

Ciudad de México, 12 de noviembre de 2009.

Programa de Trabajo de la Comisión de Vivienda

El Programa de Trabajo se estructura con los siguientes componentes:

1. Contexto Normativo y Marco Social de Referencia
2. Propuesta Programática
3. Metodología
4. Objetivo General
5. Objetivos Específicos

Contexto Normativo

De conformidad a lo previsto por el párrafo 5° del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.**, una vivienda que le permita a todo hombre, mujer, joven, niño, tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad.

En nuestros días el Derecho a la Vivienda es un derecho humano internacionalmente reconocido,¹ por lo que no debe ser una simple meta aspiracional, sino un derecho que tiene que materializarse a través de políticas públicas claras y efectivas.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Art. 25.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Art. 11 párrafo primero.

Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

COMISIÓN DE VIVIENDA

En la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se especifican siete aspectos que hay que tener en cuenta al determinar si las formas de vivienda constituyen una “vivienda adecuada”.

1. **Seguridad jurídica de la tenencia:** contar con un marco jurídico y administrativo que garantice a todas las personas una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento, el desalojo involuntario u otras amenazas.
2. **Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras:** todas las personas deben tener acceso permanente a recursos tales como agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.
3. **Gastos adecuados al nivel de ingreso (asequibilidad):** los gastos que entraña la vivienda no deben impedir ni comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Se deben crear subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe proteger a los inquilinos de costos o aumentos desproporcionados de los alquileres.
4. **Vivienda habitable:** la vivienda debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
5. **Accesibilidad (por parte de todos los grupos sociales, sin discriminación):** todas las personas, y especialmente aquellas en situación de mayor vulnerabilidad, deben tener acceso a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
6. **Lugar adecuado:** la vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, escuelas y otros servicios sociales. No

COMISIÓN DE VIVIENDA

debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes.

7. Adecuación cultural de la vivienda: la manera en que se construye la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en general deben permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Es de indicar, que la mayoría de estos elementos son retomados ya por la Ley Federal de Vivienda. Los dos componentes que no se incluyeron en dicha ley son la asequibilidad y la adecuación cultural.

El Distrito Federal tiene competencias concurrentes con la Federación en materia de vivienda. Con base en el artículo 4º de la Constitución, la Ley Federal de Vivienda señala en su artículo 15, que “las atribuciones en materia de vivienda serán ejercidas por el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia”.

La principal normatividad local es la Ley de Vivienda del Distrito Federal. Asimismo, se deben tomar en cuenta otros ordenamientos jurídicos que se refieren al desarrollo urbano, al medio ambiente u otros temas relacionados con la vivienda, entre ellos: la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal. Además la legislación administrativa, Civil, Penal tienen relación con la protección del derecho a la vivienda.

En cuanto a las competencias, la Ley de Vivienda del Distrito Federal considera a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y al Instituto de Vivienda del Distrito Federal como los responsables de diseñar, proponer y ejecutar la política y los programas de vivienda para el Distrito Federal.

COMISIÓN DE VIVIENDA

Por mandato constitucional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para legislar en materia de vivienda, según se desprende de lo establecido en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso J y 42 fracción XIV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En ese tenor, la Comisión de Vivienda debe cumplir la función de ser un órgano interno de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, precepto que determina que las comisiones ordinarias desarrollarán las siguientes tareas específicas:

- I. Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.
- II. Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.
- III. Impulsar y realizar estudios y proyectos de investigación que versen sobre diversas materias de su competencia.
- IV. Presentar por lo menos una vez al año, un proyecto de investigación al Instituto de Investigaciones Parlamentarias, con excepción de aquellas que por la carga de trabajo no estén en condiciones de llevarlo a cabo.

Por último, es de señalar que artículo 9 en sus fracciones IV y V del Reglamento Interior de las Comisiones de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispone como atribuciones de las comisiones efectuar investigaciones, foros y consultas legislativas sobre los asuntos de su competencia; así como citar a los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

COMISIÓN DE VIVIENDA

Marco Social de Referencia

Según el II Censo de Población y Vivienda 2005, Según el II Censo de Población y Vivienda 2005, en el Distrito Federal se cuenta con 2, 215, 451 viviendas particulares habitadas, cifra que representa 9.2% del total nacional.¹⁵

Son casas independientes 53.6% de las viviendas; el resto, departamentos en edificios. En cuanto al acceso a los servicios básicos, 97.1% de las viviendas tiene agua potable, 93.2% drenaje conectado a la red pública y 98.6% energía eléctrica. El 97.9% tiene un piso que no es de tierra. Respecto de la disponibilidad de bienes, 97.8% de las viviendas tiene televisión, 90.5% refrigerador, 76.9% lavadora y 37.2% computadora.¹⁶ El promedio de ocupantes por vivienda en el Distrito Federal es de 3.8 personas, frente a 4.2 en el país.

En estudios recientes, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) detectó que en el año 2000, 11% de los hogares del Distrito Federal no contaba con una vivienda adecuada.

Según estimaciones del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, en el 2005 existían más de dos millones de personas cuentan con un solo cuarto para habitar.

Más de medio millón de personas no tienen un sanitario propio. Situación que impacta a cerca de 147 mil viviendas de la Ciudad de México.

En el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal se indica que de acuerdo con los criterios del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (un-Hábitat), se considera que un país atiende sus requerimientos de vivienda cuando no hay necesidad de vivienda nueva y los requerimientos de mejoramiento no exceden 3% del inventario habitacional. En el año 2000, la CONAFOVI calculó que, tomando en cuenta el rezago habitacional por hacinamiento y deterioro de las viviendas, era necesario construir más de 1.8 millones de viviendas. Al Distrito Federal le correspondía la construcción de más de **153 mil nuevas viviendas y el mejoramiento**

COMISIÓN DE VIVIENDA

de 92 mil. La necesidad de viviendas nuevas era elevada, y el índice de mejoramiento respecto al inventario habitacional era de 4.38%, aún muy lejos del máximo aceptable arriba mencionado.

En este marco, la a CONAFOVI estableció que en el Distrito Federal para el periodo 2001 - 2010 necesitaría construir 372 693 viviendas nuevas y 460 146 acciones de mejoramiento en muros y techos, es decir, un pro-medio anual, respectivamente, de 37 mil y 46 mil acciones.

