

II.1.9 Diagnóstico del Derecho a una vivienda adecuada

I. Introducción

El derecho a una vivienda adecuada aparece en el artículo 25, párrafo primero, de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.¹³⁷

Específicamente, se considera que el derecho abarca libertades:¹³⁸ protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar; injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; y elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación. Asimismo, se relaciona con otros derechos: seguridad de la tenencia; restitución de vivienda, tierra y patrimonio; acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones; y participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.

En cuanto a lo que debe entenderse por vivienda adecuada, se considera que debe brindar más que cuatro paredes y un techo. Debe cumplir con las siguientes condiciones: oferta y disponibilidad básicas; seguridad de la tenencia, es decir, garantías jurídicas contra el desalojo forzoso (hacer salir de los hogares o tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos), el hostigamiento y otras amenazas; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura (agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía); asequibilidad (el costo no pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos); habitabilidad (garantiza seguridad física y proporciona espacio suficiente, protección contra la salud y peligros estructurales); accesibilidad (se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados); ubicación (ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, y no está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas); y adecuación cultural (toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural).

Estos elementos están en peligro cuando se consideran los desalojos forzados, que “pueden considerarse una violación grave de los derechos humanos y una violación prima facie del derecho a una vivienda adecuada. Los desalojos en gran escala pueden justificarse generalmente sólo en las circunstancias más excepcionales y si se los lleva a cabo de conformidad con los principios aplicables del derecho internacional”.¹³⁹

¹³⁷ <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> (revisado por última vez en abril 13 de 2020).

¹³⁸ La información que aparece en este párrafo y los dos siguientes se toma casi directamente de ONU-Habitat: El derecho a una vivienda adecuada (Folleto informativo No21/Rev.1, s.f.), pp.3-4. disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf (consultado en abril 13 de 2020).

¹³⁹ *Ibid.*, p.5

En el PDHCDMX 2016-2021 se consideran todos los elementos presentados, sin que por ello se pueda decir que hay claridad en cuanto a las formas en que deban ser solucionadas las problemáticas que se identifican. Tal vez uno de los retos se deba a que la Ciudad de México tiene competencias concurrentes con el gobierno nacional en materia de vivienda. Asimismo, “una de las ideas erróneas más frecuentes ... es que (se) requiere que el Estado construya viviendas para toda la población, y que las personas que carecen de vivienda puedan pedirla automáticamente al gobierno”.¹⁴⁰ Lo que se requiere por parte del gobierno es que se garanticen las condiciones que se consideran en el derecho, no que el gobierno sea el proveedor de vivienda. En este sentido, queda claro que el gobierno puede ayudar a resolver las problemáticas que se detectan y que existen otras formas para resolver esas problemáticas.

II. Problemáticas en el derecho a una vivienda adecuada

El insumo utilizado en el presente capítulo-diagnóstico para detectar algunas de las problemáticas¹⁴¹ sobre el derecho a la vivienda adecuada fue el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021 (PDHCDMX),¹⁴² específicamente su capítulo 16, dedicado al derecho en mención; fuente que contiene un diagnóstico propio que describe las obligaciones del gobierno, las principales problemáticas del derecho y conclusiones; en la parte final se ubica un programa que incluye objetivos, estrategias, metas, indicadores y autoridades responsables de la implementación del derecho.

Se detectan nueve problemáticas en el PDHCDMX 2016-2021, aunque en las conclusiones se identifican seis más, por lo que se incluyen en esta relación y son aquellas que aparecen entre paréntesis:

1. Normatividad;
2. Decrecimiento poblacional y población flotante (decreciente atención de las políticas públicas de vivienda hacia los sectores de población de bajos ingresos, particularmente al de ingresos por debajo de cuatro veces el salario mínimo mensual);
3. Seguridad de la tenencia (inseguridad de la tenencia del suelo o vivienda, y desplazamiento de sectores de población de bajos ingresos a la periferia, resultado del acaparamiento creciente del mercado de la vivienda por parte de los constructores privados mediante el encarecimiento del suelo y los alquileres o aprovechando la vulnerabilidad jurídica de los ocupantes; construcción de viviendas en asentamientos irregulares, sobre todo en suelos de conservación, por falta de políticas de acceso a suelo o vivienda y regulación ambiental discrecional);

¹⁴⁰ Ibid., p.6

¹⁴¹ Para mayor información ver la ficha de trabajo en el Anexo 19

¹⁴² Se trata del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México publicado en 2016. En este apartado únicamente se incluyen las problemáticas detectadas en el capítulo 16, mismas que se pueden localizar en: Diagnóstico Programa de Derechos Humanos, t. 3. Núcleo Seguridad Humana. México: 2016.

