

## CAPÍTULO PRIMERO

### MARCO CONCEPTUAL: DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

Previo a desentrañar el sentido del derecho a una vivienda adecuada corresponde plantearnos las siguientes preguntas: ¿qué son los DESC?, ¿cómo se incorpora el derecho a la vivienda adecuada en los DESC?, para que posteriormente darle respuesta a ¿qué es el derecho a la vivienda adecuada?, ¿cómo el Estado mexicano ha promovido el derecho a la vivienda adecuada?, ¿cómo lo ha protegido?, y ¿cuáles han sido los instrumentos para garantizarlo?

#### I. ¿QUÉ SON LOS DESC?

Los derechos económicos, sociales y culturales son derechos humanos de carácter híbrido<sup>10</sup> que están constitucional y convencionalmente protegidos. Sin lugar a dudas, el primer antecedente constitucional lo encontramos en la CPEUM de 1917 que recogió la demanda social de los derechos de las clases trabajadoras, agrarias y obreras.<sup>11</sup> Estos derechos sociales se plasmaron en los artículos 27 y 123 de la CPEUM. Recordemos que la CPEUM nace de un movimiento revolucionario que reivindicaba los derechos de las clases más desprotegidas: obreros y campesinos; ese contexto fue caldo de cultivo para simpatizar con la reivindicación de la dignidad de las personas desfavorecidas económicamente. El

---

<sup>10</sup> Es decir, se alimentan y nutren de todos los derechos humanos y se hace patente la indivisibilidad, la universalidad y la interdependencia.

<sup>11</sup> Carozza G., Paolo, “La perspectiva histórica del aporte latinoamericano al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales”, en Yamin Ely, Alicia (coord.), *Los derechos económicos sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*, México, Plaza y Valdés, 2006, p. 49.

escenario importó para ensanchar los derechos humanos hacia el ámbito social y laboral,<sup>12</sup> y surgieron como garantías sociales. Estos derechos son:

- El derecho al trabajo.
- El derecho a la seguridad social.
- El derecho a la salud.
- El derecho a la vivienda.
- El derecho a la alimentación.
- El derecho a la vestimenta.
- El derecho a la educación.
- El derecho a un medio ambiente sano.
- El derecho a la cultura.
- El derecho a la constitución y protección a la familia.
- Los derechos de la niñez.
- El derecho a la ciudad.

En la región latinoamericana se ha engendrado una especial demanda por la exigibilidad de los DESC; así, encontramos importantes documentos de la zona que hacen patente esta exigencia.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Para Víctor Bazán, la división entre los derechos humanos en categorías (derechos civiles y políticos, por una parte y DESC, por otra) conducen a falsas dicotomías que no abonan a los principios universales de los derechos humanos (indivisibilidad, universalidad y la interdependencia). Y lo más recomendable es tener una visión sistémica de todos los derechos humanos. Bazán, Víctor, “Los derechos económicos, sociales y culturales en acción: sus perspectivas protectorias en los ámbitos interno e interamericano”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Uruguay, Konrad Adenauer Stiftung, 2005, t. II, p. 549. En este mismo sentido, Shue, Henry, “Negative Rights and Positive Rights”, *cit.*

<sup>13</sup> Así lo destaca Alicia Yamin Ely en su “Introducción: la defensa y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: abramos las puertas”, en Yamin Ely, Alicia (coord.), *Los derechos económicos sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*, *cit.*, pp. 18 y ss. En este sentido cita al instrumento “Declaración de Quito. Acerca de la Exigibilidad y Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina y El Caribe (1998), así como a la Plataforma Sudamericana de Derechos Hu-

La literatura<sup>14</sup> que se ocupa de estudiar los DESC usualmente en su discurso hace palpable el problema de la exigibilidad de éstos, bien sea en el ámbito jurisdiccional o en el legislativo que plasma las políticas públicas de los Estados. Para algunos autores la exigibilidad se limita porque los DESC están restringidos económicamente pues implican obligaciones de hacer para el Estado, es decir, obligaciones de prestación positiva lo que se traduce en que el Estado debe asignar recursos públicos para hacerlos efectivos. Pero esto no significa que “sean una fantasía de personas o grupos de buena conciencia”, como lo ha manifestado Paulette Dieterlen,<sup>15</sup> es una obligación del Estado proveer recursos o quitar

---

manos, Democracia y Desarrollo/CEDAL, Desafíos para la Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Balance de la Estrategia (1999)”. Anteriormente a estos documentos está la Carta Interamericana de Garantías Sociales (Carta Social) de la OIT, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1978. Carozza G., Paolo, *La perspectiva histórica...*, cit., p. 56; Ríos, Lourdes, “Los DESC en Argentina: la regresión del Estado de bienestar”, Observatorio DESC, *El derecho a exigir nuestros derechos, derechos económicos, sociales y culturales en el panorama internacional*, Barcelona, Icaria Editorial, 2002, p. 34.

<sup>14</sup> Entre los que destacan Abramovich, Víctor, “La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de los derechos sociales”, en Yamin Ely, Alicia (coord.), *Los derechos económicos sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*, cit., p. 149. Y en este ánimo, Paulette Dieterlen enfatiza que los ciudadanos y el Estado deben percibir el carácter exigible de los derechos económicos y sociales, de lo contrario se estaría infligiendo un daño físico y moral. Y sostiene: “los derechos económicos y sociales deben ser las herramientas morales y legales que permitan a los miembros de una sociedad vivir su vida conforme a lo que consideran valioso”. Dieterlen, Paulette, “Derechos económicos y sociales”, en Dieterlen, Paulette (comp.), *Los derechos económicos y sociales. Una mirada desde la filosofía*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2010, p. 144. Así, por ejemplo, Ferrajoli en su prólogo a la obra “Derechos sociales como derechos exigibles”, dibuja la idea del ataque a los derechos sociales, no obstante haber sido proclamados solemnemente en las Constituciones y Convenciones internacionales a lo largo del siglo XX. Ferrajoli Luigi, “Prólogo”, en Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2014, p. 9; por otro lado, Víctor Bazán sostiene que la protección jurisdiccional de los DESC deriva de derechos y deberes auténticos y no de expectativas. Bazán, Víctor, “Los derechos económicos, sociales y culturales en acción: sus perspectivas protectorias en los ámbitos interno e interamericano”, cit., p. 550.

<sup>15</sup> Dieterlen, Paulette, “Derechos económicos y sociales”, cit., p. 125.

cualquier obstáculo para el disfrute de estos derechos. En este sentido, para proveer estos derechos se requiere de su financiamiento mediante el pago de contribuciones. Es decir, las contribuciones ayudan a proveer de un piso mínimo de los DESC. Pero también afirmamos que no necesariamente para hacer efectivos los DESC se requiere del recurso público, sino que, como aquí lo analizamos en este libro, también por la vía de incentivos tributarios (deducciones, reducciones, exenciones en los impuestos) se garantiza el cumplimiento de los DESC, y en el caso de estudio, del derecho a la vivienda adecuada.

