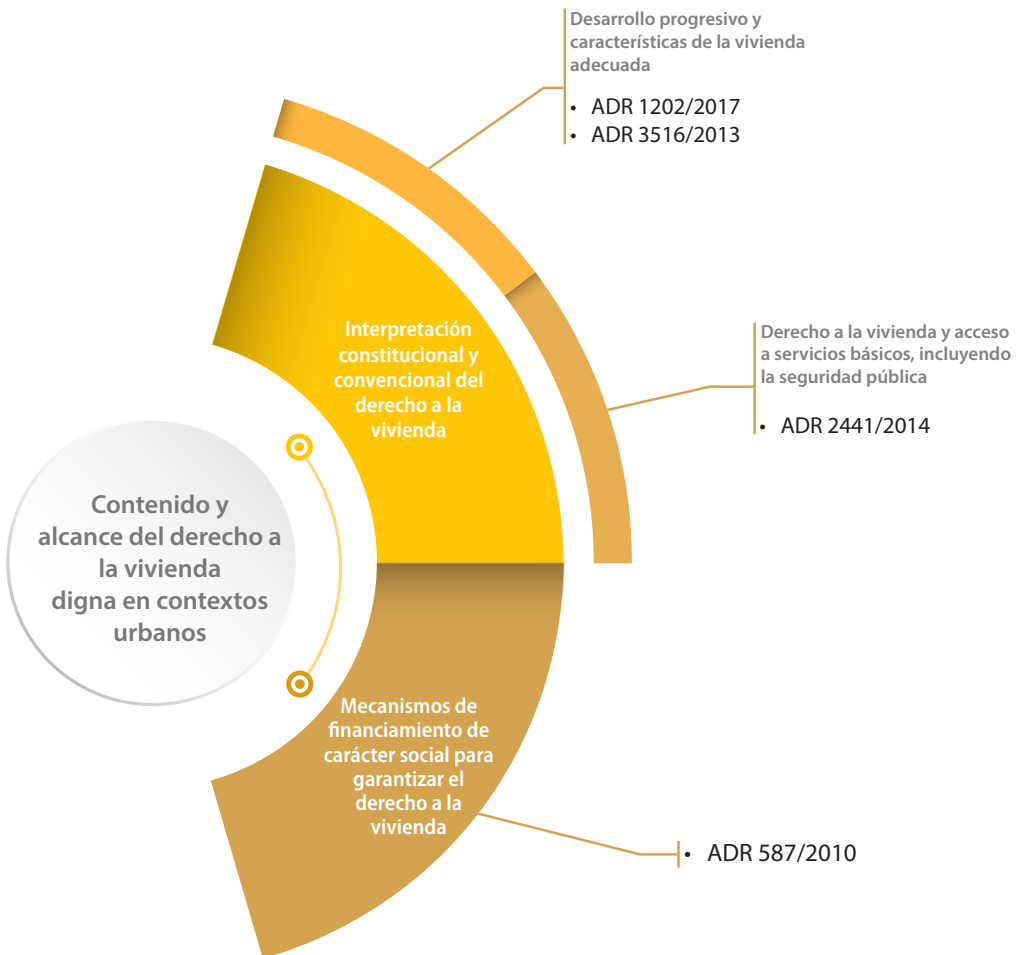




4. Contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en contextos urbanos



4. Contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en contextos urbanos

4.1 Interpretación constitucional y convencional del derecho a la vivienda

4.1.1 Desarrollo progresivo y características de la vivienda adecuada

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1202/2017, 28 de febrero de 2018⁴¹

Hechos del caso

Un hombre, CLVC, promovió un juicio ordinario civil en el cual solicitó la nulidad absoluta de un contrato de compraventa celebrado por terceros del fraccionamiento en donde habitaba porque, en su opinión, el inmueble era propiedad del patrimonio público del Municipio de San Pedro Garza, Nuevo León.

El juez de lo civil en Nuevo León que conoció el asunto resolvió que CLVC no había acreditado ser titular de un interés jurídico o legítimo, por lo que, ante su falta de legitimación activa declaró improcedente el juicio y absolvió a la parte demanda de las prestaciones reclamadas. Inconforme con esta resolución, CLVC promovió un recurso de apelación ante la Sala Colegiada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León. Esta instancia confirmó la resolución impugnada.

Para combatir la última resolución, CLVC interpuso un juicio de amparo directo por considerar violados en su perjuicio los artículos 1o., 4o. sexto párrafo, 14, 16 y 17, tercer párrafo,

⁴¹ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

de la Constitución Federal. Esta demanda fue admitida por un tribunal colegiado en Nuevo León, el cual determinó negar el amparo.

CLVC promovió un recurso de revisión que fue remitido por el tribunal colegiado a la Suprema Corte de Justicia. La Corte resolvió que los argumentos expresados por CLVC resultaban inoperantes porque no acreditaban que el contrato celebrado por terceros en el fraccionamiento del cual es vecino le hubiera afectado de manera personal y directa, ni le causara ninguna lesión a su derecho humano a una vivienda digna.

Problema jurídico planteado

¿Fue adecuada la interpretación que realizó el tribunal colegiado en cuanto a los alcances del derecho a la vivienda digna, considerando lo previsto por los artículos 4o. constitucional y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

Criterio de la Suprema Corte

La concepción amplia y no restrictiva que debe entenderse sobre el derecho a la vivienda digna y decorosa —consagrado en el artículo 4o. constitucional— mandata a las autoridades a establecer los instrumentos y apoyos necesarios para que se garantice este derecho en un marco jurídico que brinde certeza jurídica a las personas. De tal suerte que no se limita sólo a la provisión de la vivienda, como determinó el tribunal colegiado, sino que, el derecho a la vivienda digna también comprende otros aspectos, como la tenencia de la propiedad donde se ubica la vivienda.