Disponible en <https://pdh.cdmx.gob.mx/programa/tomo-3-nucleo-de-seguridad-humana/capitulo-9-derecho-la-educacion> (consultado en abril 10 de 2020)

4. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura;
5. Asequibilidad;
6. Habitabilidad (hacinamiento en viviendas con insuficiencia de cuartos-dormitorio, incluso en vivienda nueva);
7. Accesibilidad (falta de facilidades de accesibilidad a la vivienda digna y entorno habitable para personas con alguna discapacidad);
8. Adecuación cultural (falta de adecuación de las características de la vivienda a las necesidades y preferencias entre las familias de escasos recursos, en términos de calidad de materiales, de los servicios, su cobertura, elementos de habitabilidad y movilidad articulada a centros de trabajo); y
9. Quejas por presuntas violaciones relacionadas con el derecho a la vivienda presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

En cuanto a la *normatividad*, se considera problemático que la Ley de Vivienda del Distrito Federal (1999) haya permanecido básicamente igual y a pesar de que haya sido reformada (la última ocasión en 2014). Se considera que es una ley “inmóvil”. Es problemático que no se haya emitido su reglamento. Los efectos de esta situación son que no es congruente con las leyes ambiental y urbana y sus respectivos programas, por lo que se dificulta el que sea puedan cumplir en la práctica. Asimismo, se detecta que el Instituto de la Vivienda (INVI) depende de establecer convenios y políticas con los organismos nacionales de vivienda para realizar sus actividades y que debe apoyarse en intermediarios financieros para que la población objetivo tenga acceso a sus recursos. Se considera problemático que los intermediarios financieros se encarguen de otorgar y administrar los créditos.

En cuanto a *decrecimiento poblacional y población flotante*, se considera que la falta de acceso a la vivienda en las zonas centrales de la Ciudad ha ocasionado que ésta se adquiera en los municipios circundantes, generando problemas en cuanto a acceso a la vivienda y los servicios requeridos para que sea una vivienda adecuada.

En cuanto a la seguridad de la tenencia, que se relaciona con la problemática anterior, se detecta que los asentamientos humanos irregulares o precarios representan el caso más urgente por resolver. Se considera que la falta de una adecuada planeación del territorio y del cumplimiento de la normatividad ambiental ha resultado en el establecimiento de asentamientos irregulares en suelo de conservación. El problema con la planeación es que sus instrumentos no están actualizados, al tiempo que no existe un eje rector que encauce este ordenamiento de manera formal. Tal vez el mayor problema sea que los asentamientos irregulares cuestionan el ordenamiento territorial mismo, es decir, existe un divorcio entre lo que las autoridades consideran y las expectativas de quienes recurren a esta estrategia. Las invasiones de suelo continúan siendo un mecanismo para resolver el problema de la vivienda por ciertos grupos de población. El resultado, entonces, son lanzamientos por problemas jurídicos en cuanto a la tenencia.

En cuanto a *disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura*, los problemas con el suministro de agua son lo más notorio pues se cuenta con una infraestructura de suministro de agua que no garantiza un abasto constante en las viviendas. Adicionalmente, las colonias populares carecen de equipamientos comunitarios y áreas verdes, que puedan considerarse una extensión recreativa de la vivienda.

En cuanto a *asequibilidad*, no toda persona tiene acceso a créditos gubernamentales para la compra o renta de vivienda. La desigualdad de acceso al crédito genera el desplazamiento indirecto de una parte de la población hacia la periferia de la Ciudad de México. Esto ocurre, asimismo, porque la población de bajos ingresos no puede pagar el elevado precio del suelo, la vivienda y los servicios en las áreas centrales. Ante las limitaciones de los créditos gubernamentales, el financiamiento proviene de la banca, lo que resulta en que aumente el precio que se paga por la vivienda. Aunado a esto existe el tema de que el parque habitacional existente no es de interés para los desarrolladores privados. La falta de créditos públicos en parte se debe a que en el INVI no se tiene una visión de largo plazo, sino una visión anual que depende del presupuesto que se le asigne en el año.

En cuanto a *habitabilidad*, estrechamente relacionado con la problemática anterior, enfrenta el reto del hacinamiento. Se concentra en los sectores de bajos recursos, que sólo les permiten habitar una vivienda con un solo cuarto o con un solo dormitorio. Este grupo no es atendido por los programas sociales, ni ha encontrado oportunidad en el mercado, para obtener una vivienda adecuada. Es el grupo que vive en condiciones precarias de habitabilidad.

En cuanto a *accesibilidad*, se considera que la carencia de programas especiales agrava la falta de accesibilidad física en sus viviendas a personas con discapacidad.

En cuanto a la *adecuación cultural*, el tema que se considera con mayor detalle se relaciona con la conservación patrimonial, que corresponde a la traza de asentamientos prehispánicos. La construcción de conjuntos habitacionales en esos asentamientos ha generado tensiones.

Finalmente, en cuanto a *quejas por presuntas violaciones relacionadas con el derecho a la vivienda presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, la problemática se centra en la falta de un procedimiento adecuado para realizar grandes proyectos urbanos. Esto resultó en violaciones a los derechos humanos de los residentes de la zona.