En el Distrito Federal hay dos grandes limitantes para acceder a la vivienda: su alto costo y las condicionantes aplicables a los créditos, lo cual incide directamente en la posibilidad de la población para acceder a una vivienda.

En el Distrito Federal hay dos grandes limitantes para acceder a la vivienda: su alto costo y las condicionantes aplicables a los créditos, lo cual incide directamente en la posibilidad de la población para acceder a una vivienda.

Los promotores inmobiliarios reconocen que la política habitacional ha propiciado el incremento de precios de la vivienda hasta en 30%, especialmente en la vivienda de interés social.

Amplios sectores de la población con ingresos medios y bajos se ven imposibilitados para acceder a créditos y adquirir, mejorar o ampliar su vivienda

Existe la percepción de que los principales organismos responsables de la política de vivienda en el país (Comisión Nacional de Vivienda (antes Conafovi hoy Conavi); los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis); el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del sector privado (Infonavit), el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste), Sociedad Hipotecaria Federal (la banca de desarrollo) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo); y los Organismos Estatales de Vivienda (Orevis), se encargan de la atención de distintos sectores de la población, con estrategias distintas, con enfoques un tanto contradictorios y en la mayoría de los casos sin coordinación en la aplicación de sus programas.

COMISIÓN DE VIVIENDA

El compromiso de la actual administración en materia de vivienda es llevar a cabo 200 mil acciones de vivienda hasta el término del sexenio, en beneficio de las familias de zonas marginadas, por medio del mejoramiento y construcción de nuevas viviendas. Esta constituye una de las metas de la vertiente de atención de los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal. Significa un promedio anual de casi 34 mil acciones de vivienda, una meta por debajo de lo requerido para cubrir las necesidades de nuevas viviendas o de mejoramiento por causa del rezago habitacional y del crecimiento demográfico.

En este contexto, el se ha diagnosticado que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal enfrenta una serie de limitaciones que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- El INVI advierte que está rebasado por la demanda de créditos: para inicios de 2007, la demanda era de 55337 en el Programa de Vivienda en Conjunto y 40000 en el Programa de Mejoramiento de Vivienda, con un total de 95337 personas demandantes de crédito de vivienda, de las cuales se han atendido 14484, quedando pendientes 80853 personas, que se encuentran en espera de un crédito. El Programa de Alto Riesgo registra unos 2227 inmuebles con daños estructurales pendientes por atender. Asimismo, se valora que los procesos de escrituración, y en general de atención, son en extremo complejos y lentos y favorecen la corrupción.
- La consecución de la meta de 200 mil acciones de vivienda para el sexenio en curso conlleva a la adecuación y reforzamiento de los recursos y procesos internos de dicha institución, pues las condiciones orgánico-administrativas y de recursos actuales no son óptimas para el desempeño de dicha responsabilidad.
- Los programas de vivienda no toman en cuenta la situación de aquellas personas y familias que habitan en asentamientos irregulares, sólo van dirigidos a zonas que cuenten con servicios y equipamiento urbano disponible, así como predios con propiedad regularizada. Desde la propia normatividad y la fundamentación de los programas de

COMISIÓN DE VIVIENDA

vivienda, queda excluida la población que, por su condición de pobreza extrema pobreza, no cuenta con los recursos para acceder por sí misma a un terreno o construcción regularizada. En consecuencia, estos grupos son los que menos apoyo reciben para satisfacer su derecho a una vivienda digna, lo cual en muchas ocasiones los lleva a hacerse de una vivienda invadiendo terrenos en áreas ecológicas, privadas, marginadas o de alto riesgo y sin poder contar con el acceso a servicios básicos como agua potable, luz y drenaje.

- Se observa como obstáculo “el número importante de seudolíderes han abusado de los programas, cayendo en una corrupción que afecta a las familias solicitantes de vivienda u al INVI mismo; pervirtiendo en muchos casos el concepto central de Producción Social de Vivienda.
- Otra limitante es la carencia de una política de vivienda integral de alcances metropolitanos: “no se ha logrado avanzar en una concepción metropolitana para la elaboración de un Programa Metropolitano de Vivienda. Las políticas en torno a la vivienda y el desarrollo parecen contradictorias entre las entidades que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Los grupos en situación de vulnerabilidad, como las madres solteras, las personas adultas mayores, las madres jefas de hogar, las personas indígenas o las personas con discapacidad tienen un trato preferencial en los programas de otorgamiento de créditos. No obstante, no se tiene información acerca del impacto de dichas acciones en la problemática de cada uno de esos grupos de atención.
- La Ley de Vivienda del Distrito Federal reconoce la importancia del apoyo a la producción social de vivienda, sin embargo no hay información sobre el impulso de instrumentos de apoyo y fomento (financieros, administrativos, legales, técnicos, sociales y de capacitación) a la producción social de vivienda en el Distrito Federal.

COMISIÓN DE VIVIENDA

Enrique Ortiz Flores manifiesta que una política de Estado, para serlo, debe ser incluyente y atravesar al conjunto de la sociedad. Las políticas de vivienda basada solo en las reglas del mercado han permitido que a la fecha existan millones de personas sin una vivienda adecuada.

Bajo este contexto, estamos convencidos de que los habitantes de la Ciudad de México tenemos derecho a la vivienda y a la tierra, y en consecuencia, a ejercer los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales vinculados a nuestro hábitat.

El derecho a la vivienda adecuada, la producción social del hábitat y los recursos económicos necesarios en las políticas y programas del Distrito Federal, guardan una estrecha relación con otros **derechos humanos**, en particular con el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al agua; por lo tanto una política de vivienda con enfoque de derechos humanos debería hacer énfasis, entre otras cosas, en la coordinación interinstitucional para encontrar soluciones respetuosas de los derechos fundamentales de las personas.

La política de vivienda de la Ciudad de México debe de extraerse de la lógica que prioriza a agentes privados en la producción de la vivienda, y que observa a esta como una mercancía y no como un **derecho humano**.