El derecho a la vivienda digna y adecuada debe entenderse como una aptitud progresiva de mejora de las condiciones intrínsecas de la vivienda y sus habitantes, pero también de las condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna. Una de las vertientes de este derecho es la seguridad jurídica de la tenencia, la cual garantiza una protección legal contra el desahucio, hostigamiento u otras amenazas.

Justificación del criterio

La Corte consideró que la interpretación que se realizó en la sentencia impugnada es restringida en cuanto al derecho a la vivienda digna y adecuada, el cual incluye no solamente aquellas obligaciones del Estado dirigidas a apoyar el derecho de las personas a tener un lugar para vivir, sino también la necesidad de que el lugar sea seguro y permita a las personas vivir en paz. La seguridad jurídica en este contexto se traduce en la certeza a la tenencia de la vivienda en sus distintas formas (pág. 47, párrs. 1 y 2).

Esta interpretación se desprende del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el cual no sólo reconoce el derecho de las personas a la

Una de las vertientes de este derecho es la seguridad jurídica de la tenencia, el cual garantiza una protección legal contra el desahucio, hostigamiento u otras amenazas.

vivienda adecuada, sino que la misma esté sujeta a una "mejora continua de las condiciones de su existencia". En el mismo sentido, la Observación General No. 4 (1993) (E/1992/23) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirma que no debe interpretarse de manera restrictiva, sino que el derecho a la vivienda está vinculado a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que salvaguardan el vivir en seguridad, paz y dignidad (pág. 48, párr. 1).

El derecho a la vivienda debe entenderse como una aptitud progresiva de adecuación, no basta la simple enunciación del derecho a la vivienda, ésta debe ser adecuada. Así, la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, en su párrafo 5, reconoció que el concepto de "vivienda adecuada" significa disponer de "un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos a un costo razonable". El concepto de adecuación es particularmente significativo con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si constituyen una "vivienda adecuada" (pág. 48, párr. 6).

El concepto de "vivienda adecuada" significa disponer de "un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos a un costo razonable"

El mismo Comité ha explicado que los aspectos nodales del derecho a la vivienda son los siguientes:

- (i) la *seguridad jurídica* de la tenencia, el cual garantiza una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas;
- (ii) la *disponibilidad de servicios* e infraestructura, una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, seguridad, comodidad y nutrición;
- (iii) los *gastos soportables*, los gastos deberían ser tal que no comprometieran la satisfacción de otras necesidades básicas;
- (iv) la *habitabilidad*, una vivienda deberá ofrecer un espacio óptimo para soportar las condiciones climáticas y riesgos externos;
- (v) la *asequibilidad*, debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno de los recursos adecuados para conseguir una vivienda;
- (vi) el *lugar*, la vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de salud y adecuación; y
- (vii) la *adecuación cultural*, las condiciones y políticas públicas deben permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda (págs. 49 a 51) (énfasis en el original).

Asimismo, la Carta de la Organización de los Estados Americanos⁴² identifica como metas de los Estados miembro proporcionar una vivienda adecuada para todos los sectores de la población y crear condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna (artículo 31, incisos K y L), lo que se relaciona particular y directamente con el derecho a la vivienda adecuada (pág. 53, párr. 1).

Así, para la Corte, la concepción amplia y no restrictiva que debe entenderse sobre el derecho a la vivienda digna y decorosa consagrado en el artículo 4o. constitucional no se limita sólo a la provisión de la vivienda, como determinó el tribunal colegiado, sino que comprende otros aspectos, como la tenencia de la propiedad donde se ubica la vivienda (pág. 53, párr. 4).

La Corte estimó que, respecto al caso en concreto, no existe cuestionamiento sobre si CLVC es titular del derecho a la vivienda digna, pero hay un problema respecto del tipo de interés que tiene para promover la nulidad de un contrato en el que no fue parte (pág. 59, párr. 2). En síntesis, la sentencia impugnada del tribunal colegiado contiene, en efecto, una interpretación limitada sobre los alcances del derecho a la vivienda digna y adecuada, pero lo cierto es que la misma es acertada al afirmar que no se advierte que se hubiera transgredido el derecho humano, lesionando de manera directa e inmediata al afectado.

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3516/2013, 22 de enero de 2014⁴³

Hechos del caso

En junio de 2006, una persona celebró un contrato de promesa de compraventa con una inmobiliaria respecto de un departamento en el Municipio de Bahía de Banderas, en el estado de Nayarit. La fecha pactada para la terminación del edificio fue el 30 de diciembre de 2007, pero la construcción fue terminada varios meses después.

En agosto de 2008, la persona compradora demandó la nulidad absoluta del contrato de promesa de compraventa. Sostuvo que había existido error, ya que había pretendido adquirir un departamento de dos recámaras habitables y reclamó la ilicitud en el objeto indirecto del contrato, por edificarse en contra de las disposiciones del orden público.

El juez de primera instancia no declaró la invalidez del contrato. En contra de esta determinación, el comprador interpuso un recurso de apelación, el cual conoció la Sala Superior

⁴² Reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Buenos Aires".

⁴³ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

del Supremo Tribunal de Justicia estatal, quien resolvió confirmar la resolución del juez de primera instancia.

En contra del último fallo, el comprador interpuso un juicio de amparo. El tribunal colegiado dictó sentencia en el que concedió el amparo a efectos de que la Sala Superior realmente contestara los argumentos planteados por el comprador, sobre todo los relacionados con la transgresión al derecho humano a una vivienda digna y decorosa, consagrado en el artículo 4o. constitucional.