Como se puede apreciar, no se han cumplido los elementos del derecho, sin que por ello haya claridad en cuanto a la problemática central que deba ser atendida. Pareciera que son dos las problemáticas más graves y urgentes: las personas no pueden adquirir una vivienda y el uso de suelo.

III. Avances en el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada

Como se comentó en la introducción general, cada capítulo está dividido en diagnóstico y matriz programática (las acciones que debe realizar el gobierno para buscar aminorar el problema a partir de estrategias). En este apartado se describen los avances en las problemáticas consideradas en el apartado II. En dicho proceso se analizaron los informes de seguimiento a instancias implementadoras del PDHCDMX 2016-2021 elaborados desde finales de 2016 hasta el primer semestre de 2019 por la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (SEMSyE).

Con el objetivo de sistematizar y analizar los avances de las problemáticas del derecho, cada uno de los hallazgos localizados en los Informes de seguimiento se organizaron coherentemente en una ficha titulada, ficha de cumplimiento¹⁴³, esto a partir de la descripción del estado de las estrategias mandatadas en el PDHCDMX 2016-2021 para la implementación del derecho a una vivienda adecuada: implementadas, con avance o sin avance; además de la explicación de su estado.

En la misma ficha se integró información de otros insumos recientes. Se trata de documentos que las instancias implementadoras cabeza de sector presentaron en sus plataformas digitales, incluida la información de los portales de transparencia. Con ello se verificó la existencia de acciones posteriores a la publicación del último Informe de seguimiento de instancias del primer semestre de 2019 y que pudieran impactar en avances de las problemáticas del derecho.

Con el objetivo de incluir en el presente diagnóstico la percepción de las personas titulares de derechos culturales y descubrir otras problemáticas o la continuidad de las ya detectadas, el último paso para la elaboración de este apartado consistió en el contraste de los hallazgos de avance del derecho con las quejas y las recomendaciones emitidas de 2014 a 2019 por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM). Dicho análisis se encuentra en la parte final de este apartado.

En cuanto a avances, sólo se cumplió con una de las estrategias: 273. Regular la producción privada de la vivienda para que esté al alcance de la población de bajos recursos. Se dio cumplimiento con la Ley de Vivienda para la Ciudad de México, publicada en marzo 23 de 2017 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, pues regula la producción privada de la vivienda. Fuera de ello, no se detectan avances significativos en las otras estrategias.

¹⁴³ También puede consultarse en los anexos del capítulo diagnóstico sobre el derecho a una vivienda adecuada como Anexo 20. Dicha ficha incluye la actividad o acción que retrata avances en las problemáticas detectadas y la descripción del avance. También se colocaron avances detectados en los otros insumos documentales de la investigación vinculados a las actividades: informes de las propias instancias responsables de las culturas, nuevas normativas en la materia.

En cuanto a la *normatividad*, se considera como alternativas de solución la actualización y adecuación que dé coherencia al marco legislativo y programático en relación con medio ambiente, desarrollo urbano y vivienda. Se plantea que a menos que los tres marcos se complementen y sean coherentes entre sí será difícil resolver los problemas detectados. Para ello se requiere el estudio y análisis de fenómenos como la relación metropolitana, expulsión de población por cuestiones económicas, ocupación de población con otro nivel de ingreso y expulsión de población a zonas periféricas sin acceso al mercado efectivo de vivienda, falta de servicios urbanos en las periferias, y ocupación del suelo de conservación, entre otras.

Las estrategias que se relacionan con esta problemática son: 269. Realizar la adecuación legislativa con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley de Vivienda del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los programas correspondientes; 270. Establecer convenios de coordinación interinstitucional con el objetivo de facilitar el procesamiento de trámites en apoyo a la producción social de hábitat; 271. Establecer convenios de coordinación interinstitucional con el objetivo de facilitar el procesamiento de trámites en apoyo a la producción social de hábitat; 272. Modificar las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México para fomentar una mayor cobertura para los sectores de bajos recursos e incentivar la producción social de vivienda; 280. Promover la cooperación interinstitucional para garantizar la dotación de servicios e infraestructura urbana para la producción social del hábitat; y 291. Modificar el marco normativo y las reglas de operación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México para generar los mecanismos de los programas especiales de vivienda, de acuerdo con lo que establezca la Constitución de la Ciudad de México en la materia.

El marco normativo en la Ciudad de México se ha ajustado gradualmente a las exigencias de la Constitución local. Así, se han publicado leyes que abarcan las temáticas contempladas. Este es el caso de la Ley del Territorio de la Ciudad de México (diciembre 30 de 2019), Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México (diciembre 20 de 2019), Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal (reformada en junio 25 de 2019), Ley de Desarrollo Agropecuario Rural y Sustentable de la Ciudad de México (reformada en marzo 2 de 2020), Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (reformada en marzo 22 de 2018) y Ley de Vivienda para la Ciudad de México (marzo 23 de 2017, reformada en octubre 11 de 2019). Queda por analizar si en efecto permiten resolver los huecos que se mencionan. Asimismo, queda por analizar si las leyes federales limitan la posibilidad de resolver las problemáticas detectadas.