Carbonell y Ferrer Mac-Gregor,<sup>16</sup> siguiendo la clasificación de Henry Shue<sup>17</sup> sobre las distintas obligaciones del Estado de respetar, proteger y cumplir o realizar las expectativas de los derechos sociales, sostienen que los Estados deben garantizar y adoptar las medidas apropiadas en un plazo razonablemente corto; es decir, dar los pasos necesarios para hacer efectivos estos derechos.

## II. ¿CÓMO SE INCORPORA EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN LOS DESC?

El artículo 25 numeral 1 de la DUDH (1948) es uno de los primeros documentos<sup>18</sup> que incorpora el derecho a una vivienda adecuada en los DESC a partir del nivel de vida adecuado:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pér-

---

<sup>16</sup> Carbonell, Miguel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*, México, Flores Editor, 2014, pp. 34-37.

<sup>17</sup> Shue, Henry, “Negative Rights and Positive Rights”, *cit.*, pp. 13-34.

<sup>18</sup> Marques Osorio, Leticia, “El derecho humano a la vivienda adecuada en América Latina: de la teoría a la práctica”, en Yamin Ely, Alicia (coord.), *Los derechos económicos sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*, *cit.*, p. 241.

didada de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.<sup>19</sup>

El derecho a la vivienda adecuada también está recogido en el PIDESC de 1966 (del que México es parte) que en su artículo 11 establece: “El derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia”.

Leticia Marques indica que además de estos instrumentos, también el derecho a la vivienda adecuada está admitido en la

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, artículo 5 (e) (iii); en la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, de 1978, artículo 9 (2); en la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, artículo 14(2)(h); en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, artículo 27 (3); en la Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes, de 1990, artículo 43; Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, artículos 13 a 19; en la Declaración sobre Asentamientos Humanos de Vancouver, de 1976, sección III (8) y capítulo II (A.3); Agenda 21 sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, capítulo 7(6); Carta Social Europea, revisión de 1996, artículo 31; Agenda Habitat de 1996; y Observaciones Generales núm. 3 (la índole de las obligaciones de los Estados parte), núm. 4 (sobre el derecho a una vivienda adecuada) y núm. 7 (sobre el derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> [http://www.ichrp.org/es/articulo\\_25\\_dudh](http://www.ichrp.org/es/articulo_25_dudh).

<sup>20</sup> Leticia Marques considera que el Comentario General núm. 4 del CDESC es el instrumento legal internacional más importante para interpretar el artículo 11 (1) del PIDESC. “El comentario 4 define los elementos del derecho a la vivienda: a) *seguridad jurídica de la tenencia*: todas las personas deben poseer

También es importante incluir los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo de las Naciones Unidas<sup>21</sup> y la Agenda Habitat III, también conocida como Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, llevada a cabo en Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre de 2016.<sup>22</sup>

### III. ¿QUÉ ES EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA?

Es un derecho humano complejo que entraña lo más íntimo de un ser humano, su hogar, por eso en este derecho se engarzan otros derechos (derecho al agua potable, a servicios públicos, a la seguridad, entre otros). En este sentido, la vivienda adecuada adquiere relevancia como insumo social. Además de estar protegido en el sistema universal e interamericano, está recogido en nuestra CPEUM en dos de sus principales artículos sobre DESC, en su artículo 4o., párrafo 7, que lo sanciona como derecho a la vivienda digna, y se transcribe a continuación: “Toda familia tiene derecho

---

un grado de seguridad de tenencia que les garantice la protección legal contra desalojos forzados, expropiación, desplazamientos y otros tipos de amenazas: *b) disponibilidad de servicios e infraestructura*: acceso al suministro de agua potable, suministro de energía, servicios de saneamiento y tratamiento de residuos, transporte, alumbrado público; *c) coste accesible de la vivienda*: adopción de medidas que garanticen la proporcionalidad entre los gastos por vivienda y la renta de las personas, creación de subsidios y financiaciones para los grupos sociales de baja renta, protección de los inquilinos contra aumentos abusivos de alquiler; *d) habitabilidad*: la vivienda debe ser habitable, en condiciones de salubridad adecuadas; *e) accesibilidad*: constituir políticas habitacionales contemplando los grupos vulnerables, como los minusválidos, los grupos sociales empobrecidos, víctimas de desastres naturales o de violencia urbana, conflictos armados; *f) ubicación*: vivienda adecuada significa estar situada en lugares que permitan el acceso a las opciones de empleo, transporte público eficiente, servicios de salud, escuelas, cultura y ocio; *g) adecuación cultural*: de acuerdo con la producción social del hábitat, a la diversidad cultural, a los patrones habitacionales oriundos de los usos y costumbres de las comunidades y grupos sociales”. Marques Osorio, Leticia, “El derecho humano...”, *cit.*, p. 242.

<sup>21</sup> [http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_sp.pdf)

<sup>22</sup> <http://citiscopes.org/habitatIII/explainer/2015/03/que-es-habitat-iii>

a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.<sup>23</sup>

Y en el artículo 123, apartado A, fracción XII, tal como se observa:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XII. *Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.* Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. [Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de febrero de 1972. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de octubre de 1986.]

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas. [Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de febrero de 1972.]

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. [Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de febrero de 1972.]

<sup>23</sup> CPEUM, artículo 4o., párrafo 7.

## 14 DERECHOS SOCIALES: IMPORTANCIA DE LA FISCALIDAD...

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. [Adicionado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 1978. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de octubre de 1986.]

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar...<sup>24</sup>

El concepto de vivienda adecuada<sup>25</sup> se ha posicionado a nivel internacional, por eso en este libro hemos decidido incursionar en este concepto que, por cierto, también se ha incorporado en la jurisprudencia mexicana. En el derecho comparado algunos autores<sup>26</sup> han decidido profundizar sobre el concepto de vivienda digna y adecuada, aseverando que es un derecho compuesto que implica otros derechos. La Ley Reglamentaria del Artículo 4o. Constitucional da un concepto legal de vivienda digna, que a la letra dice:

Artículo 2o. Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> El resaltado es nuestro. <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10677>.

<sup>25</sup> Aquí agradecemos el comentario de Edith Cuautle Rodríguez.

<sup>26</sup> Pisarello, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria, Sociedad y Opinión, 2003, p. 25.

<sup>27</sup> Nueva Ley de Vivienda publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de junio de 2006. Texto vigente última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de abril de 2015.

Este concepto recoge varios elementos del sistema universal e interamericano, pero cabe preguntarse ¿cuál es el alcance de este derecho?, ¿cómo lo ha protegido?, ¿cómo el Estado mexicano ha promovido el derecho a la vivienda adecuada?, y ¿cuáles han sido los instrumentos para garantizarlo? Para dar respuesta a estas preguntas, empecemos pues, como ya se ha hecho en líneas anteriores, por los sistemas universal e interamericano,<sup>28</sup> porque como lo hemos enfatizado en la introducción de este libro, en ese contexto se ha construido y profundizado sobre la concepción del derecho a la vivienda adecuada con base en una importante red de convenciones, resoluciones, instrumentos, opiniones consultivas, informes y observaciones generales<sup>29</sup> que han ensanchado este derecho y nos ayudarán a saber si, en efecto, México ha generado una política pública idónea para proveer vivienda adecuada a sus habitantes.