La Sala Superior dictó una nueva sentencia, en la que nuevamente determinó confirmar la sentencia del juez de primera instancia. Inconforme en contra de esta resolución, el comprador promovió una segunda demanda de amparo. Argumentó que se afectaron sus derechos protegidos por los artículos 1o., 4o., 8o., 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, así como los artículos 8, 9, 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o también "Pacto de San José". Lo anterior porque la Sala omitió realizar un estudio de fondo de la demanda, en la cual se sostuvo que en el contrato se había acordado la entrega de un departamento con dos recamaras funcionales, cuando en la realidad, se entregó una habitación y un cuarto oscuro; el cual no reúne las condiciones para ser considerado habitacional y transgrede las disposiciones normativas de construcción.

El tribunal colegiado negó el amparo. El comprador afectado interpuso un recurso de revisión, el cual fue remitido a la Suprema Corte de Justicia. La Corte resolvió que el derecho a la vivienda digna no puede reducirse a un mero lugar en el cual pueden vivir las personas, sino que el espacio debe contar con las condiciones adecuadas de habitabilidad, lo que supone un estándar jurídico mínimo.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El derecho a la vivienda digna y decorosa reconocido en el artículo 4o. constitucional está limitado a la vivienda popular o a las personas que carecen de una vivienda?
2. ¿Cuál es el contenido del derecho humano a la vivienda digna y decorosa?
3. ¿Se cumple este derecho cuando una persona tiene un lugar cualquiera para habitar, sin importar sus características, o la regulación constitucional de este derecho debe interpretarse como un contenido mínimo?

Criterios de la Suprema Corte

1. El derecho a la vivienda digna y decorosa no puede ser interpretado de manera restrictiva. Si bien el artículo 4o. constitucional en su origen tuvo como objetivo satisfacer una necesidad colectiva de las poblaciones vulnerables, resulta restrictivo entender que este

derecho sea exclusivo de quienes posean una vivienda popular. No hay duda de que las personas en estado de vulnerabilidad requieren de una protección reforzada, pero eso no conlleva a pensar que el derecho a la vivienda digna sea exclusivo de ese sector de la población.

2. El derecho a la vivienda está protegido, entre otros instrumentos, por el artículo 11, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el artículo 4o. constitucional. Conforme al alcance de los tratados internacionales que se abordan el derecho a una vivienda adecuada y definen el contenido del derecho a una vivienda digna y decorosa regulado por el artículo 4o. constitucional, este incluye los siguientes factores: i) se debe garantizar a todas las personas; ii) no se debe interpretar en un sentido restrictivo; iii) 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; iv) los Estados deben adoptar una estrategia nacional de vivienda e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y *judiciales* adecuadas para la realización plena de dicho derecho.

3. Lo que dispone el artículo 4o. de la Constitución es un derecho mínimo: el derecho fundamental a una vivienda que cumpla con los requisitos elementales para poder ser considerada como tal. Los requisitos elementales indicados en la sentencia fijan un estándar mínimo con el que debe cumplir toda vivienda para poder ser considerada adecuada.

Justificación de los criterios

1. El derecho fundamental a la vivienda digna y decorosa establecido en el artículo 4o. constitucional, si bien originalmente tuvo como objetivo satisfacer una necesidad colectiva, no puede entenderse como exclusivo de quienes posean una vivienda popular. No hay duda de que las personas en estado de vulnerabilidad requieren de una protección reforzada, pero eso no conlleva a pensar que el derecho a la vivienda digna sea exclusivo de ese sector de la población (pág. 43, párrs. 4 y 5).

El derecho a la vivienda digna y decorosa o adecuada protege a todas las personas, pues corresponde a todo ser humano en lo individual por ser una condición inherente a su dignidad, sin desconocerse que es también una necesidad familiar básica (pág. 44, párrs. 2 y 3).

2. El tribunal colegiado omitió interpretar el derecho a una vivienda digna y decorosa que establece el artículo 4o. de la Constitución federal, a la luz de los tratados internacionales

de los que el Estado mexicano es parte, especialmente porque limitó su interpretación a las condiciones aplicables a la vivienda popular, a pesar de que el derecho a la vivienda es más amplio y aplica a cualquier tipo de vivienda (pág. 31, párr. 3).

"[L]a incorporación del derecho a la vivienda digna y decorosa en la Constitución Federal deja claro que el Constituyente estableció que este derecho social fuera considerado como un derecho fundamental, inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales que están estrechamente relacionados, como el derecho a la salud [...]" En el mismo sentido, para dar pleno cumplimiento a este mandato, se delegó al legislador ordinario establecer los instrumentos necesarios para alcanzar el objetivo que toda persona pueda disfrutar de una vivienda considerada como digna y decorosa (pág. 33, párrs. 1 y 2).

La incorporación del derecho a la vivienda digna y decorosa en la Constitución Federal deja claro que el Constituyente estableció que este derecho social fuera considerado como un derecho fundamental, inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales que están estrechamente relacionados, como el derecho a la salud.

La Corte identificó el derecho humano a la vivienda en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el artículo 11, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito y ratificado por México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981. Siendo este último ordenamiento en donde se establece de manera más completa el derecho a una "vivienda adecuada" (pág. 34, párr. 5).