En esta tesitura, resulta necesario retomar conceptos que se han definido durante procesos amplios de acción y reflexión, tal y como lo es la Producción Social del Hábitat que implica procesos y procedimientos germinadores de espacios habitables, que se realizan bajo el control de autoprodutores y otros actores sociales **que operan sin fines de lucro**. A este respecto es importante puntualizar que la Producción Social del Hábitat se debe entender como un producto social y cultural y no como mercancía, como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio.

Propuesta Programática

En este marco se presenta un Programa de Trabajo que tiene como objetivo general trabajar en mecanismos normativos de **reconocimiento, defensa y realización** plena del derecho de todo ser humano a un **lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad**.

De forma simultánea, la propuesta tiene como objetivos particulares hacer que la Comisión de Vivienda cumpla con sus **tareas específicas**; es decir, que dictamine, atienda o resuelva las iniciativas, proyectos y proposiciones en los términos que determine la norma; que realice las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno y los que adopten por sí misma con relación a la materia o materias de su competencia; que impulse y realice estudios y proyectos de investigación que versen sobre la vivienda y su contexto, y que presente proyectos de investigación al Instituto de Investigaciones Parlamentarias.

De igual manera, la Propuesta pretende que la Comisión de Vivienda cumpla con sus atribuciones determinadas en el Reglamento Interior de las Comisiones de Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Metodología

En primer término se utilizará el **método analítico**, consistente en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. El análisis es la observación y examen de un fenómeno. En nuestro caso, será el análisis del concepto de vivienda y sus elementos considerado como un todo, mismo que entraña: la falta de asequibilidad a una vivienda digna y decorosa, el rezago en materia legislativa (reformas, adiciones o en su caso derogaciones a la legislación existente, así como la creación de otros instrumentos legales), y la construcción de una propuesta alternativa.

COMISIÓN DE VIVIENDA

Es necesario conocer la naturaleza del fenómeno y objeto que se estudia para comprender su esencia. Este método nos permite conocer más del objeto de estudio, con lo cual se puede: explicar, hacer analogías, estudiar en forma intensiva cada uno de sus elementos, así como las relaciones entre si y con el todo, comprender mejor su comportamiento y generar propuestas viables.

En segundo término se aplicará el **método hermenéutico**, retomando la visión de Habermas en el sentido de que la Hermenéutica debe tomar en cuenta las circunstancias de enajenación y de dominación institucional en el análisis de su posición y la del autor-texto, evidenciando la distancia existente entre la situación histórico-social del propio intérprete y la correspondiente a la del autor-texto. Este método nos servirá para analizar el fenómeno y el resultado concreto en instrumentos internacionales, así como en la experiencia nacional.

Por último la técnica **documental y estadística**, herramienta que nos permitirá discutir consecuencias y soluciones alternas, y nos da la posibilidad de llegar a una conclusión crítica después de evaluar los datos investigados. Así también esta técnica nos da la pauta para analizar fuentes confiables, datos, registros y demás documentos proporcionados por las autoridades en sus distintos niveles de gobierno.

Los métodos anteriores y técnicas, nos permitirán arribar a productos concretos en materia de vivienda y tanto en materia de presupuesto para vivienda, en materia legislativa y en proyectos alternativos de vivienda colectiva para el desarrollo social de la vivienda.

Objetivo General

El **Programa de la Comisión de Vivienda**, tiene como objetivo definir acciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación para atender los problemas que impiden o dificultan el ejercicio y goce del “**derecho humano a la vivienda adecuada**” de las personas que habitan en la Ciudad de México, así como consolidar y replicar las buenas prácticas en la materia.

COMISIÓN DE VIVIENDA

Lo anterior, teniendo como referentes inmediatos el Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como el conocimiento individual, colectivo e institucional que se tiene sobre la vivienda y el hábitat en la Ciudad de México.

Objetivos Específicos

Primero. Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

Segundo. Realizar las actividades que el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal ha definido para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia de vivienda, instrumento que fue asumido por Acuerdo del Pleno de éste órgano legislativo el día 20 de octubre del año en curso (Anexo: Diagnóstico, Programa y Agenda Legislativa en materia de Vivienda Adecuada)²

Tercero. Impulsar y realizar estudios y proyectos de investigación que versen sobre la vivienda en la Ciudad de México y su complejidad.

Cuarto. Presentar por lo menos cada año un proyecto de investigación al Instituto de Investigaciones Parlamentarias de éste órgano legislativo.

Quinto. Efectuar foros y consultas legislativas sobre temas relacionados con la competencia de esta Comisión.

Sexto. Celebrar un Foro denominado “Sistemas de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda / Fórmulas de propiedad colectiva de vivienda: propiedad cooperativa, esquemas de uso y goce, comunalidad...”

² Se anexa Punto de Acuerdo aprobado por el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

COMISIÓN DE VIVIENDA

Séptimo. Generar un espacio plural donde se determine la incidencia general y específica de la “Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad” en materia de vivienda.³

Octavo. Citar a los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Noveno. Citar al Director General del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, a fin de que presente un diagnóstico preciso sobre el funcionamiento del organismo y un análisis de los programas y acciones en materia de vivienda.

Décimo. Elección de dos personas por la Comisión de Vivienda para integrar el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y Vivienda. (Artículo 77 fracción III de la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal)⁴

Decimoprimer. Elaborar Proposición con Punto de Acuerdo para que los Jefes Delegacionales rindan un informe pormenorizado sobre la situación y perspectivas de la vivienda en su respectiva demarcación territorial.

Decimosegundo. Revisar los 16 programas delegacionales de desarrollo urbano del Distrito Federal y su impacto en materia del derecho a la vivienda adecuada

Decimotercero. Contemplar dentro del Decreto de Presupuesto del Distrito Federal los recursos necesarios para todos los proyectos que en carácter de vivienda multifamiliar se encuentren en un grado de regularización avanzado.

³ www.derechoalaciudaddf.blogspot.com. La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad es un proyecto que tendrá su versión final en el año 2010 y busca

⁴ Artículo 77. El Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y Vivienda, es un organismo permanente de participación social que asesora en la emisión de estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis en materia de desarrollo urbano y vivienda para su impulso, fomento, desarrollo y mejoramiento.