Este escenario es nuestro punto de partida, además, como se ha reconocido por los operadores jurídicos, académicos y políticos, la reforma en derechos humanos de la CPEUM de 2011 ha tenido gran calado especialmente en los DESC.<sup>30</sup> Según hemos puesto de manifiesto en otros trabajos, el contenido del artículo 1o. de la Constitución federal es la piedra de toque de algunos derechos

---

<sup>28</sup> El sistema interamericano está compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que regulan la observancia de los derechos en la región. Krsticevic, Viviana, “La tutela de los derechos sociales en el sistema interamericano”, en Yamin, Ely Alicia (coord.), *Los derechos económicos sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*, *cit.*, p. 172.

<sup>29</sup> Krsticevic Viviana enuncia claramente cuáles son estos instrumentos: “DADDH, CADH, PACADHMDESC, CIPST, CIDFP, CIPSEVM, CIEDPD, CIAGS”, en Krsticevic, Viviana, “La tutela de los derechos sociales en el sistema interamericano”, *cit.*, nota anterior, p. 173.

<sup>30</sup> Es lo que se conoce como bloque o parámetro de convencionalidad. Trejo Gómez, Omar, “Los derechos a la alimentación, al agua, a la salud y a la vivienda contenidos en el artículo 4o. constitucional a la luz del derecho internacional de los derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Konrad Adenauer Stiftung, 2013, vol. I, p. 581.

humanos que no han podido ser justiciables, como es el caso de los DESC que al engazarlos con el principio del destino del gasto público producen interpretaciones interesantes con el propósito de expandirlos.<sup>31</sup> Y en esta atmósfera, el sistema universal es el que ha realizado un papel más preponderante que el interamericano en establecer los estándares de este derecho. Por lo que el derecho humano a una vivienda adecuada y decorosa es de carácter convencional y constitucional, al estar contemplado en los mencionados instrumentos convencionales y en los artículos 4o. y 123 de la Constitución federal, y gracias a la referida reforma constitucional estos instrumentos se interconectan con el propósito de dar mayor amplitud a los derechos humanos.<sup>32</sup>

El derecho a una vivienda adecuada es un derecho social que es exigible desde el punto de vista convencional, constitucional, legal y jurisdiccional, pese a que al escribir estas líneas entramos con un ánimo alicaído debido a que después de leer la literatura concerniente a los derechos sociales, nos encontramos que las expectativas de cumplimiento por parte del Estado de hacerlos realidad son muy bajas. Entonces, aquí cabe preguntarse: ¿cuál es el alcance de este derecho? Se observa que este derecho tiene varios elementos y por lo tanto varios alcances, se ha dicho que el punto toral de este derecho es la seguridad de la tenencia<sup>33</sup> (ya sea formal o informal), lo que significa de tener certeza que el individuo no será despojado de su techo, de su hogar.

Pisarello subraya dos distinciones nada despreciables sobre el derecho a la vivienda a partir de un derecho absoluto a la propiedad privada o del derecho a la vivienda como un derecho fun-

---

<sup>31</sup> Ríos Granados, Gabriela, “Derechos humanos de los contribuyentes a la luz del artículo 31 fracción IV constitucional y de las convenciones interamericanas sobre derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, *cit.*, vol. II, p. 2340.

<sup>32</sup> Como ejemplo se cita el Juicio de Amparo 198/2016 contra el Decreto de Presupuesto de la Federación 2016, conocido en los medios de comunicación #AmparoVsMoches. Actualmente está en revisión en el Tribunal Décimo Sexto Colegiado en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

<sup>33</sup> Marques Osorio, Leticia, “El derecho humano...”, *cit.*, p. 244.

damental, el primero consiente que el “derecho sobre la propia vivienda comporta el derecho del propietario de usar y disponer de ella sin límite alguno...”;<sup>34</sup> por el contrario, desde la perspectiva de derecho fundamental implica “admitir la limitación de los derechos de uso y disposición de la propiedad o, si se prefiere, la subordinación del derecho de propiedad a intereses generalizables”.<sup>35</sup>

Ejemplo de lo anterior,

... que un arrendador no pueda, sobre todo cuando su peso en el mercado sea significativo o en situaciones de escasez de vivienda, discriminar a las personas por razones de raza, o sexo, o situación laboral; que el legislador pueda establecer un sistema de compraventa o de prórrogas forzosas a favor de los arrendatarios.<sup>36</sup>

El derecho a la vivienda adecuada tiene un carácter híbrido, como todos los derechos humanos; además, no puede sobrevivir sin otros derechos humanos, para ello es necesaria su interdependencia e indivisibilidad, así lo afirma Pisarello y entiende que este derecho no sólo supone la provisión de viviendas de carácter social, sino también de otras obligaciones estatales como la seguridad jurídica en la tenencia, la interdicción de cláusulas abusivas en contratos de alquiler, derogación de preceptos discriminatorios en leyes urbanas o prohibición de desalojos arbitrarios.<sup>37</sup> Así, la vivienda cobra un sentido íntimo con la dignidad de la persona, no por nada se ha definido a la vivienda como “un bien que al ser habitado se convierte en hogar, lo que la convierte en algo personal e íntimo que pasa a ser parte de la vida social como espacio privilegiado de la vida humana”.<sup>38</sup> La vivienda adecua-

---

<sup>34</sup> Pisarello, Gerardo, *Vivienda para todos...*, *cit.*, pp. 92 y 93.

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>38</sup> Cortés Alcalá, Luis, “Bases para una sociología de la vivienda: el concepto sociológico de habitar”, en Cortés Alcalá, L. (ed.), *Pensar la vivienda*, Madrid, Talasa, 1995, pp. 121-142.

da como insumo social brinda calidad de vida a la persona, pues “tiene repercusiones en el desarrollo físico, social y psicológico de las personas”.<sup>39</sup>

El derecho a la vivienda adecuada se relaciona estrechamente con otro elemento que es el concepto de “habitabilidad” y, de acuerdo con la Real Academia Española, significa “cualidad de habitable, y en particular la que, con arreglo a determinadas normas legales, tiene un local o una vivienda”.<sup>40</sup> Dicho concepto nació en el ámbito internacional y más precisamente en la Organización de Naciones Unidas (ONU),<sup>41</sup> sin duda alguna como se ha observado los elementos y las características del derecho a la vivienda adecuada los han proporcionado los instrumentos internacionales.