La Corte sostuvo que de la interpretación gramatical de las disposiciones internacionales se puede inferir que el derecho fundamental a la "vivienda adecuada" se reconoce a todas las personas, a efecto de tomar las medidas más adecuadas para hacerlo efectivo (pág. 35, párr. 2). En el mismo sentido, la Observación N°4 (1991) (E/1992/23) emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas dispone el contenido esencial que le ha sido atribuido al derecho a la "vivienda adecuada". De este último instrumento internacional se advierte que el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Además, es necesario que este derecho humano no se interprete en un sentido restrictivo o estricto, sino que el criterio de interpretación implica la finalidad de vivir en seguridad, paz y dignidad en un lugar determinado, y se debe garantizar a todos —sean cuales fueren sus ingresos—, lo que conlleva necesariamente a adoptar un criterio amplio de interpretación de este derecho fundamental (pág. 36, párrs. 1 y 2).

Para la Suprema Corte, a la luz de lo reconocido por la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 —en su capítulo II, apartado A, párrafo 5—, la vivienda adecuada significa más que tener un techo, amerita "contar con un espacio óptimo para la privacidad, seguridad y espacio adecuado, una infraestructura básica adecuada y una ubicación adecuada". La calificación de adecuación que se hace viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos,

ecológicos y de otra índole. Sin embargo, el mismo Comité considera que es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que pueden ser tomados en cuenta en cualquier contexto para determinar una vivienda adecuada (pág. 36, párrs. 3 y 4). Esos aspectos son:

- (i) La seguridad jurídica de la tenencia;
- (ii) La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura;
- (iii) Que sean gastos soportables;
- (iv) La habitabilidad;
- (v) La asequibilidad;
- (vi) El lugar; y
- (vii) La adecuación cultural.

El Pacto vincula a cada Estado Parte para adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo este derecho humano por medio de la adopción de una estrategia nacional de vivienda. Así pues, el derecho a la vivienda se hace efectivo cuando se cuentan con recursos jurídicos internos que permiten hacer reclamaciones o denuncias a las acciones ilegales de particulares o del Estado, o bien, contra cualquier tipo de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda o sobre las reclamaciones contra propietarios acerca de las condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas (pág. 37, párrs. 2 y 3).

Ahora bien, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos —en el Folleto Informativo 21: "El derecho a una vivienda digna"— señala que una vivienda adecuada es más que "cuatro paredes y un techo", y que el Pacto Internacional impone a los Estados obligaciones sobre este tema, agrupadas en tres categorías:

- a) La obligación de respetar, que significa que los Estados se abstengan de una injerencia directa o indirecta en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada;
- b) La obligación de proteger, que exige a los Estados impida la injerencia de terceros en el goce al derecho a una vivienda adecuada, tomando medidas legislativas para que los particulares cumplan con las normas relativas a este derecho humano (especialmente para vincular a las empresas comerciales a respetar los derechos humanos); y
- c) La obligación de realizar, que vincula a los Estados para que estos adopten las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y otras

para una defensa efectiva en caso de violación del derecho a la vivienda adecuada (pág. 38).

Asimismo, en los *Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada*, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos,⁴⁴ se señaló el compromiso para que los Estados garantizaran el acceso a los servicios básicos para las viviendas, como son agua, electricidad, calefacción, recolección de basura, transporte público, servicios de emergencia, salud y educación (estos elementos fueron incorporados en el proyecto de Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda) (pág. 39, párr. 4).

Por último, la Organización Mundial de la Salud adoptó en 1990 los Principios de Higiene de la Vivienda, los cuales señalan las salvaguardas estructurales para evitar la transmisión de enfermedades; esto incluye una adecuada ventilación y un buen diseño arquitectónico, para evitar o reducir al mínimo los factores nocivos de estrés psicosocial. Es especialmente relevante en relación con un espacio habitable suficiente, bien ventilado y alumbrado, decentemente amueblado y equipado, y con un grado razonable de privacidad y comodidad (pág. 41, párr. 1).

A partir de los anteriores instrumentos internacionales, la Corte arribó a la conclusión que el derecho fundamental a la vivienda está reconocido plenamente como un derecho humano. Aunque si bien estos lineamientos no son vinculantes para el Alto Tribunal, resultan útiles para conocer el objetivo que persigue la comunidad internacional en torno al derecho a la vivienda digna. De tal manera, que es posible distinguir las siguientes características relativas al derecho humano a la vivienda adecuada:

- (i) Es un derecho fundamental que debe ser garantizado a todas las personas;
- (ii) No debe ser interpretado en un sentido restrictivo;
- (iii) El carácter de "adecuado" sobre una vivienda requiere, esencialmente, de una infraestructura que proteja de factores externos —como el viento, la lluvia, el clima etc.—, con adecuadas instalaciones para el saneamiento, preparación de alimentos y espacios adecuados para el esparcimiento; y
- (iv) Los Estados Parte deben tomar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para el pleno ejercicio de este derecho, lo que es necesario para que los gobernados puedan reclamar el incumplimiento a las condiciones de adecuación de las viviendas (pág. 42, párr. 3).

⁴⁴ Discutida en la Décima Séptima sesión del Comité en Nairobi el 14 de mayo de 1999.

3. Por otro parte, el contenido del derecho a la vivienda digna no debe entenderse como el mero hecho de que las personas tengan un lugar para habitar, sino que este espacio debe contar con las condiciones adecuadas de habitabilidad, esto es, es necesario que cumpla con un estándar mínimo (pág. 44, párr. 5).

La Primera Sala concluyó que el derecho a la vivienda debe ser entendido como un derecho mínimo, es decir, es necesario que se cumplan requisitos elementales para poder ser considerado como tal. El estándar mínimo corresponde con lo señalado en los instrumentos internacionales en la materia, el cual supone —como se ha señalado previamente— es una infraestructura básica que proteja contra la humedad, la lluvia, el viento, así como riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio para preparar alimentos y para el descanso, con iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad y drenaje (pág. 45, párrs. 1 y 2).