COMISIÓN DE VIVIENDA

Decimocuarto. Solicitar al Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Oficialía Mayor, Dirección General de Regularización Territorial y demás instituciones relacionadas con la materia inmobiliaria, la relación de predios que se encuentran en proceso de regularización y que serán susceptibles de proyectos de vivienda en el Distrito Federal.

Decimoquinto. Generar un espacio de interlocución con instancias académicas y científicas ubicadas en la Ciudad de México, prioritariamente con la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma de la Ciudad de México y el Instituto de Ciencia y Tecnología de la Ciudad de México.



COMISIÓN DE VIVIENDA

CALENDARIO DE REUNIONES DE TRABAJO

AÑO I DE LA V LEGISLATURA, 2009 1ER. PERIODO ORDINARIO

SESIÓN	DÍA	MES
INSTALACIÓN	13	OCTUBRE
1º	6	NOVIEMBRE

AÑO I DE LA V LEGISLATURA, 2010 1ER. PERIODO DE RECESO

SESIÓN	DÍA	MES
2º	12	FEBRERO

AÑO I DE LA V LEGISLATURA, 2010 2DO. PERIODO ORDINARIO

SESIÓN	DÍA	MES
3º	9	ABRIL

AÑO I DE LA V LEGISLATURA, 2010 2DO. PERIODO DE RECESO

SESIÓN	DÍA	MES
4º	11	JUNIO
5º	13	AGOSTO

COMISIÓN DE VIVIENDA



AÑO II DE LA V LEGISLATURA, 2010 1ER. PERIODO ORDINARIO

SESIÓN	DÍA	MES
6°	8	OCTUBRE
7°	10	DICIEMBRE

AÑO II DE LA V LEGISLATURA, 2011 1ER. PERIODO DE RECESO

SESIÓN	DÍA	MES
8°	11	FEBRERO

AÑO II DE LA V LEGISLATURA, 2011 2DO. PERIODO ORDINARIO

SESIÓN	DÍA	MES
9°	8	ABRIL

AÑO II DE LA V LEGISLATURA, 2011 2DO. PERIODO DE RECESO

SESIÓN	DÍA	MES
10°	10	JUNIO
11°	12	AGOSTO

COMISIÓN DE VIVIENDA



AÑO III DE LA V LEGISLATURA, 2011 1ER. PERIODO ORDINARIO

SESIÓN	DÍA	MES
12°	14	OCTUBRE
13°	9	DICIEMBRE

AÑO III DE LA V LEGISLATURA, 2012 1ER. PERIODO DE RECESO

SESIÓN	DÍA	MES
14°	10	FEBRERO

AÑO III DE LA V LEGISLATURA, 2012 2DO. PERIODO ORDINARIO

SESIÓN	DÍA	MES
15°	13	ABRIL

AÑO III DE LA V LEGISLATURA, 2012 2DO. PERIODO DE RECESO

SESIÓN	DÍA	MES
16°	8	JUNIO
17°	10	AGOSTO



V Legislatura

Justificación de la solicitud de reasignaciones de recursos para el Distrito Federal

Presupuesto de Egresos de la Federación 2010

TOTAL
15,000 millones
de pesos

Noviembre, 2009



h) Fondo de Apoyo para la Vivienda Social

V Legislatura

- Los mecanismos, programas y fondos existentes para que los capitalinos puedan adquirir, construir o remodelar una vivienda social, tales como los créditos que otorga el FOVISSSTE y el INFONAVIT, son limitados e insuficientes debido a que los costos del suelo en la Ciudad de México están significativamente por arriba del promedio nacional.
- Por ende, aun cuando los trabajadores que radican en la Ciudad de México realizan aportaciones para fundear programas de vivienda social, estos difícilmente se materializan en desarrollos de vivienda en la Ciudad debido a que el alto costo del suelo los hace más viables los proyectos en otras entidades federativas.
- Por tanto, es necesario crear un **Fondo de Apoyo a la Vivienda Social** destinado a apoyar a los capitalinos de bajos recursos para financiar la compra de terreno para construcción habitacional, o bien la adquisición de vivienda de interés social en el Distrito Federal.



Presupuesto solicitado: 1,000 millones de pesos



Resumen Proyectos del Distrito Federal

V Legislatura

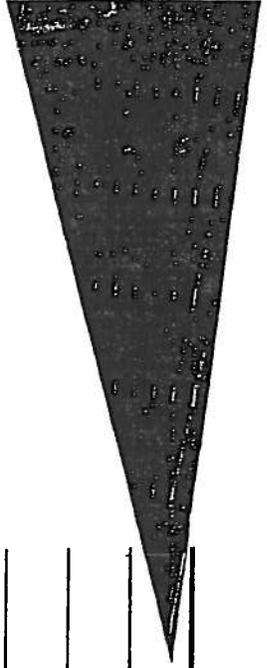
Programa	Monto (millones de pesos)
Infraestructura	6,400
a). Sistema de Transporte Colectivo. Línea 12	3,500
b). Proyectos Hidráulicos	1,200
c). Bordo Poniente	1,100
d). Centro Histórico	600
Seguridad Pública	2,000
e). Proyecto Cámaras Bicentenario	2,000
Protección Civil	1,000
f). Barrancas y Hundimientos	1,000
Fondo de Apoyo para la Vivienda Social	1,000
Delegaciones	1,000
Reforzamiento de la Atención de la Influenza	600
Suelo de Conservación	500
Perspectiva de Derechos Humanos	2,500



TOTAL

15,000

millones de pesos



Diagnóstico de derechos humanos

del Distrito Federal

Ciudad de México, 2008



MEXICO

fundar



Qlige

Parte III. Núcleo Seguridad humana

Capítulo 12. Derecho a una vivienda adecuada¹

642. Para evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado capitalino en materia de derecho a una vivienda adecuada, se describe el contenido de este derecho y de las obligaciones del Estado, a partir de una revisión del derecho internacional de los derechos humanos.

643. Después se da un panorama general del estado que guarda el derecho a una vivienda adecuada en el Distrito Federal. Se analizan los diferentes aspectos que permiten determinar si las formas de vivienda constituyen una "vivienda adecuada" según los estándares internacionales de derechos humanos. Para ello se recurre principalmente a información estadística oficial, y la fuente disponible más reciente es el *II Censo de población y vivienda 2005*.

