materiales, diseño, técnicas constructivas, ubicación, equipamiento y servicios, así como en elementos del hábitat físico y comunitario y su adaptación cultural, entonces no se puede hablar de vivienda adecuada ni del goce pleno del derecho (Coneval, 2018; ONU-Hábitat, 2010).

Acerca de la calidad de la vivienda, la LV establece en los lineamientos de política habitacional, que ésta deberá “fomentar la calidad de la vivienda y fijar los criterios mínimos de los espacios habitables y auxiliares” (LV, art. VI, párrafo IV).

Al respecto, el problema de no establecer en la ley esos criterios mínimos es que en la operación de la política habitacional han privado los aspectos funcionales que debe cubrir la casa-habitación, que dejan fuera aspectos importantes relacionados con el desarrollo personal, las interacciones que se generan dentro de la vivienda y con su comunidad (Monterrubio, 2022; CESOP, 2006).

Lo anterior origina dificultades en la gestión habitacional con EBDH en tres sentidos: *a)* no es posible asegurar la calidad técnico-constructiva, sobre todo porque libera a otros actores de la responsabilidad de garantizar la conectividad y proximidad a centros de trabajo y de evitar la ocupación de zonas de riesgo; los libera también de asegurar la calidad en materiales de techo, piso y muros adecuados a la zona de intervención y de una superficie óptima en relación con los habitantes de la vivienda; *b)* tiene repercusiones negativas en la aceptabilidad de la vivienda por parte de sus ocupantes, puesto que los prototipos propuestos por los organismos nacionales (ONAVIS) y estatales (OREVIS) de vivienda no cubren las necesidades sociodemográficas y culturales de la población beneficiaria, y *c)* inhibe la participación y la integración comunitaria.

4.4 Evaluación de los avances de la realización del derecho a la vivienda

En el EBDH, la finalidad de la evaluación es examinar en qué medida determinadas acciones han favorecido cambios en las relaciones de poder, subsanando las desigualdades y las prácticas discriminatorias (Borja et al., 2011). En materia del derecho a la vivienda, las evaluaciones proporcionan información sobre las repercusiones de las políticas de vivienda en el disfrute de este derecho (ONU-Hábitat, 2010).

Algunos de los componentes que deben ser integrados en la evaluación son: el análisis de las causas (inmediatas, subyacentes y estructurales) de la vulneración del derecho, en qué medida se ha disminuido la desigualdad y la discriminación, se incentiva la participación y se fortalecen de las capacidades de los titulares de derechos, de los titulares de obligaciones y de los titulares de responsabilidades (Borja et al., 2011).

Para efectos de los procesos de evaluación, la ONU propone que se establezcan indicadores estructurales, de procesos y de resultados (ONU-Hábitat, 2010).

Acerca de la construcción adecuada de indicadores, por sus implicaciones en la evaluación de la gestión habitacional, es necesario que la LV establezca con claridad los conceptos de necesidades (déficit cuantitativo) y rezago habitacional (déficit cuantitativo).

Tanto el rezago habitacional como las necesidades de vivienda forman parte de la medición del problema de la vivienda (vulneración del derecho) como de la medición de los avances en torno del derecho a la vivienda; sin embargo, al no considerar una definición explícita, lo que se observa en los diferentes programas de vivienda es que los indicadores para el monitoreo del avance dependen mucho del problema identificado y de la orientación preferente que lleva la planeación de la política de vivienda (crecimiento económico e igualdad de oportunidades), lo que ha llevado a mediciones que sólo constituyen un acercamiento inconsistente sobre la medición de la penuria de la vivienda y la transgresión del derecho.

Adicionalmente, es importante señalar en la LV que la Conavi es la responsable de la medición del rezago habitacional nacional y de establecer los criterios técnicos para una vivienda adecuada, y de construir un sistema de seguimiento y evaluación que incluya indicadores de avance en las siete dimensiones que establece la Observación número 4 (ONU, 1991).

Así también, es necesario ampliar el espectro de información proporcionada por el Sistema Nacional de Información y de Indicadores de Vivienda (SNIIV), para que incluya indicadores que permitan el monitoreo del avance del ejercicio del derecho a la vivienda adecuada y no sólo acerca de la evolución y crecimiento del mercado.

En relación con el fortalecimiento de capacidades es muy relevante que en la LV se establezca que las instituciones que participan en el Sistema Nacional de Vivienda integren en sus atribuciones proporcionar capacitación a los beneficiarios (titulares del derecho) para que puedan exigir y ejercer el derecho a la vivienda, y a los titulares de obligaciones (las instituciones de gobierno) que puedan cubrir el compromiso de respetar, proteger y garantizar este derecho.

5. Algunas reflexiones finales

La Ley de Vivienda, como legislación secundaria del artículo cuarto constitucional, establece los diversos planos de obligación estatal acerca de la garantía social de vivienda, por lo que es un componente central de la política habitacional del Estado mexicano, que se operacionaliza en los programas que establece la administración pública.

