

## EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

Víctor M. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI

SUMARIO: I. *La segunda generación de derechos humanos.* II. *El derecho a una vivienda digna en México.* III. *El derecho a la vivienda en los textos internacionales de derechos humanos.* IV. *Conclusiones.*

Todos hemos escuchado alguna vez la frase: “la casa de un hombre es su castillo, su fortaleza”. Asimismo, identificamos que en el tema de los derechos humanos está implícitamente en juego la propia dignidad del hombre.

Estas dos ideas básicas habrán de ser el hilo conductor del desarrollo de esta conferencia: el respeto de la dignidad de la persona en el reconocimiento y satisfacción de sus derechos fundamentales, y la necesidad de una vivienda y en general de unas condiciones de vida acordes con dicha dignidad.

### I. LA SEGUNDA GENERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

La más conocida y usada clasificación de los derechos humanos sigue como criterio para la misma el origen histórico de los derechos, ubicándolos por generaciones. Así, encontramos derechos de la primera, de la segunda y de la tercera generaciones.

Los derechos de la “primera generación”, conocidos de manera general como “derechos civiles y políticos”, son producto del triunfo del liberalismo burgués en la Revolución francesa, plasmándose en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y posteriormente en todos los textos constitucionales de Occidente.

Producto de esas ideas y del reconocimiento de ese núcleo de derechos, es el desarrollo del Estado de derecho. Pero un Estado al que algunos autores han denominado “abstencionista”, *i. e.*, un Estado que respeta la esfera de libertad individual formada por los derechos reconocidos, y que sólo interviene, o debe intervenir, cuando el individuo excede los límites de la misma.

A partir de esta idea se construyen derechos como a la vida privada, el principio de legalidad, la propiedad privada, la inviolabilidad del domicilio, la seguridad personal y jurídica, etcétera.

Corresponden a la "segunda generación", los derechos de contenido económico, social y cultural, producto de la crisis del Estado liberal burgués y el advenimiento de las revoluciones industriales, que produjeron la formación de una nueva clase social, opuesta a la burguesía: el proletariado. Mientras que la burguesía funda su fuerza social en la propiedad, el proletariado obtiene su poder y su fuerza del gran número de individuos que la integran y de la cohesión entre los mismos.

Fruto de la cohesión del proletariado, lo que bien podríamos llamar conciencia de clase, son las primeras reivindicaciones de derechos de contenido económico y social frente a los clásicos derechos individuales.

Dos puntos de vista muy divergentes entre sí pretendieron dar respuesta a estas reivindicaciones: por un lado la Iglesia católica, con la formulación de la doctrina social cristiana en la encíclica *Rerum Novarum*, y por el otro la doctrina comunista de Marx y Engels plasmada en el *Manifiesto comunista*.

Sin embargo, el primer texto constitucional que consagró derechos de este tipo fue nuestra vigente Constitución de 1917, a la que siguieron la Constitución rusa de 1918 y la germana de Weimar de 1919. Estas Constituciones, en especial la mexicana y la de Weimar, intentan —en palabras de Germán Bidart— conjugar la igualdad con la libertad, dando origen al Estado social de derecho.

La *tercera generación* de derechos, aún en formación, está constituida por los llamados "derechos de solidaridad", y corresponden de manera general a la creación de condiciones que permitan la vigencia efectiva de los derechos de la primera y segunda generaciones. Se habla así del derecho al desarrollo, a la paz, a la libre determinación de los pueblos, etcétera.

Como podemos observar, las características propias de los derechos de cada una de las generaciones los hace muy distintos entre sí, especialmente por el tipo de acción con la que los mismos pueden ser satisfechos, así como por las condiciones necesarias para que dichas acciones puedan darse.

Concretamente, los derechos de la segunda generación, es decir, los económicos sociales y culturales, requieren, a diferencia de los derechos civiles y políticos, de una actividad positiva de parte del Estado. No son, pues, por lo general, un freno o restricción para la actividad del Estado, sino por el contrario, representan un fin de la misma,

Requieren asimismo un determinado desarrollo interno de los Estados, tanto en lo económico como en lo social, que posibilite la efectiva satisfacción de los derechos. De ahí el distinto tratamiento que reciben en los pactos internacionales de la ONU los derechos de la primera y segunda generaciones.