644. Para completar este análisis, en el apartado sobre Marco jurídico se evalúa el grado de reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada en la normatividad federal y local. En el apartado sobre Instancias y políticas públicas se aborda la naturaleza y alcance de las principales políticas públicas y programas desarrollados en la materia. Antes de concluir, se hacen consideraciones respecto de la justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada en el Distrito Federal.

12.1 Normatividad internacional

Contenido del derecho a una vivienda adecuada

645. El derecho a una vivienda adecuada se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos,² en su artículo 25, párrafo primero, que a la letra dice:

"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..."

646. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³ consagra dicho derecho en su artículo 11, párrafo primero, y señala que el Estado se obliga a tomar las acciones necesarias para garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todas las personas:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

647. La Observación general núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho a una vivienda adecuada, enfatiza que "el derecho a la vivienda se aplica a toda persona y no debe interpretarse en un sentido estricto, sino que debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte".⁴ En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto a ninguna forma de discriminación.⁵

648. El relator especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, Miloon Kothari, ha definido el derecho a la vivienda como: "el derecho de todo hombre, mujer, joven, niño, a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad".⁶

649. En la mencionada observación general, se especifican siete aspectos que hay que tener en cuenta al determinar si las formas de vivienda constituyen una "vivienda adecuada". A saber:⁷

- a) *Seguridad jurídica de la tenencia*: contar con un marco jurídico y administrativo que garantice a todas las personas una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento, el desalojo involuntario u otras amenazas.
- b) *Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras*: todas las personas deben tener acceso permanente a recursos tales como agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.
- c) *Gastos adecuados al nivel de ingreso (asequibilidad)*: los gastos que entraña la vivienda no deben impedir ni comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Se deben crear subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe proteger a los inquilinos de costos o aumentos desproporcionados de los alquileres.
- d) *Vivienda habitable*: la vivienda debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
- e) *Accesibilidad (por parte de todos los grupos sociales, sin discriminación)*: todas las personas, y especialmente aquellas en situación de mayor vulnerabilidad, deben tener acceso a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
- f) *Lugar adecuado*: la vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, escuelas y otros servicios sociales. No debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes.
- g) *Adecuación cultural de la vivienda*: la manera en que se construye la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en general deben permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Obligaciones del Estado⁸

650. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a una vivienda adecuada impone al Estado obligaciones de efecto inmediato (obligación de no discriminación y de adoptar medidas) y las obligaciones de *respetar, proteger y realizar*.

- a) La obligación de *respetar*: el Estado debe abstenerse de llevar a cabo toda medida que impida que las propias personas satisfagan este derecho cuando pueden hacerlo, por sí solas o en asociación con otras.
- b) La obligación de *proteger*: el Estado debe impedir toda posible violación de este derecho por terceros, como propietario, empresas urbanizadoras, vecinos u otros. Si ocurren tales violaciones, las autoridades públicas deben impedir nuevos abusos, crear y garantizar el acceso a mecanismos judiciales, cuasi judiciales, administrativos o políticos que ofrezcan reparación a las víctimas de violación.

- c) La obligación de *realizar*, que se subdivide en *promover* (el Estado debe aplicar medidas, incluido el reconocimiento de este derecho en la legislación nacional y la incorporación del contenido del derecho a la vivienda en las políticas en la materia y de otro tipo), y *garantizar* (el Estado deberá tomar las medidas necesarias para garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción la oportunidad de satisfacer su derecho a una vivienda adecuada que no se alcance mediante el esfuerzo personal).

Desalojos forzosos

651. Otro lineamiento internacional importante para determinar la adecuada acción del Estado en respecto al derecho a una vivienda, es la Observación general núm. 7 del Comité DESC sobre los desalojos forzosos.

652. Este instrumento define los desalojos forzosos como "el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos",⁹ y establece que son *prima facie* incompatible con lo establecido en el artículo 11 del PIDESC.¹⁰

653. En dicha observación se señala que: "Además de infringir claramente los derechos consagrados en el Pacto, la práctica de los desalojos forzosos también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios"¹¹

654. La observación insiste en que antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas,¹² el Estado deberá velar por que se estudien, en consulta con los interesados, todas las posibilidades que permitan evitar recurrir a la fuerza, así como velar para que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas. En particular, señala:

Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.¹³

655. Los desalojos forzosos no se aceptan mientras no se atienda el derecho al debido proceso, el derecho a la seguridad, a vivir en paz, a la consulta de las personas, a la proporcionalidad en el uso de la fuerza y al resguardo de los bienes. Aún más, la observación señala las garantías procesales que se deben respetar en el contexto de los desalojos forzosos:

Aunque la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, tienen especial pertinencia para la cuestión de los desalojos forzosos, que guarda relación directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos. El Comité considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran:

- a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas;
- b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo;
- c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas;
- d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas;
- e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo;
- f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento;
- g) ofrecer recursos jurídicos; y
- h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales".¹⁴

12.2 Contexto en el Distrito Federal

Características de la vivienda y disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras

656. Según el *II Censo de Población y Vivienda 2005*, en el Distrito Federal se cuenta con 2 215 451 viviendas particulares habitadas, cifra que representa 9.2% del total nacional.¹⁵
657. Son casas independientes 53.6% de las viviendas; el resto, departamentos en edificios. En cuanto al acceso a los servicios básicos, 97.1% de las viviendas tiene agua potable, 93.2% drenaje conectado a la red pública y 98.6% energía eléctrica. El 97.9% tiene un piso que no es de tierra. Respecto de la disponibilidad de bienes, 97.8% de las viviendas tiene televisión, 90.5% refrigerador, 76.9% lavadora y 37.2% computadora.¹⁶ El promedio de ocupantes por vivienda en el Distrito Federal es de 3.8 personas, frente a 4.2 en el país.¹⁷
658. Si bien la capital ocupa los primeros lugares en los indicadores relativos a las características físicas de las viviendas, un estudio de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) identificó que en el año 2000, más de 11% de los hogares de la capital no contaba con una vivienda adecuada, por las condiciones de hacinamiento o de deterioro en la construcción.¹⁸
659. Para el año 2005, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) estima que más de dos millones de personas cuentan con un sólo cuarto para habitar. Las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero concentran 34.2% del total de este tipo de viviendas. En la Delegación Milpa Alta casi la mitad de las viviendas tiene un sólo cuarto, y 38% en Xochimilco.¹⁹ Por otro lado, en la capital, 147 mil viviendas, en las que habita poco más de medio millón de personas, no tienen sanitarios propios. Tres de cada 10 viviendas carecen por completo de ese servicio, lo que significa una población cercana a 126 mil habitantes. Las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las que concentran el mayor número de viviendas que no cuentan con ese fundamental servicio.²⁰
660. Si bien en el Distrito Federal sólo 4.3% del parque habitacional no cuenta con cocina, en números absolutos se estima que más de 95 mil viviendas, en las cuales reside una población cercana

a 365 mil personas, carecen de ella. Nuevamente las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las que cuentan con el mayor número de viviendas sin cocina.²¹