En este sentido, al Estado le pertenece la facultad de regular la política nacional de vivienda, así como determinar sus características, en el entendido de que se deberán respetar los elementos que constituyen el estándar mínimo de una vivienda adecuada. Atendiendo a esto, el estándar mínimo, por regla general, estará determinado por la normatividad emitida por el Estado, de manera que sólo la vivienda que cumpla con la normatividad aplicable podrá considerarse adecuada. Sin que pase inadvertido que esta noción es también recogida por el artículo 2 de la Ley de Vivienda, reglamentaria del artículo 4o. constitucional (pág. 46, párrs. 2 y 3).

Para la Primera Sala resulta claro, entonces, que el derecho fundamental a la vivienda digna no es equivalente, ni puede ser limitado, a contar con una vivienda de interés social, puesto que atiende a las características mínimas con que debe contar una vivienda para ser considerada como tal. De tal suerte, que sólo la vivienda que cumpla con la normatividad aplicable puede ser considerada adecuada. Cualquier excepción al cumplimiento de la normatividad tiene que estar plenamente justificada y hacerse del conocimiento del comprador o compradora previo a su adquisición (pág. 49, párrs. 2 y 4).

En aras de cumplir con los objetivos del derecho a la vivienda digna, la obligación de salvaguardar este derecho no puede reducirse a una obligación para el Estado, sino que se hace extensiva a los integrantes de los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario, pues este derecho funciona también como un límite al actuar de los particulares. Este derecho funciona, por un lado, como un derecho público subjetivo y, por otro lado, como un elemento objetivo que informa y permea a todo el ordenamiento jurídico, incluyendo las relaciones con los particulares (pág. 51, párr. 3).

Al Estado le pertenece la facultad de regular la política nacional de vivienda, así como determinar sus características, en el entendido de que se deberá respetar los elementos que constituyen el estándar mínimo de una vivienda adecuada.

La obligación de salvaguardar este derecho no puede reducirse a una obligación para el Estado, sino que se hace extensiva a los integrantes de los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario.

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2441/2014, 25 de febrero de 2015⁴⁵

Hechos del caso

El Gobierno del estado de Guanajuato implementó el programa social "Tu Casa", orientado a dotar de una vivienda digna a personas de bajos recursos. Una persona beneficiaria del programa celebró un contrato de compraventa con el gobierno estatal, en cuya cláusula sexta se establecía como causal de rescisión no habitar la vivienda en un plazo mayor a tres meses una vez recibida.

La Comisión de Vivienda estatal (la Comisión), por medio de su apoderado legal, interpuso una demanda ordinaria civil en contra de la persona que fue beneficiada por el programa estatal. Reclamó la rescisión del contrato de compraventa y la restitución, así como la entrega material, real y jurídica del inmueble, además del pago de costas y gastos generados por la acción judicial. La Comisión argumentó que se actualizó la causa de rescisión prevista en la cláusula sexta, inciso d), del contrato de compraventa celebrado entre la persona beneficiaria y la Comisión.

Por su parte la persona beneficiaria del programa social sostuvo que sí ocupó el inmueble, pero que la propiedad está alejada de los centros de trabajo y se han presentado actos vandálicos, así como el aumento en la criminalidad en la zona y por eso no vivía ahí de manera continua. Sostuvo la nulidad de la cláusula sexta, inciso d), del contrato de compraventa al considerar que las partes no pueden pactar cláusulas de rescisión que no estén previstas en la ley, y que esta cláusula contraviene sus derechos fundamentales de libertad personal, protección a su honra y la de su familia, propiedad privada, circulación y residencia.

El juez de primera instancia dictó una sentencia en la cual dio la razón a la Comisión. El juez no consideró que existiera una afectación a la dignidad humana, honra y protección de la persona ni de su familia, ni tampoco a sus derechos de libertad personal y circulación. Tampoco reconoció una falta de seguridad en la zona, porque se habían instalado protecciones en el inmueble, como barrotos en puertas y ventanas. La sentencia declaró la rescisión del contrato y ordenó la restitución del inmueble a la Comisión.

Inconformes ambas partes con la resolución, interpusieron recursos de apelación. La Cuarta Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia estatal confirmó parcialmente la sentencia.

⁴⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En desacuerdo con el último fallo, la persona beneficiaria del programa social promovió una demanda de amparo directo. Afirmó que se afectaron sus derechos protegidos por los artículos 1o., 4o., 17 y 27 de la Constitución Federal; el 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles, Económicos, Sociales y Culturales; entre otras disposiciones jurídicas aplicables a este caso. El tribunal colegiado que conoció el caso negó el amparo y resolvió que la vivienda cumplía con las condiciones de habitabilidad necesarias, aún estando ubicada en un lugar en el cual no se encontraba garantizada la seguridad personal y física de sus habitantes.

La persona afectada interpuso un recurso de revisión que el tribunal colegiado remitió a la Suprema Corte de Justicia. La Corte resolvió que el tribunal interpretó de manera restrictiva el derecho a la vivienda digna y que era procedente otorgar el amparo, pues en los hechos era evidente que la vivienda no contaba con las condiciones mínimas de seguridad y por eso no podía estimarse como adecuada.

Problema jurídico planteado

¿El derecho a una vivienda digna y decorosa comprende el acceso a ciertos servicios mínimos, incluyendo la seguridad pública y vigilancia para proteger a sus ocupantes?

Criterio de la Suprema Corte

El derecho a la vivienda estipula un mínimo de condiciones que deben sostenerse para que una vivienda sea considerada como adecuada. Este mandato obliga al Estado disponer los medios necesarios para evitar injerencias y lesiones en la libertad personal y colectiva. Esto implica que este derecho no se agota en las condiciones de infraestructura inherentes a la vivienda, necesita del acceso a servicios públicos y condiciones externas para que este derecho sea ejercitado. El servicio público de seguridad y vigilancia es un rubro necesario para considerar que una vivienda sea adecuada.