Para los derechos de la primera generación, el compromiso de los Estados se concreta en respetar y garantizar a los individuos los derechos reconocidos (artículo 2:1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), mientras que para los derechos de la segunda generación, los Estados

[...] se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales).

Esto es, el compromiso de los Estados se concreta en crear las condiciones de desarrollo necesarias para la cabal satisfacción de esos derechos. Así, el contenido de estos derechos habrá de ser distinto en cada país, de acuerdo con el grado de desarrollo, lo que se relaciona evidentemente con la historicidad de los propios derechos.

Tomemos el caso del derecho que nos ocupa: “el derecho a una vivienda digna y decorosa”. Es necesario definir, en primer lugar, qué se puede entender por una “vivienda digna y decorosa”, lo que habrá de ser variable de acuerdo con las condiciones geográficas, climáticas e incluso sociales y personales del titular del derecho.

Una vez establecido un *mínimo* en relación con lo anterior, será evidente —y lo es para el caso de nuestro país— que la obligación del Estado no puede consistir en entregar a cada individuo una vivienda de las condiciones establecidas.

Siguiendo la concepción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la obligación del Estado consistirá en adoptar paulatinamente las medidas necesarias para conseguir que cada individuo pueda disfrutar al menos del mínimo establecido.

Así, habrá que establecer con claridad y en forma democrática, cuáles serán las medidas y acciones que el Estado debe adoptar. Por tanto,

serán dichas medidas y acciones el contenido concreto del derecho a una vivienda digna.

Lo aquí descrito —es evidente— dista mucho de la realidad y de lo que comúnmente concebimos como el derecho a la vivienda. Esto es así, porque acostumbramos conceptualizar a los derechos de la segunda generación de la misma forma que a los de la primera, cuando sus contenidos son esencialmente distintos.

Otro problema importante en relación con los derechos de la segunda generación es el de sus mecanismos de defensa, ya que éstos en realidad no existen. Consecuencia lógica de la falta de definición de su contenido.

El problema consiste en que los tradicionales mecanismos de defensa de los derechos humano están diseñados para la tutela de los derechos de la primera generación, y por tanto, no son aplicables a los de la segunda, por las diferencias en su contenido, ya que resulta inútil considerarlos protegidos por dichos mecanismos.

## II. EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA EN MÉXICO

### 1. *Antecedentes*

Desde siempre, la vivienda ha tenido para el hombre una importancia excepcional, pues representa la principal fuente de seguridad personal (experiencias terremoto).

Esto fue reconocido en el liberalismo individualista y se conceptualizó el derecho a la inviolabilidad del domicilio (para quienes lo tuvieran). Y así fue consagrado por nuestros primeros textos de carácter constitucional.

Desde los *Elementos constitucionales* de Rayón se estableció que: “Cada uno se respetará en su casa como en un asilo sagrado [...]”, idea que se repitió en los *Sentimientos de la Nación* de Morelos, en la Constitución de Apatzingán y en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

La concepción de este derecho fue recogida también por nuestra Constitución de 1824, pero ya no fue consagrado de forma ideal, sino bajo la forma más técnica de sujetar los cateos a determinados requerimientos. Y así se repitió en nuestros textos constitucionales hasta 1857, cuando se le dio la forma que hasta la fecha mantiene en nuestra Constitución vigente: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento

escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Nuestra Constitución de 1917 estableció, en relación con el trabajo, en el artículo 123, tres importantes disposiciones en relación con el derecho a una vivienda digna, o a la vivienda:

La primera, en la fracción XII, al establecer la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores, “habitaciones cómodas e higiénicas”.

La segunda, en la fracción XXVIII, al establecer el patrimonio de familia, con las características de inalienable, inembargable, etcétera.

Finalmente, la fracción XXX, al considerar de utilidad social a las sociedades cooperativas para la construcción de casas para trabajadores.

El incumplimiento de los patrones de la obligación de dar habitaciones a sus trabajadores (y la correlativa ineficacia —o complicidad— del Estado para hacerlos cumplir) propició que en 1972 se reformara la Constitución para establecer que los patrones satisfacerían esa obligación con sus aportaciones a un fondo nacional de vivienda, y se creó el INFONAVIT.