Parecería que las reglas de operación del INVI facilitan el acceso a créditos para las personas de menores ingresos, dada la redacción de estas en cuanto a las llamadas “ayudas de beneficio social”, que se definen como “un complemento de la inversión recuperable y tienen como objeto que todo beneficiario de los programas del INVI haga realidad su garantía de derecho a la vivienda sin que para ello se limite a su capacidad de pago”. Se aclara que se busca “dar acceso a la vivienda a familias cuyas condiciones de pobreza le imposibilitan el acceso a otra fuente de financiamiento; atender a la población en condiciones de gran vulnerabilidad no solo por razón de sus ingresos sino por ser población con discapacidad, familias monoparentales, adultos mayores, indígenas y habitantes de vivienda o zona de riesgo; promover el arraigo de las familias de bajos ingresos al sitio donde han habitado por décadas”, entre otros.¹⁴⁴

En cuanto a problemas de coordinación con otras dependencias, no se encontraron acuerdos como los que se especifican. Sin embargo, debe considerarse que, desde el punto de vista de coordinación interinstitucional, un acuerdo puede sentar las bases para resolver problemas sin que por ello se resuelvan como se esperaba.¹⁴⁵

En cuanto a *decrecimiento poblacional* y *población flotante*, no se consideraron los efectos de la problemática. Sin embargo, se considera como alternativa de solución que es urgente la coordinación de programas y planes para atender a toda la población que se ha asentado en las periferias de la ciudad, y que hace que la complejidad de la vivienda crezca hacia el ámbito metropolitano. No hay estrategias que se relacionen con esta problemática.

En cuanto a seguridad de la tenencia, se consideran como alternativas de solución el producir un nuevo tipo de ordenamiento donde el eje transversal sea el ambiente y su relación con el ser humano y una política de suelo que garantice el acceso a suelo regular a la población de bajos recursos. Adicionalmente, se requieren estudios que den cuenta del fenómeno de los desalojos de la población en el área metropolitana.

Las estrategias que se relacionan con esta problemática son: 274. Conformar la reserva territorial urbanizable con uso de suelo habitacional, sin afectar el suelo de conservación; 275. Evitar la expulsión de población de escasos recursos de las áreas urbanas consolidadas de la ciudad ocasionada por la especulación del suelo al promover la redensificación en relación con las principales actividades económicas, sociales y culturales; 276. Establecer un programa integral con instrumentos de justicia alternativa que incluya la atención legal a la población afectada por lanzamientos; y 277. Ampliar y difundir los mecanismos de justicia alternativa para la prevención de lanzamientos y atención a las personas afectadas.

¹⁴⁴ Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera (2015), pp.17-18. Disponible en: <http://187.237.242.163/portal/transparencia/UT/121/1/DAJ/2017/REGLASDEOPERACIONYPOLITICASDEADMINISTRACIONCREDITICIAFINANCIERA.pdf> (revisado por última vez en abril 13 de 2020).

¹⁴⁵ Para una discusión práctica de estos problemas, ver Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): 40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion//EPSM/Paginas/40-A-estrategias-de-coordinacion-interinstitucional.aspx> (revisado por última vez en abril 13 de 2020).

En cuanto a *disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura*, como alternativas de solución se plantea que el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial es una buena práctica que debe ser potenciada. Asimismo, se considera que la promoción de vivienda en organización cooperativa debería ser apoyadas por el sector público.

En cuanto a las estrategias, se relacionan: 281. Aumentar el presupuesto destinado para infraestructura hidráulica y saneamiento, así como para el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial; 282. Generar programas de infraestructura urbana mediante una visión de planificación estratégica; y 278. Atender a personas y familias en campamentos para dotarlas de vivienda adecuada mediante la creación de un programa.

En cuanto a *asequibilidad*, se plantea cuantificar el rezago de vivienda, en particular la vivienda mínima y económica. Las estrategias relacionadas son: 273. Regular la producción privada de la vivienda para que esté al alcance de la población de bajos recursos (estrategia cumplida); 279. Crear el programa de recuperación de la vivienda ociosa; 283. Fomentar programas para la adquisición de suelo urbano para la población con ingresos menores a 4 veces el salario mínimo mensual; 284. Ampliar el financiamiento de los programas de vivienda de interés social; 285. Fomentar nuevos esquemas de financiamiento que incluyan convenios entre las entidades de vivienda locales y federales; y 286. Establecer mecanismos de reconocimiento de la aportación financiera y del ahorro de las personas que participan en proyectos de vivienda.