En estudios recientes sobre habitabilidad de la vivienda se ha manifestado que México ha sido ineficiente en generar instituciones<sup>42</sup> para proveer de vivienda adecuada a las grandes mayorías, por lo que se ha recurrido a la autoconstrucción o autoproducción social de vivienda.<sup>43</sup> En este punto, surge entonces la pregunta: ¿ha sido idónea la estrategia del gobierno mexicano para brindar vivienda adecuada? En nuestra opinión no, es por ello que en este libro principalmente se estudiará la política encaminada al mercado de alquiler de vivienda para evitar la autoconstrucción o autoproducción social de vivienda. Por ejemplo, se ha documentado que en España la vivienda no es un problema de construcción

---

<sup>39</sup> Ziccardi Contigiani, Alicia, *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*, Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda, en la colección Los Mexicanos Vistos por sí Mismos, los Grandes Temas Nacionales, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 88.

<sup>40</sup> <http://dle.rae.es/?id=fvSKCrv>.

<sup>41</sup> Alicia Ziccardi hace mención expresa del nacimiento de este concepto en la ONU al analizar el concepto de habitabilidad. Ziccardi Contigiani, Alicia, *Cómo viven los mexicanos...*, *cit.*, p. 35.

<sup>42</sup> No obstante la creación del Infonavit, como se ha señalado líneas arriba.

<sup>43</sup> Ziccardi Contigiani Alicia, *Cómo viven los mexicanos...*, *cit.*, p. 30. En este mismo sentido, pero para la región latinoamericana, encontramos a Marques Osorio, Leticia, “El derecho humano...”, *cit.*, p. 240.

o ni de salida al mercado, sino de acceso pues existen viviendas vacías y el precio de la vivienda se ha incrementado.<sup>44</sup> O por el contrario, en el caso de Argentina a finales de los noventa se hizo patente la escasez de vivienda, los desalojos compulsivos y la falta de devolución de las tierras a los pueblos originales.<sup>45</sup> Al parecer, en México además de tener escasez de vivienda en condiciones de habitabilidad, también existe el problema de viviendas abandonadas, recientemente el Infonavit realizó un atlas del abandono de vivienda en México,<sup>46</sup> que traza la radiografía de estas viviendas abandonadas por no contener el mínimo indispensable de habitabilidad, así como provisión de servicios públicos y lejanía de los centros de trabajo y de las escuelas.

Para México adquiere mayor resonancia “la habitabilidad” por ser un país altamente sísmico, pues confluyen abajo del territorio nacional cinco placas tectónicas (Placa del Pacífico, Placa de Rivera, Placa de Cocos, Placa de Norteamérica y Placa del Caribe). Lo que exige de las constructoras tener mayores estándares de seguridad para la construcción de viviendas, y con ello evitar en la medida de lo posible colapsos de infraestructuras. En el sismo acaecido el 19 de septiembre de 2017 de 7.1 grados en la Ciudad de México y cuyo epicentro fue en Puebla, se colapsaron alrededor de 44 construcciones y algunas de ellas no cumplieron con la normatividad aplicable a la Ciudad de México. Además, el elemento de la habitabilidad implica que todos los habitantes de México conozcan los atlas de riesgos de las zonas sísmicas y, sin embargo, no hay un atlas de riesgos nacional; empero, la Ciudad de México es la única entidad que cuenta con dicho atlas.

---

<sup>44</sup> Cabrera Cabrera, Pedro José, *El difícil acceso de la vivienda en España*, Universidad Pontificia Comillas, 2000, p. 3, disponible en: [http://www.researchgate.net/profile/Pedro\\_Cabrera\\_Cabrera/publication/275957795\\_El\\_dif%u00edcil\\_acceso\\_a\\_la\\_vivienda\\_en\\_Espana/links/56251b0708aee57dada82.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Pedro_Cabrera_Cabrera/publication/275957795_El_dif%u00edcil_acceso_a_la_vivienda_en_Espana/links/56251b0708aee57dada82.pdf).

<sup>45</sup> Ríos, Lourdes, “Los DESC en...”, *cit.*, p. 22.

<sup>46</sup> Morales Quiroz, Óscar y Correa Gordillo, Carlos D., *Atlas del abandono de vivienda*, México, Infonavit, 2015.

#### IV. ¿CÓMO SE HA PROTEGIDO EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL?

Veamos pues cómo nuestro órgano jurisdiccional ha protegido el derecho a la vivienda. La Primera Sala de la SCJN estableció el alcance de este del derecho a la vivienda adecuada<sup>47</sup> al indicar la universalidad y su estándar mínimo con las siguientes características:

- Es un derecho colectivo, pues responde a necesidades colectivas.
- Es incluyente, no es exclusivo de los que tienen viviendas, es decir, protege a todas las personas.

---

<sup>47</sup> Tesis 1a. CXLVI/2014 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 5, abril de 2014, t. I, p. 798. “Si bien es cierto que el citado derecho fundamental, reconocido en el artículo 4o., párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo como origen el deseo de satisfacer una necesidad colectiva, también lo es que no puede limitarse a ser un derecho exclusivo de quienes son titulares de una vivienda popular o incluso carecen de ella; esto es, el derecho fundamental a una vivienda adecuada y decorosa protege a todas las personas y, por tanto, no debe ser excluyente. Ahora bien, lo que delimita su alcance es su contenido, pues lo que persigue es que los ciudadanos obtengan lo que debe entenderse por una vivienda adecuada, lo cual no se satisface con el mero hecho de que las personas tengan un lugar para habitar, cualquiera que éste sea; sino que para que ese lugar pueda considerarse una vivienda adecuada, debe cumplir necesariamente con un estándar mínimo, el cual ha sido definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en la Observación General núm. 4 (1991) (E/1992/23), al interpretar el artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de mayo de 1981, ya que en caso contrario no se daría efectividad al objetivo perseguido por el constituyente permanente. De forma que lo que dispone el artículo 4o. de la Constitución federal constituye un derecho mínimo, sin que obste reconocer que los grupos más vulnerables requieren una protección constitucional reforzada y, en ese tenor, es constitucionalmente válido que el Estado dedique mayores recursos y programas a atender el problema de vivienda que aqueja a las clases más necesitadas, sin que ello implique hacer excluyente el derecho a la vivienda adecuada”.

- Para que se considere una vivienda adecuada debe cumplir con un estándar mínimo.
- El Estado está obligado a dar mayores recursos a programas que atiendan los problemas de vivienda de las clases económicamente más necesitadas, es decir, es un derecho que requiere una protección constitucional reforzada.