Su contenido ha ido evolucionando para sentar las bases de la generación de políticas y programas de vivienda, que avancen hacia el goce y disfrute del derecho a la vivienda adecuada; sin embargo, en un contexto de producción capitalista en el que lo que priva es el interés privado frente al interés general, el contenido de la ley continúa siendo más una norma jurídica enunciativa de un ideal social que la positivación de un derecho humano. La legislación actual presenta vacíos e inconsistencias que impiden calificar el derecho a la vivienda en México como un derecho fundamental para todos los mexicanos.

Asentar las condiciones para que deje de ser una norma programática y que pase a ser efectivamente un derecho humano implica establecer como hilo conductor el EBDH, lo que requiere cambios de visión estructurales en todos los actores que participan en el Sistema Nacional de Vivienda y que éstos queden plasmados en la ley, pues si bien es cierto que por sí sola la ley no modifica la realidad, sí es un instrumento valioso para impulsar la justicia social y el bien común, puesto que sienta las bases para ordenar un sistema integrado de instrumentos técnicos, fiscales, programáticos y de participación para incrementar la capacidad jurídica de los titulares de derechos en sus tres dimensiones: ética, jurídica y política.

La tarea no es nada sencilla, puesto que se requiere que el Poder Legislativo no ceda ante presiones de grupos de poder económico y que retome su rol de garante del interés público, que constitucionalmente subordina el interés de los particulares al interés del país y, con ello, recuperar la rectoría del Estado para garantizar los derechos humanos, principalmente de los grupos que padecen las mayores carencias.

Bibliografía

- Borja Segade, Carmen, García Varela, Paloma e Hidalgo Lorite, Richard (2011). *El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e Indicadores*. Red en Derechos.
- Cámara de Diputados (1981). *Diario de debates*. 21 de diciembre.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). Vivienda. Cámara de Diputados. www.diputados.gob.mx/cesop/
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2011). *Estado Actual de la Vivienda en México 2010*. CIDOC y SHF.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) e Inside Social y Observatorio de Política Social y Derechos Humanos (s/f). Documento con mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los DESCA. CNDH.
- Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) (2021). Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2021. *Diario Oficial de la Federación*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa*. Coneval. <https://www.coneval.org.mx/>

coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que reforma la de 5 de febrero de 1857. *Diario Oficial de la Federación*.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (1981).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1985). Opinión consultiva OC-5/85, San José, Costa Rica del 13 de noviembre de 1985. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29) Convención Americana sobre Derechos Humanos).
- Cortina, Adela (2002). *Ética sin moral*. Tecnos.
- *Diccionario panhispánico del español jurídico* (DPEJ). <https://dpej.rae.es/lema/norma-program%C3%A1tica#:~:text=Norma%20que%20no%20contiene%20proposiciones,las%20normas%20declarativas%20de%20eficacia>
- Fritsche L., Walter (1991). El Estado, el derecho y la vivienda. En Aspectos jurídicos de la vivienda. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, VI(18), 329-325. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gobierno de México (GM) (1979). “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda, conforme al cual el Gobierno Federal establece el marco general de acción en materia de vivienda, así como las bases de coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales y con los sectores social y privado”. *Diario Oficial de la Federación*.
- Hernández Cruz, Armando (2010). *Los derechos económicos, sociales y culturales y su justicia del derecho mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hidalgo Murillo, José Daniel (2017). *Dimensión Jurídica de los Derechos Humanos*. UNAM/Editorial Flores.
- Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) (2020). *Política Nacional de Suelo*. INSUS/Sedatu.
- Iracheta, José (2023). Foro Vivienda Adecuada. México: Cámara de Diputados. <https://www.youtube.com/watch?v=doCWJEn1RVk>
- Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México (LCDHGC). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.

- Ley de Vivienda (LV), reformada, *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 27 de junio de 2006.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), reformada, *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 28 de noviembre de 2016.
- Martínez-Bullé Goiry, Víctor (1991). El derecho a la vivienda digna. En Aspectos jurídicos de la vivienda. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, VI(18), 411-418. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Meyer, Román (2023). Foro Vivienda Adecuada. Cámara de Diputados. <https://www.youtube.com/watch?v=doCWJEn1RVk>
- Monterrubio, Anavel (2022). “El atropellado camino hacia la igualdad del derecho a la vivienda desde la gestión habitacional subsidiaria del gobierno federal”. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. 14(31), 103-137. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH) (1990). CESCR Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (pár. 1 del art.2 del Pacto) 14/12/90. Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1976). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.
- Organización de las Naciones Unidas (1991). Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat) (2010). El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo 21 (rev.1) Derechos Humanos.
- Sánchez Andrade, Eduardo (1991). Origen y sentido del derecho a la vivienda. En Aspectos jurídicos de la vivienda. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, VI(18), 329-325. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2021). Programa Nacional de Vivienda 2021-2024. *Diario Oficial de la Federación*.
- Vega, Edna (2023). Foro Vivienda Adecuada. Cámara de Diputados. <https://www.youtube.com/watch?v=doCWJEn1RVk>

- Velázquez de la Parra, Manuel (1991). “El derecho a la vivienda”. En Aspectos jurídicos de la vivienda. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, VI(18), 477-489. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Villalobos Schmidt, Patricia (1991). “Una reflexión sociológica sobre la regulación jurídica de la vivienda en México”. En Aspectos jurídicos de la vivienda. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, VI(18), 491-496. Universidad Nacional Autónoma de México.