En cuanto a *habitabilidad*, las estrategias relacionadas son: 287. Promover la aplicación y el respeto de la normatividad en relación con las características que debe tener una vivienda para ser considerada como adecuada, incluyendo vivienda nueva y en renta; 288. Orientar los programas de mejoramiento de vivienda hacia la población en condiciones de hacinamiento; y 289. Fomentar programas de mejoramiento de vivienda a través de nuevos esquemas de cooperación entre diferentes sectores de la sociedad.

En cuanto a *accesibilidad*, se aclara que este criterio está ligado al cumplimiento de la normatividad para la construcción, por lo que requiere la observación en su cumplimiento, particularmente para el espacio público. La estrategia relacionada es la 290. Elaborar programas especiales de vivienda para la atención de personas en situación de discriminación y/o excluidas del derecho a la vivienda adecuada.

En cuanto a *adecuación cultural*, se comenta que su reconocimiento debe ser un elemento de carácter cualitativo.

Para estas cinco problemáticas (disponibilidad, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad y adecuación) se considera que los dos programas del INVI cubren algunos de los aspectos considerados en las estrategias.¹⁴⁶

Por una parte, el Programa de Mejoramiento de Vivienda busca otorgar “un apoyo financiero a los procesos de autoadministración y mantenimiento que realizan las familias que no tienen otras fuentes de financiamiento y se encuentran en situación de pobreza. Tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional; fomenta el arraigo familiar y barrial”. Sin embargo, entre las condiciones para que la persona sea considerada en el programa se especifica “tener un ingreso hasta de 5 VSMD”.¹⁴⁷ Se considera un listado detallado y amplio de documentos por presentar. No se encontró información en cuanto a cuántas personas se podría beneficiar, sólo el agregado de a cuántas se ha beneficiado.

Por otra parte, el Programa de Vivienda en Conjunto busca “otorgar financiamientos para proyectos de vivienda, con cero intereses, otorgando ayudas de beneficio social a la población residente en la Ciudad de México, prioritariamente a la de bajos recursos económicos, en condición de vulnerabilidad (indígenas, adultos mayores, madres solteras, mujeres jefas de familia y personas con discapacidad) o que habitan en sitios de alto riesgo, así como a población asentada en campamentos o en inmuebles con valor patrimonial, incentivando al mismo tiempo la producción social de vivienda mediante el uso óptimo del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano, a fin de coadyuvar a la realización del derecho humano a la vivienda”. Nuevamente, uno de los requisitos es “tener un ingreso de hasta 5 veces el salario mínimo diario (VSMD) o familiar de hasta 8 VSMD”. Se considera un listado amplio y detallado de documentos por presentar. Existe una evaluación de 2015. No se encontró información en cuanto a cuántas personas se podría beneficiar, sólo el agregado de a cuántas se ha beneficiado.

Finalmente, en cuanto a quejas por presuntas violaciones relacionadas con el derecho a la vivienda presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, no se detectaron efectos o alternativas de solución. Tal vez sea la necesidad de que se acaten las recomendaciones por parte del INVI lo más relevante. Este punto se retoma a continuación.

Aunque se detectan avances, se presentan dos problemas. Primero, no se encontró información que permitiera determinar la implementación de la normatividad en forma tal que se pueda saber si se está garantizando y ejerciendo el derecho. Por otra parte, no se encontró información que permita saber que se están realizando acciones para facilitar el acceso a una vivienda adecuada a las personas de menores ingresos (o en tal caso, a las más discriminadas).

¹⁴⁶ Ver <https://www.invi.cdmx.gob.mx/programas> (consultado en abril 13 de 2020).

¹⁴⁷ VSMD: veces el salario mínimo diario, que fue sustituido por las unidades de medida y actualización (UMA) en 2016

IV. Quejas presentadas ante la CDHCDMX y recomendaciones emitidas

Antes de proceder al análisis, es necesario considerar dos elementos. Por una parte, en una queja se puede señalar a una o más autoridades y puede ser una o más personas las que presentan una queja. De esta forma, no se puede saber el número exacto de autoridades sobre las que se presenta una queja o el número de personas que presentan una queja. Por otra parte, y como se mencionó en la introducción a esta sección, se solicitó información a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX) sobre quejas y recomendaciones. La información que se recibió no incluía características sociales o demográficas. De esta forma, es difícil determinar quiénes son las personas cuyos derechos son más afectados. Aunque se identifican instancias implementadoras y quejas, no es posible determinar los tipos de violaciones por los que se presenta la queja. Por lo mismo, se considera que hay serias limitaciones en cuanto a lo que se puede analizar en este tema.

Como se mencionó en el apartado II, la problemática en cuanto a quejas se centraba en la falta de un procedimiento adecuado para realizar grandes proyectos urbanos. Esto resultó en violaciones a los derechos humanos de los residentes de la zona. A cuatro años de distancia surge un panorama algo diferente.