Esta obligación positiva del Estado, de acuerdo con la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CCV/2015 (10a.),<sup>48</sup> no se agota únicamente con la

---

<sup>48</sup> “Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CXLVIII/2014, (10a.), estableció el estándar mínimo de infraestructura básica que debe tener una vivienda adecuada; sin embargo, ello no implica que el derecho fundamental a una vivienda adecuada se agote con dicha infraestructura, pues en términos de la Observación núm. 4 (1991) (E/1992/23), emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho fundamental referido debe comprender, además de una infraestructura básica adecuada, diversos elementos, *entre los cuales está el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales, como son los de emergencia, hospitales, clínicas, escuelas, así como la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación.* Asimismo, dentro de los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, se señaló que los Estados debían asegurarse de que *las viviendas tengan acceso a la prestación de servicios como recolección de basura, transporte público, servicio de ambulancias o de bomberos.* Ahora bien, el derecho a una vivienda adecuada es inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales, *pues es necesaria para mantener y fomentar la salud física y mental, el desarrollo adecuado de la persona, la privacidad, así como la participación en actividades laborales, educativas, sociales y culturales.* Por ello, una infraestructura básica de nada sirve si no tiene acceso a servicios básicos como son, enunciativa y no limitativamente, los de: iluminación pública, sistemas adecuados de alcantarillado y evacuación de basura, transporte público, emergencia, acceso a medios de comunicación, seguridad y vigilancia, salud, escuelas y centros de trabajo a una distancia razonable. De ahí que si el Estado condiciona el apoyo a la vivienda a que se resida en un lugar determinado, bajo la consideración de que lo hace con la finalidad de satisfacer el derecho fundamental a la vivienda adecuada y decorosa de los gobernados, la vivienda que otorgue debe cumplir no sólo con una infraestructura básica adecuada, sino también con acceso a los servicios públicos básicos, incluyendo el de seguridad pública ya que, en caso contrario, el Estado no estará cumpliendo con su obligación de proporcionar las condiciones para obtener una vivienda

infraestructura básica adecuada de la vivienda (estándar mínimo) sino que además debe comprender servicios públicos básicos, sociales y culturales.

Con base en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se han resuelto varias tesis jurisprudenciales<sup>49</sup> que han concretado que el mencionado Pacto impone a los Estados las medidas necesarias para hacer efectivo ese derecho, y también deja en libertad a los propios Estados para configurar las medidas idóneas de acuerdo con las condiciones sociales, económicas, culturales y climatológicas de cada país. Por lo que el Estado mexicano debe desarrollar las medidas necesarias aplicables tanto para el sector público como para el privado —la industria

---

adecuada a sus gobernados”. Tesis 1a. CVV/2015 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 19, junio de 2015, t. I.

<sup>49</sup> “En ese tenor, cualquier excepción al cumplimiento de la normativa aplicable debe estar plenamente justificada y, en su caso, autorizada, además de que ha de hacerse del conocimiento del comprador de la vivienda previamente a su adquisición. De forma que si el desarrollador inmobiliario no acredita contar con la autorización para exceptuar el cumplimiento de algún requisito impuesto por la normativa aplicable, y no justifica plenamente las razones por las cuales decidió no incorporar dicho requisito a la vivienda, pero sobre todo, no demuestra haber comunicado en forma expresa y clara al comprador, antes de su adquisición, que ésta carece o carecerá de algunos de los requisitos impuestos por la normatividad aplicable, especialmente cuando la vivienda se adquiere antes de ser construida, entonces, el comprador debe tener expedito su derecho para demandar, ya sea el cumplimiento forzoso de la normativa y, por tanto, *del estándar mínimo requerido para que la vivienda sea adecuada* o, en su defecto, la rescisión o nulidad del contrato y la indemnización correspondiente. Consecuentemente, *la obligación de implementar las medidas adecuadas para cumplir con la estrategia nacional de vivienda no es exclusiva de los órganos del Estado, sino que se hace extensiva a los integrantes de los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario*; máxime que, por regla general, éstos lo hacen con objeto de lucro. De ahí que sea inadmisibles que el derecho fundamental a una vivienda adecuada, esto es, a que cumpla con el estándar mínimo para poder ser considerada como tal —como es el hecho de contar con ventanas—, se condicione a que no se haya pactado en un contrato, puesto que el estándar mínimo con el que debe contar una vivienda para considerarse adecuada no deriva del pacto entre las partes, sino de la Constitución General de la República y de los tratados internacionales, y su cumplimiento no se puede dejar a la voluntad de las partes”. Tesis aislada (constitucional), 1a. CXLVII/2014 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, t. I, p. 799.

inmobiliaria— y se dé cumplimiento al estándar mínimo establecido en la Constitución.

En otra tesis aislada, la Primera Sala de la Suprema Corte, en interpretación de diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, estableció las características del derecho a la vivienda adecuada:

- (a) debe garantizarse a todas las personas;
- (b) no debe interpretarse en un sentido restrictivo;
- (c) para que una vivienda se considere “adecuada” requiere contar con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, esencialmente una infraestructura básica adecuada, que proteja de la humedad, la lluvia, el viento, así como riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad, y drenaje; y,
- (d) los *Estados deben adoptar una estrategia nacional de vivienda para alcanzar el objetivo establecido en el pacto internacional de referencia, así como tomar e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho*, dentro de las cuales está asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar su incumplimiento, cuando las condiciones de las viviendas no sean adecuadas o sean insalubres. Así, dichos aspectos constituyen los elementos básicos del derecho a una vivienda adecuada y decorosa reconocido por el artículo 4o., párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que todas las personas cuenten con una vivienda que tenga los elementos mínimos necesarios para ser considerada como tal.<sup>50</sup>

Retomando el elemento sismológico en México, este ingrediente debe estar contemplado en el estándar mínimo requerido para

---

<sup>50</sup> Tesis aislada, constitucional: 1a. CXLVIII/2014 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, t. I, p. 801.

una vivienda adecuada y estar sancionado en la normatividad de todas las ciudades sísmicas de México.

Con base en el control de convencionalidad existe una interesante tesis aislada de la Décima Época de Tribunales Colegiados<sup>51</sup> que en materia de financiamiento de vivienda defiende la aplicación de la *litis* abierta con el propósito de analizar por qué se dejó de pagar las amortizaciones de un crédito hipotecario.

Así se ha formado poco a poco un cuerpo jurisprudencial que ha dado un contenido mínimo al derecho de la vivienda adecuada, y con referencia a la utilización de incentivos fiscales para acceder a una vivienda adecuada, se ha profundizado más en beneficios fiscales para la compraventa de casas habitación que en incentivar el alquiler de vivienda en aras de promover este derecho. Esta panorámica se refleja en las diversas tesis jurisprudenciales, por ejemplo, en la exención del ISR para comprar casa habitación, en este sentido en el Amparo en Revisión 1/2012 se estableció

---

<sup>51</sup> “El derecho a la vivienda es un derecho humano, por lo que los tribunales del Estado mexicano están obligados a ejercer el control de convencionalidad al resolver las controversias de esa naturaleza, como las relativas a la rescisión de un contrato de crédito para vivienda por falta de pago de las amortizaciones correspondientes y, por ende, la pérdida del inmuebles así como de las pagadas. Por tanto, a fin de no resolver de manera rigorista, los jueces deben examinar la *litis* natural de manera abierta, o sea, indagar de oficio los motivos de la falta de pago oportuno y poder determinar los que lo justifiquen; de ahí que no deben aplicar sólo las leyes, sino también la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados o convenciones internacionales que mayor extensión tengan en la protección o tutela del mencionado derecho”. CONTRATO DE CRÉDITO PARA VIVIENDA. AL RESOLVER LAS CONTROVERSIAS RELATIVAS A SU RESCISIÓN POR FALTA DE PAGO DE LAS AMORTIZACIONES CORRESPONDIENTES, LOS TRIBUNALES DEL ESTADO MEXICANO ESTÁN OBLIGADOS A EJERCER EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito.