Justificación del criterio

La Corte precisó que, a partir de la incorporación al artículo 4o. constitucional del derecho a la vivienda digna y decorosa, el Poder Constituyente dejó en claro que contar con una vivienda adecuada debía ser considerado como un derecho fundamental, inherente a la dignidad del ser humano y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 11, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito y ratificado por México —publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981— vuelve más completo el contenido relativo al derecho a una "vivienda adecuada" (pág. 29, párrs. 2 y 4).

El servicio público de seguridad y vigilancia es un rubro necesario para considerar que una vivienda sea adecuada.

Sobre la misma línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha interpretado el artículo 11.1 del Pacto y el alcance de este derecho ha sido recogido en la Observación General No. 4 (1991) (E/1992/23). En el cual se desarrollaron las características de infraestructura que una "vivienda adecuada" debe tener. Entre el alcance que los tratados internacionales le han dado al derecho a la vivienda adecuada se encuentran (pág. 30, párrs. 1, 2 y 3):

- (i) El derecho fundamental a una vivienda adecuada se debe garantizar a todas las personas;
- (ii) No se debe interpretar en un sentido restrictivo;
- (iii) Una vivienda adecuada requiere contar con elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, esencialmente una infraestructura básica adecuada, que proteja de factores externos y riesgos, y pueda ofrecer condiciones de habitualidad internas suficientes (iluminación, drenaje, agua potable, electricidad, entre otros servicios).

Además, se puntualizó que los Estados deben de adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales para alcanzar una plena realización de este derecho. Se destaca que los recursos jurídicos y mecanismos judiciales son nodales para que los gobernados puedan reclamar el incumplimiento a esta prerrogativa, cuando las condiciones no sean las más adecuadas para ejercitar el derecho humano a la vivienda adecuada.

Por otro lado, en el ámbito nacional, la Corte había resuelto antes que el artículo 4o. constitucional supone un derecho mínimo que las personas deben disfrutar respecto a una vivienda para que sea considerada como digna y decorosa. Estas características de habitabilidad consisten en una infraestructura adecuada que proteja contra los factores externos y riesgos; que cuente con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuada; y que tenga acceso a agua potable, electricidad y drenaje, ya que éstas no son exclusivamente aplicables a la vivienda popular, sino a todo tipo de vivienda (pág. 31, párr. 3).

La Primera Sala consideró que el artículo 4o. constitucional no determina el contenido del derecho a una vivienda digna y decorosa, sino que es necesario dotarlo de contenido conforme a la interpretación que se ha realizado sobre el derecho a la vivienda en relación con los tratados internacionales que ha celebrado el Estado mexicano (pág. 36, párr. 2).

Ahora bien, de la citada Observación General No. 4 del Comité DESC de las Naciones Unidas (CESCR, por sus siglas en inglés) puede deducirse que los elementos para que una

vivienda sea considerada adecuada, además de las condiciones de infraestructura, se encuentran:

- (i) *Seguridad jurídica*, condición que garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas, y sólo ante situación que estén legalmente justificadas se puede solicitar el desalojo de la vivienda, lo cual debe acontecer de manera lícita, razonable y proporcionada;
- (ii) *Asequibilidad*, la posibilidad para que grupos en desvena tengan un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, las políticas públicas deben asumir obligaciones para que todos tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad; y
- (iii) *Disponibilidad de servicios y lugar de ubicación de vivienda*, una vivienda adecuada deberá comprender servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, así como un acceso permanente a los servicios de emergencia, ni tampoco ubicarse en cercanía con fuentes de contaminación (págs. 36 a 38).

Sobre el mismo sentido, los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, señalan que los Estados tienen que asegurar que las viviendas tengan acceso a la prestación de servicios como la recolección de basura, transporte público, servicios de emergencia, salud y educación. De tal manera que este derecho humano requiere el acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, seguridad, comodidad y alimentación (pág. 40, párrs. 2 y 3).

Para la Suprema Corte el derecho a una vivienda adecuada no se agota en una infraestructura apropiada para ser habitada. Pues, requiere, además, de servicios públicos otorgados por el Estado; ya que "de nada sirve una infraestructura si no tiene acceso a servicios básicos", como son, la iluminación pública, sistemas de alcantarillado, recolección de basura, transporte público, servicios de emergencia y seguridad y centros de trabajo a una distancia razonable (pág. 41, párrs. 2 y 3). Esta coyuntura es recogida incluso por la Ley de Vivienda, reglamentaria del artículo 4o. constitucional, en donde establece en su artículo 2 que "se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuenta con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuando a su propiedad o legítima posesión" (pág. 42, párr. 1).

La Primera Sala determinó así que "no es posible afirmar que el Estado cumple con su obligación de proporcionar las condiciones para obtener una vivienda digna y adecuada

Este derecho humano no se reduce a la adecuación de la estructura, sino que implica el acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, seguridad, comodidad y alimentación.