661. Un indicador de las malas condiciones habitacionales es el porcentaje de familias que utilizan la cocina para dormir. En casi 8% de las viviendas del Distrito Federal se tiene esta práctica, que afecta la vida cotidiana de un alto número de personas. Las delegaciones Milpa Alta, Xochimilco e Iztapalapa registran en su parque habitacional la mayor proporción de viviendas donde se usa la cocina para dormir.²²

662. Los pueblos indígenas en el Distrito Federal presentan mayor rezago en el acceso a una vivienda digna: en 2002, 27.6% de las viviendas indígenas tenían piso de tierra, 73% no tenían agua entubada, 52.6% no contaba con drenaje y 11.2% vivía sin energía eléctrica.²³

Rezago habitacional y necesidad de vivienda

663. De acuerdo con los criterios del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), se considera que un país atiende sus requerimientos de vivienda cuando no hay necesidad de vivienda nueva y los requerimientos de mejoramiento no exceden 3% del inventario habitacional.²⁴

664. En el año 2000, la Conafovi calculó que, tomando en cuenta el rezago habitacional por hacinamiento y deterioro de las viviendas, era necesario construir más de 1.8 millones de viviendas nuevas y mejorar 2.5 millones en el país.²⁵ Al Distrito Federal le correspondía la construcción de más de 153 mil nuevas viviendas y el mejoramiento de 92 mil.²⁶ La necesidad de viviendas nuevas era elevada, y el índice de mejoramiento respecto al inventario habitacional era de 4.38%, aún muy lejos del máximo aceptable arriba mencionado.²⁷

665. Por concepto de necesidades de vivienda para enfrentar el crecimiento de la población, así como el deterioro de la vivienda por concepto de caducidad de la construcción (50 años para la vivienda aceptable y 25 años para la vivienda en condiciones regulares en la actualidad), la Conafovi estableció que en el Distrito Federal, para el periodo 2001-2010, sería necesaria la construcción de 372 693 viviendas nuevas y 460 146 acciones de mejoramiento en muros y techos, es decir, un promedio anual, respectivamente: de 37 mil y 46 mil acciones.²⁸

Asequibilidad y accesibilidad de la vivienda

666. En el Distrito Federal hay dos grandes limitantes para acceder a la vivienda: su alto costo y las condicionantes aplicables a los créditos, lo cual incide directamente en la posibilidad de la población para acceder a una vivienda.

667. El precio de la vivienda en el mercado inmobiliario (véase el Cuadro 12.1) la hace inaccesible para amplios sectores de la población capitalina.

Cuadro 12.1. Costo del metro cuadrado de construcción en vivienda según modelo en abril de 2004 y precios actuales de la vivienda*

Modelo anterior (hasta enero de 2004)	Modelo actual (después enero de 2004)	Costo del m ² de construcción en abril de 2004 ^b	Costo de la vivienda a pesos de diciembre de 2007 ^c
Casa popular 36 m ²	Casa habitación unifamiliar popular	3 057.85	180 473.25
Casa económica 49 m ²	Casa habitación unifamiliar baja	3 977.64	319 533.15
Casa media 230 m ²	Casa habitación unifamiliar media	5 830.12	2 198 361.40
Casa de lujo 500 m ²	Casa habitación unifamiliar alta	9 279.07	2 725 968.15
Edificio 3 780 m ² con apartamentos de 120 m ²	Edificio habitacional plurifamiliar media	5 626.95	1 107 000.95
Edificio de 11 269 m ² con 21 apartamentos de 391 m ² lujo	Edificio habitacional plurifamiliar alta	6 900.53	4 423 366.25

* Elaborado con base en el cuadro Costos por m² de Construcción, marzo-abril 2004, en Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, *Resumen estadístico del sector vivienda*, mayo de 2004.

^b No incluye el costo indirecto y las utilidades de los contratistas (24%), ni 15% de IVA.

^c Incluye costos indirectos e IVA. Factor de conversión mediante UDI, al 30 de abril de 2004: 3.41494200; UDI al 10 de diciembre de 2007: 3.926066.

668. Los promotores inmobiliarios reconocen que la política habitacional ha propiciado el incremento de precios de la vivienda hasta en 30%, especialmente en la vivienda de interés social.²⁹ Esto se profundizó con la emisión del Bando Informativo núm. 2.³⁰ Con la intención de promover el repoblamiento del centro de la ciudad, dicho bando impide la construcción de vivienda fuera de las delegaciones centrales, lo que generó que el precio del suelo se elevara hasta en 300%. Además, propició la saturación de los servicios en estas zonas, como es el caso del servicio de energía eléctrica, en el que hay un déficit de 30% en las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo.³¹ La directora del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) en el sexenio pasado (2000-2006), Edna Elena Vega Rangel, reconoció que el costo del suelo se había incrementado de manera considerable haciendo cada vez más difícil su adquisición.³²

669. Entre 2001 y 2005, se otorgaron poco más de 87 mil créditos para mejoramiento de las construcciones y casi 259 mil para adquisición de vivienda,³³ incluyendo los créditos del Fondo de Vivienda para los trabajadores al servicio del Estado (Fovissste), del Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), de la Sociedad Hipotecaria Federal (Programa de Financiamiento a la Vivienda-Profivi y Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda-Pro-savi), del Invi y de otros intermediarios financieros (véase el Cuadro 12.2).