Amparo directo 444/2011. Ramón Cárdenas Contreras. 12 de enero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Olmos Avilés. Secretario: Jaime Rodríguez Castro. Tesis XXIV 1a.3.A (10a.) CONTRATO DE CRÉDITO PARA VIVIENDA, AL RESOLVER LAS CONTROVERSIAS RELATIVAS A SU RESCISIÓN POR FALTA DE PAGO DE LAS AMORTIZACIONES CORRESPONDIENTES, LOS TRIBUNALES DEL ESTADO MEXICANO ESTÁN OBLIGADOS A EJERCER EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, septiembre de 2012, t. 3, p. 1644, reg. IUS. 2001604.

que la exención en el pago del ISR busca proteger el derecho a la vivienda adecuada, y “proporcionar al gobernado un mínimo existencial en lo referente al derecho social previsto en el artículo 4o. constitucional —el de acceso a la vivienda adecuada y decorosa—”.<sup>52</sup> Quizá tanto el órgano jurisdiccional como el legislador tributario parten de la idea que la “propiedad y pertenencia” dan un mejor disfrute del derecho a la vivienda adecuada. Con este mismo propósito encontramos la tesis jurisprudencial XV.4o.43a. de Tribunales Colegiados de Circuito que avala la constitucionalidad de la diferencia de tasa del IP del municipio de Tijuana, relativa a 1.67 al millar para predios urbanos y suburbanos destinados a la venta que sean propiedad de fraccionamientos habitacionales, comerciales e industriales.<sup>53</sup>

La jurisprudencia mexicana, como se ha observado líneas arriba, ha profundizado sobre el sistema de financiamiento para la adquisición de vivienda y reitera que el Estado debe establecer créditos baratos a fin de que las personas no tengan un menoscabo en su patrimonio.<sup>54</sup> Estos criterios jurisprudenciales son espejo de

---

<sup>52</sup> RENTA. El artículo 109, fracción XV, inciso a), de la Ley del Impuesto Relativo, reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial De La Federación* del 7 de diciembre de 2009, no transgrede el principio de equidad tributaria.

Amparo en revisión 1/2012. Juan Pablo Guerrero Amparán. 21 de marzo de 2012. Cinco votos; Margarita Beatriz Luna Ramos votó con salvedad. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

<sup>53</sup> PREDIAL. El artículo 4o., fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el ejercicio fiscal de 2009, al prever una tasa para el impuesto relativo del 1.67 al millar para predios urbanos y suburbanos destinados para su venta que sean propiedad de fraccionamientos habitacionales, comerciales e industriales debidamente autorizados, no viola el principio de equidad tributaria. Tesis XV.4a.43.A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXI, febrero de 2010.

<sup>54</sup> “... que el acceso a la vivienda sea a título gratuito, pues tal prerrogativa atiende a una necesidad social, que el Estado tiene obligación de satisfacer a favor del interés colectivo, mediante la vigilancia e implementación de estrategias que garanticen el fácil acceso de los gobernados a un inmueble, verbigracia, mediante créditos baratos con el fin de que la persona no sufra un menoscabo en su patrimonio. Por tanto, el alcance de ese derecho humano, en materia civil, estará subordinado a las leyes que regulen la materia contractual, conforme a lo cual debe ponderarse el derecho que rige para ambas partes contratantes, y no sólo en favor de una de ellas. Máxime, si la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el derecho a la propiedad

la política pública de la adquisición de vivienda dejando de lado otras obligaciones del Estado, entre las cuales cabe mencionar la garantía del alquiler de vivienda como acceso a este derecho.

Por lo que, en una primera aproximación —y como se verá más adelante— el sistema tributario se ha enfocado más en incentivar la compraventa de casas habitaciones que el mercado de alquiler. Otro ejemplo más de esta manifestación del legislador tributario y que ha sido confirmada en el criterio jurisprudencial de la Segunda Sala de la SCJN, es el referente a la deducción de intereses reales efectivamente pagados derivados de créditos hipotecarios destinados a casa habitación, cuyo criterio sostiene:

... no transgrede el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto prevé el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda adecuada y decorosa, *pues no impide ni limita la posibilidad de los gobernados de disfrutar o adquirir vivienda*, además de que, si bien el referido precepto constitucional dispone que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios para lograr la finalidad perseguida, corresponde al legislador decidir la medida del apoyo que se otorgue a la satisfacción de dicha necesidad social, siempre y cuando no contravenga lo establecido por la propia Norma Suprema...<sup>55</sup>  
Otro criterio en esta misma coordenada es el referente a la tesis de

---

privada, ha considerado que éste no es absoluto, pues debe entenderse dentro del contexto de una sociedad democrática en la que deben adoptarse las medidas necesarias para la protección del bien común y los derechos colectivos, pero deben adoptarse también las medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales”. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Amparo directo 339/2012. Juan Luis Ángeles Narváez. 7 de junio de 2012. Unanimidad de votos. Ponente Daniel Patiño Pérez Negrón. Secretaria: Sofía Concepción Matías Ramo.

<sup>55</sup> RENTA. EL ARTÍCULO 176, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL EXCLUIR LA DEDUCCIÓN DE LOS INTERESES REALES EFECTIVAMENTE PAGADOS DERIVADOS DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS DESTINADOS A CASA HABITACIÓN CONTRATADOS CON PERSONAS FÍSICAS O MORALES DIVERSAS A LOS INTEGRANTES DEL SISTEMA FINANCIERO, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 4O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tesis 2a. CXXX/2008, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVIII, septiembre de 2008.

jurisprudencia 173/2006 de la Segunda Sala de la SCJN en la que se establece la constitucionalidad de la reducción en el pago del Impuesto a la Adquisición de Inmuebles del Distrito Federal, a quienes adquieran vivienda o regularicen una vivienda de interés social o vivienda popular.<sup>56</sup>

En esta misma dirección encontramos, otro criterio jurisprudencial que avala la promoción de créditos baratos para la compra de casas habitación como parte esencial de “adquirir una vivienda adecuada y decorosa”, y se reitera que

... el Constituyente Permanente, con el propósito de poner a disposición de los trabajadores créditos baratos para adquirir vivienda adecuada y decorosa, ideó un sistema solidario en el que interviene el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya función es administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, patrimonio de aquéllos.<sup>57</sup>

Como se ha observado, el órgano jurisdiccional a lo largo y ancho de sus criterios jurisprudenciales ha dibujado el contenido mínimo del derecho a la vivienda adecuada, pero no se ha pronunciado de una manera tajante sobre el alcance de la vivienda adecuada y cómo el Estado debe proveerla, protegerla y promoverla. El órgano jurisprudencial ha sido timorato en resoluciones, abocándose únicamente a proteger el derecho a la “adquisición de una vivienda” mediante financiamiento público o privado baratos; olvidando en todo momento otras modalidades de proteger, garantizar y realizar el derecho a la vivienda adecuada, tal como

---

<sup>56</sup> ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. EL ARTÍCULO 309 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE UNA REDUCCIÓN EN EL PAGO DEL IMPUESTO RELATIVO A QUIENES ADQUIERAN O REGULARICEN UNA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL O VIVIENDA POPULAR, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. Tesis 2a./J.158/2006, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIV, diciembre de 2006.