Hasta aquí el tratamiento está en el marco de la seguridad social y las prestaciones laborales, mas no de un derecho fundamental.

## *2. El derecho a la vivienda en la Constitución vigente y la legislación*

En 1983 se adicionó un párrafo cuarto al artículo cuarto para establecer este derecho: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Como podemos observar, más que establecer un derecho en el artículo se intenta plasmar una norma programática o un simple ideal social, situación muy común en relación con los derechos de la segunda generación.

Se concibe como un derecho cuyo titular no es el individuo, sino la familia, lo que nos lleva de nuevo al tema del patrimonio de familia, cuya reglamentación, de acuerdo con lo establecido por la Constitución, se encuentra en el Código Civil (libro primero, título duodécimo, artículos 723-746).

En relación con dicha reglamentación, es conveniente comentar la notable desigualdad que se establece, ya que sólo pueden constituirse como patrimonio de familia, bienes cuyo valor no exceda de 3,650

veces el salario mínimo, es decir, 36,500.00 pesos (artículo 730). Lo que implica negar el derecho a las familias que no sean pobres y poco numerosas.

En 1984 se publicó la Ley Federal de Vivienda, reglamentaria del párrafo 4º del artículo 4º de la Constitución. La misma se orienta a establecer el Sistema Nacional de Vivienda, al marcar los lineamientos fundamentales de la política general de vivienda. Sin embargo, no encontramos en dicha ley (no obstante que cuenta con un capítulo —el V— destinado a las normas y tecnología para la vivienda) las características de la vivienda digna y decorosa, por lo que se torna imposible la satisfacción cabal del derecho fundamental.

### III. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LOS TEXTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

#### 1. *La Declaración Universal*

En primer lugar, encontramos en el artículo 22 el derecho de toda persona a obtener “la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de la personalidad”.

Y el artículo 23, más expresamente, consagra el derecho de toda persona “a un nivel de vida adecuado que le asegure”, entre otras cosas, la vivienda.

#### 2. *El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

Sigue la norma del artículo 23 de la Declaración, y establece “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuadas [...]”.

#### 3. *La Declaración Americana*

Contiene dos disposiciones, que por su redacción preferimos transcribir:

Artículo XI. Toda persona tiene derecho a que la salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda, y la asistencia médica [...].

Artículo XXIII. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.

#### 4. *La Convención Americana*

Se limita a establecer disposiciones generales en relación con la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

#### 5. *Protocolo de San Salvador*

En el artículo 11.1 se establece el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y a contar con los servicios públicos básicos.

Y en el artículo 15.1 se señala la obligación del Estado, de velar por el mejoramiento moral y material de la familia, aunque no construye dicha norma como un derecho de familia.

### IV. CONCLUSIONES

Tanto para el caso del derecho que nos ocupa como en general para casi todos los derechos de la segunda generación, existe una amplia actividad del Estado y sus órganos, encaminada a la satisfacción de los mismos.

Sin embargo, dichas acciones se dan en el marco de la seguridad social y de la asistencia pública, pero no en el de los derechos humanos, ya que para hablar con propiedad de la existencia de un derecho fundamental, es necesario que se encuentren claramente establecidos los siguientes elementos mínimos:

1. El titular del derecho;
2. El obligado a satisfacerlo (sin alteridad no hay derecho);
3. El contenido del derecho, es decir, la prestación, y
4. El mecanismo de defensa efectivo.

Mientras no existan estos elementos no podemos hablar de que exista un derecho, aunque formalmente esté plasmado en la Constitución; lo que tendremos en ese caso será la expresión jurídica de los ideales sociales, o en el mejor de los casos, normas programáticas.

De acuerdo con lo anterior, si queremos construir realmente un "derecho a la vivienda digna y decorosa", es necesario un importante es-

fuerzo por concebir de manera distinta a los derechos de la segunda generación, así como una importante labor tan doctrinal como legislativa para dotarlos de contenido y construir sus mecanismos propios de defensa, los que forzosamente han de pasar por una más amplia participación democrática y más estrictos y transparentes controles de la actividad pública.