El primer elemento que llama la atención en cuanto a las quejas presentadas ante la CDHCDMX es la variación entre el número de quejas, que van de una (Casa Hogar “Argelia Muto de Villa Michel” y Dirección Ejecutiva de Administración) a 233 (INVI). Después del INVI, el mayor número de quejas corresponden a la Dirección General de Regularización Territorial de la Secretaría de Gobierno de la CDMX (97 en total, aunque con un decremento anual al pasar de 26 en 2014 a 4 en 2019), la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (62 en total, sin un patrón claro y con el máximo de quejas, 22, en 2018), la Dirección Jurídica del Instituto de la Vivienda de la CDMX (45 en total, sin un patrón claro), Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (36 en total, sin un patrón claro), y la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la CDMX (27 en total, sin un patrón claro). Son muy pocas observaciones anuales como para determinar un patrón, pero llama la atención que no haya una disminución en el número de quejas como es el caso con la Dirección General de Regularización Territorial de la Secretaría de Gobierno de la CDMX. Lo que queda claro es que el mayor número de quejas es con el INVI. De las 571 quejas para el periodo considerado, 325 son ante el INVI, es decir, el 56.9%.

En cuanto a menciones por derechos y tipos de violaciones presuntamente vulnerados, se presentaron 303 quejas relacionadas con el derecho a la vivienda. El mayor número de quejas fue respecto a desalojo desarrollado sin causa justificada ni motivada (103), otorgamiento de vivienda por parte del Estado sin criterios transparentes de justa asignación (70), otorgamiento de vivienda por parte del Estado sin condiciones jurídicas que garanticen la seguridad en la propiedad o posesión (69), carencia de servicios e infraestructura para el desarrollo de una vida digna (22), inaccesibilidad al derecho a la vivienda por causa de requisitos administrativos difíciles de cubrir (14), otorgamiento de vivienda por parte del Estado, con deficiencias o vicios ocultos en la construcción (11) y construcción de vivienda en zona insegura Inaccesibilidad del derecho a la vivienda por carencia de programas crediticios de interés social (8). No parece haber un patrón en el comportamiento de los casos.

Las quejas que se presentan se pueden relacionar con las problemáticas consideradas en el PDHCDMX 2012-2021. Los desalojos injustificados se pueden relacionar con las estrategias 276. Establecer un programa integral con instrumentos de justicia alternativa que incluya la atención legal a la población afectada por lanzamientos y 277. Ampliar y difundir los mecanismos de justicia alternativa para la prevención de lanzamientos y atención a las personas afectadas. En tal caso, estas estrategias podrían ayudar a resolver los problemas, o al menos algunos, en cuanto a desalojos sin causa justificada.

Quitando esas estrategias, las demás no se pueden relacionar con las quejas presentadas. En el análisis de la información en la página digital del INVI se pudo constatar que se son muchos los requisitos que se solicitan para poder otorgar un crédito, sin que se especifique cómo van a ser usados los documentos requeridos. Se asume que si alguien no presenta todos los documentos que queda descalificado para el proceso.

Debe aclararse que la Constitución local no cubre las quejas que se han presentado. La preocupación es la construcción de viviendas que se espera cumplan con una serie de requisitos enlistados en el artículo 16, apartado E.

Finalmente, en cuanto a las recomendaciones, llama la atención que una se relaciona con el comercio informal y su efecto sobre la calidad de vida de quienes habitan o transitan por las zonas en que se desarrolla la informalidad. El tema es de ordenamiento territorial, que se menciona en el diagnóstico, pero sin dar ese enfoque considerado en la recomendación. A pesar de ello, se podría relacionar con la estrategia 283. Fomentar programas para la adquisición de suelo urbano para la población con ingresos menores a 4 veces el salario mínimo mensual.

En cuanto a las otras dos recomendaciones, se relacionan con un evento posterior a la presentación del PDHCDMX 2012-2021, el sismo de 2017. Se relacionan con falta de información y certeza en torno a la reconstrucción y rehabilitación y con el problema de desplazamientos. Esto se podría relacionar con dos estrategias: 278. Atender a personas y familias en campamentos para dotarlas de vivienda adecuada mediante la creación de un programa y 279. Crear el programa de recuperación de la vivienda ociosa.

V. Conclusiones

Se han logrado algunos de los objetivos que se plantean en el PDHCDMX 2012-2021, sin que por ello se pueda decir que se ha avanzado en la realización del derecho. Se requiere saber quiénes son las personas más vulnerables o que sus derechos han sido más afectados, y eso requiere datos. Asimismo, preocupa que se asevere que se otorgan créditos sin que se presente información en cuanto al número total de personas que podrían ser sujetos de crédito. Adicionalmente, queda la duda de qué pasa con la gente que no gana el mínimo para que sea considerada para una vivienda de interés social y qué pasa con quienes pudieron obtener el crédito y que tienen problemas para pagar por una crisis económica.