<sup>57</sup> INFONAVIT. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN “CRÉDITO BARATO”, PREVISTA EN LA FRACCIÓN XII DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tesis 2a. XC/2010, t. XXXII, septiembre de 2010.

se ha instrumentado en el sistema universal y latinoamericano de derechos humanos.

Frente al escaso desarrollo jurisprudencial del derecho a la vivienda adecuada, en México no tenemos plenamente resguardado este derecho porque no hay condiciones de habitabilidad. Como hemos mencionado, una de nuestras hipótesis sostiene que la política nacional de vivienda del Estado mexicano ha decidido enfocar todas sus baterías mediante acciones positivas como es el financiamiento público<sup>58</sup> o privado para adquirir vivienda en propiedad, dejando de lado una visión más amplia e integral dirigida al alquiler de vivienda.<sup>59</sup> La estrategia implantada por nuestro país no ha logrado alcanzar los resultados deseados en el acceso a una vivienda adecuada para toda la población, y en la introducción del presente libro se ha indicado que la política de vivienda en México no se ha construido con datos empíricos que reflejen la percepción del bienestar de las personas respecto a la vivienda que otorga el Estado. Hay evidencia empírica sobre el bienestar o el malestar que ha generado el Estado a la población mediante la provisión de vivienda social en propiedad, estos datos se desprenden de la ENV 2014 y la ENCHVM 2015 de la UNAM.<sup>60</sup> Sin embargo, ha primado el interés económico del Estado sobre el bienestar de las personas, al tiempo que se ha dejado de lado “el desarrollo con rostro humano” concebido por la UNICEF, que analiza los problemas desde un punto de vista multidimensional.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Ya se ha mencionado el Infonavit, pero también existen el Fovissste y el Fonhapo, entre otros. Los tres organismos públicos son el claro ejemplo de la política pública encaminada a generar vivienda bajo el título de propiedad. Martínez Ramírez, Camelia Evelin y Arteaga Visuet, María Teresa, *Notas sobre los organismos públicos de vivienda: Infonavit, Fovissste y Fonhapo (1974-1990)*, trabajo terminal para obtener título de licenciatura en sociología, México, UAM, 1997, p. 2, disponible en: [http://148.206.79.158/bitstream/handle/11191/625/notas\\_sobre\\_los\\_organismos\\_de\\_vivienda.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://148.206.79.158/bitstream/handle/11191/625/notas_sobre_los_organismos_de_vivienda.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>59</sup> En este mismo sentido encontramos a Ziccardi Contigiani, Alicia, *Cómo viven los mexicanos...*, cit., p. 90.

<sup>60</sup> *Idem*.

<sup>61</sup> Phélan, Mauricio *et al.*, “Sistematización de índices e indicadores alternativos de desarrollo para América Latina”, cit., p. 178.

## V. ¿CÓMO HA PROMOVIDO EL DERECHO A LA VIVIENDA EL ESTADO MEXICANO?

El derecho a la vivienda se ha protegido y promovido mediante la Política Nacional de Vivienda desarrollada en leyes federales y locales. En la LFV se sanciona el PNV<sup>62</sup> así como los programas regionales e institucionales. Las entidades federativas y sus municipios también desarrollan sus propios programas (artículo 7o. de la LVF). Para hacer realidad el derecho a la vivienda adecuada, la LVF además de los programas mencionados, contempla proyectos, estímulos, apoyos, instrumentos económicos que se ejercen de acuerdo con el DPEF. Dentro del Plan Nacional de Vivienda se considera la promoción del mercado secundario y del arrendamiento de vivienda (artículo 8o., fracción XV, de la LVF). La LVF articula todos los instrumentos del Estado en esta materia, entre los que destaca el financiamiento de la vivienda, el crédito a la vivienda, el ahorro, los subsidios y las sociedades cooperativas de vivienda. El arrendamiento de vivienda —al menos en la mencionada Ley— no es un mecanismo relevante para acceder a una vivienda adecuada. De tal suerte, que en las últimas décadas el Estado mexicano ha dirigido sus esfuerzos a promover la “propiedad” de la residencia habitual,<sup>63</sup> creando instituciones específicas para ello,<sup>64</sup> caso concreto el Infonavit. Este organismo le dio vida al mandato constitucional reformado sobre el derecho de los tra-

---

<sup>62</sup> Actualmente está vigente el PNV 2014-2018, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014).

<sup>63</sup> De acuerdo con la ENADID, residente habitual es aquella persona que vive habitualmente en una vivienda, donde generalmente duerme, prepara sus alimentos, come y se protege del ambiente; y vivienda particular habitada es el espacio delimitado por paredes y techos, con entrada independiente, construida para la habitación de las personas o que al momento del levantamiento se utiliza para vivir, se consideran viviendas particulares habitadas en el que al momento del levantamiento tienen residentes habituales, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/enadid/2014/doc/presentacion.pdf>.

<sup>64</sup> En México comienza la historia después de la Revolución mexicana y bajo el amparo de la Constitución de 1917, véase el trabajo de Martínez Ramírez, Camelia Evelin y Arteaga Visuet, María Teresa, *Notas sobre los...*, cit., pp. 5 y ss.

bajadores a la vivienda consagrado en el artículo 123, apartado A, fracción XII, pues en un principio consideraba al *alquiler de vivienda*<sup>65</sup> como el medio idóneo para acceder a este derecho, según se transcribe:

Artículo 123. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región; sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

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

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.<sup>66</sup>

El texto constitucional vigente en la actualidad y reformado en la década de los setenta,<sup>67</sup> de manera expresa sanciona la creación de un fondo (Infonavit) para acceder al crédito barato para la adquisición de vivienda de los trabajadores principalmente de

---

<sup>65</sup> En efecto, se ha registrado que el Estado mexicano en sus orígenes se consideraba el alquiler de vivienda para acceder al derecho de los trabajadores a una vivienda digna, en este sentido el IMSS en 1953 construyó casas para alquilarlas a sus trabajadores. *Ibidem*, p. 6.