El derecho a una vivienda adecuada no se agota en una infraestructura apropiada para ser habitada. Requiere, además, de servicios públicos otorgados por el Estado; pues "de nada sirve una infraestructura si no tiene acceso a servicios básicos", como son, la iluminación pública, sistemas de alcantarillado, recolección de basura, transporte público, servicios de emergencia y seguridad y centros de trabajo a una distancia razonable.

a sus gobernados, si pretende imponerles habitar una vivienda que no tiene acceso a servicios básicos, aunque reúna condiciones de infraestructura". En definitiva, el derecho a una vivienda adecuada comprende la posibilidad de vivir libre de injerencias arbitrarias en el hogar —tanto por Estado como por parte de terceros—, lo cual impone la obligación de tomar medidas adecuadas para impedir esto. En este sentido, no puede sostenerse el carácter de una vivienda adecuada si el Estado no cumple con su obligación de poner los medios que se consideren necesarios para evitar injerencias y lesiones en la libertad personal. De tal suerte que el acceso a los servicios básicos, incluyendo la seguridad pública, son indispensables para el goce y ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales, como la vida, la integridad, la privacidad, la honra y la dignidad personal —todos estos derechos consagrados y protegidos por la Constitución y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos— (pág. 42, párrs. 2 y 3).

Para la Corte resulta evidente que no puede considerarse una vivienda digna y decorosa o adecuada aquella que no tenga acceso a servicios de seguridad pública. En este caso, el Estado —por medio de la Comisión de Vivienda estatal— está condicionando el apoyo a la persona beneficiada por el programa social a que resida en un lugar sin otorgarle acceso a los servicios destinados a proteger la seguridad personal y física de su persona y familia. En ese tenor, la obligación de habitar el inmueble dentro de los tres meses siguientes a su recepción sólo puede ser exigible cuando la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato demuestre que el inmueble tiene acceso a servicios de seguridad pública y vigilancia, cuestión que no quedó demostrada en el juicio (pág. 44, párr. 1, 3).

No puede considerarse una vivienda digna y decorosa o adecuada aquella que no tenga acceso a servicios de seguridad pública.

4.2 Mecanismos de financiamiento de carácter social para garantizar el derecho a la vivienda

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 587/2010, 19 de mayo de 2010⁴⁶

Hechos del caso

Un trabajador celebró un contrato de adhesión para el otorgamiento de crédito social con el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), destinado a la adquisición de una vivienda de interés social. El monto del financiamiento equivalía a 2116 veces el salario mínimo mensual para el Distrito Federal. Se estableció en el contrato que el saldo del crédito se ajustaría cada vez que se modificaran los salarios mínimos, esto con fundamento en el artículo 44 de la Ley del INFONAVIT. Así, el trabajador se obligó

⁴⁶ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Precedentes en el mismo sentido: Amparo en Revisión 436/2010, Amparo Directo en Revisión 1794/2009 y Amparo Directo en Revisión 1535/2009.

a amortizar el crédito mediante los descuentos que su patrón habría de realizar a su salario.

Más adelante el trabajador demandó por vía ordinaria civil al INFONAVIT, solicitando la declaración de la nulidad absoluta de las cláusulas primera y tercera del contrato; la declaración judicial de que se había pagado en su totalidad el crédito de interés social; y que se hiciera la restitución de las cantidades de dinero cobradas en exceso. Además, demandó la liberación de la hipoteca impuesta al inmueble y el pago de daños y perjuicios. El juez de primera instancia absolvió al INFONAVIT de todos los reclamos expresados en la demanda. Esta sentencia fue confirmada en una apelación ante la Séptima Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán.

En contra de esta última resolución, el trabajador promovió una demanda de amparo directo en la cual manifestó que se violaron en su contra los artículos 4o., 14, 16, 17 y 123, apartado A, de la Constitución Federal y afirmó que disposiciones de la Ley del INFONAVIT eran inconstitucionales. El tribunal colegiado que conoció la demanda negó el amparo y el trabajador interpuso un recurso de revisión que fue remitido a la Suprema Corte de Justicia.

La Corte resolvió que los artículos 44 y 42, fracción II, de la Ley del INFONAVIT en los cuales se prevé un mecanismo de financiamiento de crédito de carácter social para la adquisición de viviendas de interés social no son inconstitucionales. Esto es así porque la Corte estimó que la interpretación del adjetivo "barato" —estatuído en el artículo 123, apartado A, fracción XII— sólo puede ser entendido cuando se tiene un parámetro de comparación. Así, la Corte comparó diferentes indicadores económicos para resolver que, efectivamente, el mecanismo del INFONAVIT era coherente con la disposición constitucional.

Problema jurídico planteado

¿Los artículos 42 y 44 de la Ley del INFONAVIT en los cuales se regula el otorgamiento de créditos baratos en favor de los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad viviendas o habitaciones y garantizar el derecho humano a la vivienda digna y decorosa, son coherentes con el artículo 123, apartado A, de la Constitución?

Criterio de la Suprema Corte

El mecanismo de financiamiento previsto en la Ley del INFONAVIT constituye un medio adecuado y proporcional a lo ordenado por el artículo 123, apartado A, de la Constitución para el otorgamiento de créditos en favor de los trabajadores. Siempre que los indicadores económicos comerciales de financiamiento, para la adquisición o mejoramiento de la vivienda, sean mayores a los ofertados por el INFONAVIT, puede considerarse que el crédito

otorgado es "barato". De esta manera se cumple con el objetivo constitucional correlacionado con el derecho a la vivienda digna y adecuada, establecido en el artículo 4o. constitucional.

Justificación del criterio

La Suprema Corte consideró que el INFONAVIT no tiene como objetivo obtener un lucro de los créditos otorgados, sino que usa una estructura legal mutualista que permite al Instituto cumplir con la finalidad constitucional establecida. Esto es, el financiamiento que haga posible a los trabajadores obtener crédito barato para adquisición de propiedades, o la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus viviendas (pág. 24, párr. 1). De esta manera se garantiza lo establecido en el artículo 123, apartado A, que encuentra correspondencia sobre el derecho fundamental a la vivienda digna y adecuada, que establece el artículo 4o. constitucional.