670. No obstante, no se cuenta con información sobre del tipo de vivienda adquirida con estos créditos ni sobre la distribución de la misma ni sobre la entidad federativa donde el crédito se haya ejercido, lo cual dificulta, entre otras cosas, determinar si estos créditos han sido destinados a la renovación del parque habitacional capitalino.

671. Según el simulador de créditos hipotecarios del Consejo Nacional de Vivienda (Conavi, ex Conafovi), cualquier persona que deseara acceder a la vivienda popular (de 36 m²) en el Distrito Federal y solicitara un crédito de 180 473 pesos (véase el Cuadro 12.1), debería amortizar un enganche de 63 165 pesos, aportar una mensualidad de 1 292 durante 20 años y acreditar un salario mínimo de más de 4 305 pesos, equivalente a cuatro veces el salario mínimo vigente. El costo anual del crédito es de 15.90%. El crédito se encarece si se desea pagar en menor tiempo: con un enganche de 18 047 pesos, mensualidades de 3 695 pesos durante cinco años, con un costo anual del crédito de 17.39%, la persona solicitante debe acreditar un ingreso mínimo de 12 318 pesos, es decir 12 veces

Cuadro 12.2. Créditos e inversión para vivienda según organismo en el Distrito Federal (2001-2005). Inversión en miles de pesos corrientes*

	Adquisición		Mejoramiento		Total	
	Créditos	Inversión	Créditos	Inversión	Créditos	Inversión
Distrito Federal	258 741	61 182 306 900	87 587	3 773 868 000	346 328	64 956 174 900
Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste)	18 133	5 119 817 100	-	-	19 090	5 346 304 900
Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)	133 337	28 995 757 100	1 999	330 365 100	135 336	29 326 122 200
Sociedad Hipotecaria Federal (Profivi)	13 123	3 649 745 200	-	-	13 123	3 649 745 200
Instituto de Vivienda del Distrito Federal, y otros organismos (Invi)	73 735	7 281 377 300	80 523	3 035 665 000	154 258	10 317 042 300
Intermediarios financieros	13 518	13 189 234 000	-	-	13 518	13 189 234 000
Otros organismos	6 450	2 899 268 900	-	-	8 809	3 052 474 000

* Conafovi, Serie histórica de estadística de vivienda.

el salario mínimo vigente. El costo final de la vivienda se duplica en el plazo a 20 años (373 163.95 pesos) y aumenta en una tercera parte para el plazo de cinco años (239 788.10 pesos).³⁴

672. Los instrumentos financieros de vivienda están dirigidos a la población que gane cuatro o más veces el salario mínimo, es decir, sólo poco más de 20% de las personas ocupadas; pues según la *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral*, realizada en el segundo trimestre de 2007, 50% de la población ocupada en el Distrito Federal gana menos de tres salarios mínimos, 18% entre tres y cinco, y solamente 18% más de cinco salarios mínimos.³⁵

673. En las últimas décadas, la pérdida del poder adquisitivo, aunada al desempleo, subempleo y falta de generación de empleo estable,³⁶ impide a amplios sectores de la población de ingresos medios y bajos acreditar un ingreso suficiente y estable para acceder a créditos y adquirir, mejorar o ampliar su vivienda. El problema del acceso a la vivienda y a los créditos hipotecarios afecta fundamentalmente a las y los jóvenes, las jefas de familia y personas adultas mayores, pues son los grupos que se insertan en el mercado laboral de forma más precaria, con salarios bajos y sin prestaciones sociales.³⁷

674. Más adelante, en este capítulo, se analizan las facilidades de créditos desarrolladas por el Invi para las personas con escasos recursos que, sin embargo, no permiten cubrir la totalidad de la demanda.

675. En este sentido, se calcula que entre 50 y 60% de la población en el Distrito Federal ha tenido que resolver su acceso a la vivienda fuera del mercado formal de suelo y vivienda. "en las colonias populares que se constituyeron y consolidaron progresivamente entre 1940 y 1990 en las periferias sucesivas de la ciudad".³⁸

Tendencias territoriales, transporte e infraestructura urbana y vial

676. En relación con las dinámicas territoriales, se observa una doble tendencia en el Distrito Federal:

- por un lado, una pérdida de la vocación habitacional de las zonas centrales;
- por otro, la densificación de áreas periféricas o de los municipios conurbados, zonas con escaso equipamiento urbano y vial.

677. En el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, el Gobierno del Distrito Federal informa que "a partir de los ochenta, las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) han experimentado un desplazamiento del uso habitacional como consecuencia de un fenómeno de sobre-especialización en el uso de suelo, el cual hace evidente el claro dominio del uso comercial y de servicios sobre los demás usos".³⁹

678. El cambio en el uso de suelo, además del alto costo de la vivienda antes referido, ha implicado una tendencia a la despoblación en las zonas céntricas de la ciudad, y paralelamente un crecimiento habitacional en las zonas periféricas y en los municipios conurbanos, generalmente "sobre extensas superficies anteriormente ocupadas para la agricultura, estableciéndose una estructura urbana donde los nuevos conjuntos habitacionales padecen la falta de infraestructura vial y de servicios públicos".⁴⁰

679. El equipamiento y los servicios, especialmente relacionados con la educación, salud, cultura, comercio, trabajo y esparcimiento, se concentran en el centro de la ciudad, "situación que repercute en la movilidad de la población hacia las áreas centrales para acceder a dichos servicios, con el consecuente impacto en los sistemas viales y de transporte".⁴¹ De manera general, "el crecimiento desordenado de la estructura urbana complica el trazo de la red de comunicaciones, lo que dificulta la conexión entre las áreas centrales con las de la periferia e incrementa las distancias y los tiempos de transportación".⁴²

680. Las consecuencias son, en particular, un incremento de la carga y congestión vehicular, de la contaminación ambiental,⁴³ de los accidentes viales, y una pérdida de tiempo muy significativa, que inciden directamente en los niveles de estrés, de salud⁴⁴ y, finalmente, en la calidad de vida de las personas que habitan el Distrito Federal o las zonas conurbanas.⁴⁵

681. Asimismo, es indudable que la falta de transporte público eficiente, cómodo, confiable y no contaminante (en términos ambientales y de ruido) contribuye al aumento del uso del automóvil y transportes particulares y a la saturación de las vías. Si bien esta situación afecta a todas las personas que habitan o transitan por la ciudad, repercute sobre todo en las poblaciones de menores ingresos, quienes viven en su mayoría en zonas conurbadas con deficiencias de transporte.