<sup>66</sup> El resaltado es nuestro: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>, p. 352.

<sup>67</sup> El artículo se reformó el 14 de febrero de 1972.

la empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otro tipo.<sup>68</sup> Es decir, desde de los años sesenta se ha desplazado el alquiler de vivienda como alternativa de acceso a una vivienda adecuada. La propiedad de la vivienda es un asunto cultural enraizada con la política pública en esta materia.<sup>69</sup> Pero no es una cuestión meramente cultural sino histórica, el derecho a la vivienda no se concibió sin el derecho a la propiedad privada desde hace tres siglos en el derecho civil liberal.<sup>70</sup> Aunque en efecto el derecho a la propiedad privada es un título eficaz para la protección del derecho a la vivienda, no es el único pues la literatura sobre los DESC ha reconocido que también lo es el alquiler o el usufructo.<sup>71</sup>

Sin embargo, sostenemos que ha sido una política pública fallida porque hay casos emblemáticos de construcción de casas nuevas del Infonavit que están desocupadas porque no reúnen las condiciones de habitabilidad pues están en zonas periféricas, carentes de urbanización y servicios públicos,<sup>72</sup> a pesar de que

---

<sup>68</sup> Martínez Ramírez y Arteaga Visuet, en su trabajo de recepción documentaron que el primer organismo público destinado a financiar vivienda se creó en 1925 y se llamó Dirección de Pensiones Civiles y posteriormente se integró al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1929), y así en lo sucesivo los distintos organismos públicos se enfocaron a financiar o construir vivienda para los trabajadores del Estado. Martínez Ramírez, Camelia Evelin y Arteaga Visuet, María Teresa, *Notas sobre los...*, cit., p. 5.

<sup>69</sup> Comentario de Juan Manuel Ortega Maldonado.

<sup>70</sup> Pisarello, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria-Sociedad y Opinión, 2003, p. 91.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>72</sup> El 4 de julio de 2016, David Penchyna, director del Infonavit, mencionó que existen a nivel nacional 30 mil casas abandonadas que serán subastadas a empresas inmobiliarias, disponible en: <http://elheraldoslp.com.mx/2016/07/04/mil-442-familias-potosinas-abandonaron-las-casas-que-les-otorgo-el-infonavit/>. En esta misma dirección, el Infonavit realizó un interesante atlas de vivienda en 2015 que documentó a lo largo de la República mexicana el abandono de vivienda construida con recursos públicos y en el que se analizaron todas las causas del abandono, entre las que destacan la distancia entre los centros de trabajo, escuelas, inseguridad, homicidios, inadecuada calidad de la vivienda, riesgos por factores naturales, desinformación y toma de decisiones no planificadas entre otras cuestiones. Morales Quiroz, Óscar y Correa Gordillo, Carlos, *Atlas del abandono de vivienda en México*, cit., pp. 71 y ss.

están sancionadas en la LVF las características idóneas de una vivienda de calidad (artículo 71). Por otra parte, de acuerdo con la ENADID 2014 elaboradora por el INEGI,<sup>73</sup> el Estado mexicano en sus políticas públicas ha tomado en consideración tres elementos básicos de la vivienda: 1) infraestructura, 2) servicios básicos y bienes, y 3) Tics; sin embargo, estos elementos no han estado cubiertos con la actual política pública.

En estudios recientes<sup>74</sup> se ha destacado que no obstante la construcción masiva de vivienda social, no se mejoraron las condiciones de habitabilidad de la vivienda en grandes sectores de la población. Es decir, la Política Nacional de Población impulsó nuevas viviendas sin considerar las necesidades reales de la población, lo cual demuestra que todos los instrumentos estatales no han funcionado, y quizá se deba por un tema de corrupción. En palabras de Ziccardi: “se edificó un parque habitacional sin condiciones de habitabilidad adecuadas que ha incrementado las desigualdades en el acceso a la vivienda y ha aumentado la segregación y la exclusión social”.<sup>75</sup> Al final del día ha sido dinero público tirado a la basura.

## VI. ¿CUÁLES HAN SIDO LOS INSTRUMENTOS PARA GARANTIZARLO?

El Estado mexicano se ha esforzado por garantizar la “propiedad” de la vivienda como la manifestación idónea del derecho a la vivienda adecuada, y esta perspectiva se refleja en su política pública desde 1972.

La política de “adquisición de vivienda” como el principal mecanismo para garantizar el derecho a la vivienda adecuada, se ad-

---

<sup>73</sup> La ENADID de 2014 es la última encuesta demográfica en México y tomó estos tres elementos como características básicas de la vivienda, disponible en: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/enadid/2014/doc/pre\\_sentacion.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/enadid/2014/doc/pre_sentacion.pdf).

<sup>74</sup> Ziccardi Contigiani, Alicia, *Cómo viven los mexicanos...*, cit., p. 87.

<sup>75</sup> *Idem*.

vierte desde como está la arquitectura legislativa que contiene instrumentos económicos e incentivos fiscales, hasta la observación de la realidad social que hace evidente esta situación con datos empíricos arrojados por las diferentes encuestas sobre vivienda y habitabilidad en México.<sup>76</sup> El principal instrumento ha sido el financiamiento público o privado de residencias habituales, además de promover incentivos fiscales para las ganancias de capital (tratamiento fiscal de los intereses reales por créditos hipotecarios).

Esta visión es miope porque no considera al alquiler de vivienda como un instrumento idóneo para acceder a una vivienda digna, por lo que hoy en día el mercado de alquiler de residencias habituales no se ha profesionalizado sino que, al contrario, sigue generando ingresos que se escapan de la fiscalidad. Son varias ventajas que presenta la figura del alquiler de vivienda habitual, una de ellas permite al trabajador vivir cerca de su centro de trabajo y con ello evitar largos desplazamientos que ocasionan pérdida de tiempo y contaminación; también concede a las familias vivir cerca de las escuelas, hospitales, centros de trabajo y comerciales. El alquiler de vivienda permite elevar el nivel de vida de las personas acercándoles a sus centros de trabajo, escuela, convivencia y recreación. El alquiler de vivienda habitual da bienestar a la sociedad.

Desde el ámbito tributario, el Estado ha apostado por apoyar al sector inmobiliario con la creación de la FIBRAS, quizá éste sea un vehículo idóneo para abrir brecha en el mercado de alquiler de vivienda, y con ello se ha bursatilizado los activos inmobiliarios destinados al alquiler, no obstante, este mecanismo no ha sido suficiente para incentivar el mercado del arrendamiento de vivienda.

En el siguiente capítulo analizamos de manera didáctica la política fiscal del alquiler de vivienda con el ánimo de mostrar que la política pública no ha sido eficiente, pero a su vez se harán algunas propuestas de cambio.

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 101. Ahí se detalla que la época de los gobiernos panistas se fomentó más la adquisición de vivienda social.