Al menos en el ámbito normativo, queda claro que algunos de los temas considerados en el PDHCDMX 2012-2021 han pasado a formar parte de la Constitución local con las salvedades que ya se discutieron. Esto se puede corroborar al considerar el artículo 16, Ordenamiento territorial, apartado E, Vivienda:

1. La vivienda es un componente esencial del espacio urbano, del ordenamiento territorial, de la vida comunitaria y del bienestar de las personas y las familias. Esta Constitución reconoce la producción social y privada de vivienda.
2. Las autoridades establecerán una política habitacional acorde con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y el uso del suelo, a fin de garantizar a sus habitantes el derecho a la vivienda adecuada que favorezca la integración social. Para ello:
 - a. Procurarán la construcción de la vivienda adecuada que atienda a la población de menores ingresos;
 - b. Determinarán la ubicación, densidad y normas de construcción para el desarrollo de vivienda, en colaboración con los organismos federales y locales y con los promotores privados y sociales, con base en las políticas de suelo urbano y reservas territoriales;
 - c. Establecerán programas que cubran al conjunto de sectores sociales que enfrentan carencias habitacionales, favoreciendo a las personas en situación de pobreza y a los grupos de atención prioritaria, sin condicionamiento político;
 - d. Asegurarán que las políticas en la materia contemplen la vivienda nueva terminada, la progresiva, el mejoramiento y consolidación de viviendas en proceso, así como el mantenimiento, rehabilitación y adaptación para personas con discapacidad, de las viviendas y unidades habitacionales que lo requieran. Es de interés público la promoción, recuperación y reciclaje de inmuebles en riesgo estructural, físico y social, en abandono o en extrema degradación para el desarrollo de vivienda, preferentemente popular de interés social;
 - e. Adoptarán medidas que contribuyan a la sustentabilidad ambiental;
 - f. Con el fin de promover la cohesión social y la disminución de las desigualdades, el Gobierno de la Ciudad deberá inhibir la exclusión y segmentación social en las colonias;

- g. Establecerán mecanismos que promuevan la vivienda de arrendamiento pública, social y privada; y
 - h. En los casos que requieran el desplazamiento de personas por razones de interés público, se indemnizará y reubicará inmediatamente a sus residentes en lugares seguros, cercanos y en condiciones iguales o mejores a la vivienda de origen. En caso de no ser esto posible, se ofrecerá protección legal y opciones para la reposición de la vivienda afectada.
3. El Gobierno de la Ciudad protegerá y apoyará la producción social de la vivienda y del hábitat que realizan sus habitantes en forma individual u organizada, sin fines de lucro. Para tales efectos:
- a. Asignará recursos y formulará los instrumentos jurídicos, financieros y administrativos de inducción y fomento adecuados a esta forma de producción en sus diversas modalidades;
 - b. Fomentará la vivienda cooperativa en sus diversas modalidades. La ley en la materia regulará su constitución, funcionamiento y formas de tenencia;
 - c. Promoverá la asesoría integral para el desarrollo de estos proyectos; y
 - d. Dará prioridad en el acceso al suelo a quienes impulsen proyectos que integren áreas de convivencia social, servicios educativos, espacios públicos, productivos y otros servicios.
4. La política de vivienda será ejecutada por un organismo público descentralizado que facilite el acceso a las personas, familias y grupos sociales a una vivienda adecuada, con las condiciones previstas en esta Constitución, para el beneficio individual, el fortalecimiento del patrimonio familiar y la convivencia social.

Este artículo sienta las bases para que se pueda cumplir con lo estipulado en la estrategia 269. Realizar la adecuación legislativa con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley de Vivienda del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los programas correspondientes.

A pesar de este avance, se debe insistir en que tener un marco normativo no se traduce en que existan soluciones o que se estén llevando a cabo esas soluciones (diseño, implementación y evaluación de políticas públicas). De lo revisado en cuanto al cumplimiento a lo mandatado en el PDHCDMX 2016-2021, queda la duda de si se han buscado soluciones a los problemas de, por ejemplo, coordinación interinstitucional (asumiendo haya un problema que deba ser resuelto) y que si se ha buscado que fuera posible llevarlos a cabo. La Constitución local plantea un programa general al que se le debe dar contenido, sin que se conozcan los alcances y limitaciones que confrontan las instancias implementadoras para poder realizar ese programa.

Adicionalmente, se deben considerar otros tres problemas.

Primero, se asume que el gobierno local tiene la responsabilidad de proveer vivienda de interés social, siendo que, como se vio en la introducción, ese no es un supuesto del derecho tal y como lo aclara la ONU. El gobierno no tiene por qué ser la única o la principal solución para este tema.

Segundo, los derechos humanos, como sistema ético y como parte de las leyes, deberían afectar el actuar privado. Sin embargo, dado que construir edificios o casas se hace para obtener beneficios monetarios y recuperar la inversión, y no por caridad, ¿qué beneficios se podrían otorgar a las empresas para que fuera atractivo considerar a los grupos de menores ingresos? ¿Se otorgarían exenciones en el pago de impuestos, por ejemplo?