La Primera Sala estimó que la función del INFONAVIT es administrar el Fondo Nacional de Vivienda, de tal manera que el Fondo y el Instituto son dos entes diferentes, pero unificados, con el objetivo de otorgar créditos baratos y suficientes para que los trabajadores puedan adquirir vivienda en propiedad o mejorar las condiciones de las ya adquiridas. Para lograr estos fines, resulta necesario que el INFONAVIT prevea mecanismos para otorgar el mayor número de créditos posibles para que la clase trabajadora pueda acceder a un crédito barato. Por esa razón, la Corte considera imprescindible minorar la pérdida inflacionaria que ha sufrido el dinero prestado a los trabajadores que ya cuentan con el crédito. Además, que existe la obligación expresa, en el artículo 39 de la Ley del INFONAVIT, para que el dinero de los trabajadores genere un interés que sea superior a los incrementos del salario mínimo (pág. 33, párrs. 1 y 3). Para cumplir con esta obligación, se implementó el mecanismo para que los saldos de las subcuentas tuvieran un incremento y con ello se garantizara un mínimo rendimiento para los recursos de los trabajadores, a fin de que no vieran mermadas sus aportaciones por efectos inflacionarios; este mecanismo está previsto en el artículo 44 de la Ley del INFONAVIT (pág. 34, párr. 2).

Por otro lado, la Primera Sala estimó relevante interpretar el adjetivo "barato" que instituye la Constitución; pues ni la norma fundamental ni la ley especifican qué debe entenderse en ese vocablo. Así, se determinó que sólo se puede estimar que un objeto sea barato en la medida que cuenta con un parámetro de comparación, es decir, se requiere comparar con otros productos financieros similares para determinar si efectivamente es barato (pág. 35, párr. 4). Para esto, la Corte comparó el interés activo que se cobraba en México entre 1995 y 2008 y tomó como referencia la tasa de interés interbancaria de equilibrio a 28 días durante ese periodo. Concluyó que el promedio de tasa de interés en esos 14 años fue de 17.73%, un porcentaje considerablemente menor al 4% que debe cobrar el INFONAVIT. Asimismo, la Corte consideró que, al comparar con otras instituciones financieras, donde

se cobra la tasa de interés de referencia (TIIE) más otros puntos porcentuales, es indiscutible que el crédito financiado por el INFONAVIT es barato. Además de que, en este esquema de financiamiento, no se solicita un pago inicial o enganche para acceder al crédito (pág. 44, párr. 2 y ss.).

La Corte estudió los parámetros establecidos para el otorgamiento de crédito a los trabajadores —previstos en los artículos 42, fracción II y 44 de la Ley del INFONAVIT— y concluyó que la actualización del crédito en función del aumento del salario mínimo que regía en el Distrito Federal, no implica una vulneración al mandato constitucional de otorgar créditos baratos y suficientes para la adquisición de vivienda. Asimismo, que el saldo insoluto no podrá ser menor al 4% anual (precisamente para salvar el efecto inflacionario). Esto es así, porque el mecanismo cumple con la finalidad que el trabajador pueda acceder a un crédito que no resulte excesivo en relación con su ingreso y que sea suficiente para adquirir una vivienda (pág. 38, párrs. 2 y 3). El mecanismo de otorgamiento de créditos por medio del INFONAVIT está diseñado para que se garantice la recuperabilidad de dichos créditos (pág. 43, párr. 2).

Ahora, en relación con el aumento o actualización de los saldos insolutos en la proporción en que aumente el salario mínimo general del Distrito Federal, la Corte consideró que esa medida cumple con el mandato constitucional para que los créditos para vivienda de los trabajadores sean baratos. Esto es así, porque la Corte comparó el aumento del salario mínimo con relación a la inflación entre los años 1995 al 2008 y concluyó que el incremento al salario mínimo, en relación con la inflación, ha resultado favorable como parámetro de referencia para la actualización de los créditos para los trabajadores. En otras palabras, los créditos que han tenido indexado su crédito en salarios mínimos han pagado menos comparado con aquellos que lo tienen indexado en dinero (por esa razón, variable a la inflación). Es decir, que ha aumentado más la inflación que el aumento a los salarios mínimos, eso se traduce en un beneficio a los créditos a los trabajadores y un cumplimiento al mandato constitucional de otorgar créditos baratos por parte el INFONAVIT (pág. 50, párrs. 1, 2 y 3).

En conclusión, la Primera Sala, al comparar los parámetros de tasa de crédito del INFONAVIT, el aumento al salario mínimo, la tasa TIIE y la inflación, determinó que el costo que conlleva un crédito otorgado por el INFONAVIT —bajo la mecánica del artículo 44 de la Ley del Instituto— es barato. Pues las condiciones del crédito por medio del INFONAVIT se encuentran por debajo de lo implicaría el costo de un crédito comercial (Pág. 51, párrs. 2 y 3). Además, el mecanismo previsto en el artículo 44 de la Ley del INFONAVIT no genera una capitalización de interés para obtener un lucro desproporcional, sino que, por el contrario, permite que los trabajadores puedan acceder a un crédito barato y suficiente para adquirir una vivienda. Además, a diferencia de los créditos comerciales, no requieren un pago

inicial (enganche) y no exigen que exista una capacidad de pago determinada para su otorgamiento, pues el monto máximo es hasta el 20% del salario integrado (pág. 52, párrs. 2 y 3 y pág 53, párr.1). La Corte determinó que el costo de los créditos otorgados en términos del artículo 42 de la Ley del INFONAVIT pueden ser considerados como "baratos" y, por tanto, coherentes con el mandato constitucional referido al artículo 123, apartado A de la Constitución Federal.