Tercero, se busca facilitar el acceso a la vivienda a las personas con los menores ingresos. Esto, sin embargo, presenta un problema: ¿qué requisitos se pueden solicitar para otorgar el dinero o la vivienda misma cuando los ingresos son mínimos y no se perciben en forma regular? Si se otorga a un grupo que no quede claro pueda pagar en forma regular, ¿no se debería otorgar a otros grupos en una situación peor? Aunque se considere una tasa cero de interés en cuanto a un préstamo para comprar vivienda, el hecho es que se debe pagar una cantidad fija de dinero por el préstamo otorgado. Desde el punto de vista de quien compra y apenas cumple con el mínimo de ingresos que se solicita, esa persona podría considerar que el dinero que se destina al pago de la vivienda podría ser usado de otras maneras, tal vez más urgentes. Por pequeño que fuera ese pago sería mejor no realizarlo para poder disponer de ese dinero. ¿En qué punto pierde sentido esperar que se pague el crédito? ¿Otorgar vivienda de interés social podría ser un programa en que se pierda dinero? Parecería, entonces, que se deben considerar mecanismos que faciliten el acceso a las personas con ingresos mínimos o sin ingresos considerando que es posible que no puedan pagar el crédito otorgado.

Tal vez el mayor problema es que se ofrecen posibles soluciones sin que sea clara la relación con lo que se determina como problemática a resolver.

Tabla 9. Quejas y recomendaciones vinculadas al derecho a la vivienda adecuada

Tabla de elaboración propia de la Instancia Ejecutora con información de la CDHCDMX

Autoridad	Menciones en el periodo						Total de menciones por Autoridad	
	Año	2014	2015	2016	2017	2018		2019
Dirección General de Regularización Territorial de la Secretaría de Gobierno de la CDMX		26	25	16	15	11	4	97
Dirección General de Regularización Territorial de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México		0	0	0	0	0	3	3
Coordinación de Regularización Territorial de la Alcaldía Iztapalapa		0	1	0	0	0	0	1
Dirección de Vivienda de la Ciudad de México		50	59	36	42	38	8	233
Dirección Jurídica del Instituto de la Vivienda de la C.D.MX.		11	7	3	6	11	7	45
Dirección General del Instituto de Vivienda		0	8	0	3	2	6	19
Dirección de Integración y Seguimiento a la Demanda del Instituto de Vivienda		3	3	1	1	1	3	12
Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México		1	0	3	0	0	4	8
Dirección de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda de la C.D.MX.		4	1	0	0	1	0	6
Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México		0	0	1	0	0	1	2
Casa Hogar "Argelia Muto de Villa Michel"		1	0	0	0	0	0	1
Dirección General de Colonias y Tenencias de la Tierra de la Alcaldía Magdalena Contreras		0	1	0	1	1	0	3
Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda		13	10	7	4	22	6	62
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda		8	7	2	6	11	2	36
Dirección General de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la C.D.MX		4	3	3	4	10	3	27
Dirección General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda		1	1	1	1	4	1	9
Dirección del Registro de los Planes y Programas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda		1	1	1	0	0	1	4
Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de la Autoridad del Espacio Público de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México		0	1	0	1	0	0	2
Dirección Ejecutiva de Administración		0	0	0	1	0	0	1

Menciones por derechos y tipos de violaciones presuntamente vulnerados.

Derecho a la vivienda

Desalojo desarrollado sin causa justificada ni motivada	11	6	25	20	27	14	103
Otorgamiento de vivienda por parte del Estado, sin criterios transparentes de justa asignación	12	24	9	9	10	6	70
Otorgamiento de vivienda por parte del Estado, sin condiciones jurídicas que garanticen la seguridad en la propiedad o posesión	11	19	12	10	9	8	69
Carencia de servicios e infraestructura para el desarrollo de una vida digna	3	1	2	2	13	1	22
Inaccesibilidad al derecho a la vivienda por causa de requisitos administrativos difíciles de cubrir	3	4	2	2	1	2	14
Otorgamiento de vivienda por parte del Estado, con deficiencias o vicios ocultos en la construcción	1	1	3	3	2	1	11
Construcción de vivienda en zona insegura Inaccesibilidad del derecho a la vivienda por carencia de programas crediticios de interés social	0	1	0	3	1	3	8

Total Derecho a la vivienda

Recomendaciones vinculadas con afectaciones al derecho a una vivienda adecuada 2014-2019

Recomendación

Caso

10/2016	Omisión en el ordenamiento, supervisión y aplicación de la normatividad en el desarrollo de la actividad de comercio informal en el espacio público de la Ciudad de México, lo cual impacta a la calidad de vida de las personas que habitan y transitan en las zonas donde se ejerce esa actividad.
12/2018	Insuficiencia en la prevención y mitigación de riesgos a la vida y a la integridad personal, así como falta de información y certeza en torno a la reconstrucción y rehabilitación en el contexto del sismo del 19 de septiembre de 2017
13/2018	Desplazamiento forzado de personas derivado del sismo de 19 de septiembre 2017