682. A partir de una encuesta sobre uso del tiempo, puede cuantificarse la pérdida de horas productivas para hombres, mujeres y niños que dependen del transporte público para desplazarse al trabajo, la escuela o su casa. Para las mujeres que trabajan y tienen familia es evidente que el tiempo perdido en el transporte, las malas condiciones del viaje, etc., hacen aún más pesada la carga de la doble jornada.⁴⁶

683. Otra problemática relacionada con las tendencias de ocupación territorial, es el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares y, de manera general, del desarrollo inmobiliario en las zonas de conservación o de alto riesgo y vulnerables. Por un lado, la ocupación del suelo de conservación causa severos daños a los recursos naturales y afecta los servicios ambientales que estas zonas prestan a las y los habitantes de la ciudad.⁴⁷ Por otro lado, para las personas que habitan estas zonas, implica inseguridad jurídica y la negación de servicios públicos (en particular el suministro de agua potable).⁴⁸

Seguridad jurídica y desalojos forzados

684. Los desalojos forzados constituyen un obstáculo estructural para el pleno disfrute del derecho a una vivienda adecuada. En el Distrito Federal no se cuenta con un registro oficial del tipo, número, causas y consecuencias de los desalojos, lo cual dificulta la medición de su importancia en la capital. En este sentido, el Comité DESC ha hecho dos recomendaciones al Estado mexicano. La última dice a la letra: “[El Comité DESC] reitera su petición de que en el próximo informe periódico, el Estado Parte facilite información detallada sobre el número de desalojos forzados, la manera en que tuvieron lugar y las medidas correctivas, sean legislativas o de otra naturaleza, adoptadas por el Estado Parte en relación con esos desalojos, en consonancia en la Observación general núm. 7 del Comité.”⁴⁹

685. En el *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada*, Miloon Kothari, tras su visita a México en marzo del 2002,⁵⁰ se menciona un promedio de tres desalojos por día en el Distrito Federal.

686. Los desalojos más frecuentes son:⁵¹ por arrendamiento o inquilinarios,⁵² por deudas bancarias o con agiotistas,⁵³ por invasión o irregularidad en la tenencia,⁵⁴ por obra pública,⁵⁵ desalojos familiares o desalojos por desastres naturales.⁵⁶

687. Desde 2007, se han dado también desalojos forzados, debido a la política del nuevo gobierno contra el tráfico de drogas. Recurriendo a la extinción de dominio (y otros argumentos) se ha usado el desalojo como método para combatir (o castigar) a los vendedores de droga (narcomenudeo principalmente). Esto ha provocado protestas por parte de las personas afectadas y otros.

688. Para tener una idea de la magnitud del problema y la falta de información, las organizaciones de la sociedad civil que se encargan de atender este tipo de violaciones a los derechos humanos, refieren algunos indicadores como:⁵⁷

- El número de edictos para convocar postores para el remate de propiedades, publicados diariamente en los periódicos de mayor circulación.
- El número de juicios publicados diariamente en el boletín judicial contra deudores, contra arrendatarios y familiares.
- El número de personas afectadas que diariamente asisten a sus oficinas para asesorarse a fin de conservar su vivienda.
- El número de créditos en cartera vencida.
- El número de casos atendidos por la Comisión Nacional de Usuarios de Servicios Financieros (Conducef).

689. Con base en estos indicadores, y de manera conservadora, el Barzón Movimiento Jurídico Nacional reporta las siguientes apreciaciones:⁵⁸

- En promedio, se publican diariamente de 50 a 60 edictos para remate de propiedades, incluyendo la consideración de que cada edicto debe ser publicado tres veces.
- Cada juzgado maneja alrededor de 40 casos donde la vivienda será afectada por un desalojo a través de una sentencia.
- El Barzón atiende en el Distrito Federal un promedio de 150 personas mensualmente y recibe diariamente cinco llamadas telefónicas solicitando apoyo y asesoría para enfrentar un desalojo.
- Se calcula que aún quedan, en el ámbito nacional, un millón de casos no resueltos de los deudores de la Banca afectados por la crisis económica de diciembre de 1994, de los cuales 70% corresponde a la zona centro del país (Distrito Federal, Morelos, Querétaro, Tlaxcala y Puebla).
- En referencia al número de créditos en cartera vencida, las y los acreedores, bancos y agiotistas niegan cualquier información al respecto. No obstante el Infonavit (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) ha reportado que su cartera vencida asciende a 120 000 créditos, de los cuales 60 000 se han vendido a dos recuperadoras de cartera. Tratando de evitar la pérdida de su patrimonio, las personas afectadas han tratado llegar a acuerdos de pago, sin embargo las políticas de recuperación establecidas se encuentran fuera del alcance de aproximadamente 90% de las y los afectados.

690. En su informe, el relator alerta que "en los desalojos a veces se utiliza la fuerza, ejercida por matones, contra las comunidades y los residentes desalojados" y que "[...] son muy pocas las opciones de una vivienda alternativa o de indemnización que se ofrecen a las personas desalojadas".⁵⁹ Hizo especial énfasis en los efectos particularmente graves de los desalojos forzosos en las mujeres y los niños, los cuales pudo identificar a través de los testimonios recibidos durante su visita.⁶⁰

12.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal

Marco jurídico federal

691. El derecho a la vivienda está consagrado en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶¹ que expresa: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."

692. En este sentido este artículo resulta limitado, en tanto que establece a la familia como única titular del derecho a la vivienda y no a la persona, como correspondería al carácter universal de los derechos humanos.⁶²

693. Además, es necesario ligar este derecho con el derecho a la no discriminación,⁶³ en tanto que las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente del género, el estado civil, la edad, la etnicidad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro factor.

694. El aspecto restrictivo de esta norma constitucional impide derivar la protección de la tenencia de la vivienda cuando corresponde a personas solas o aquellas cuya relación entre sí no es parental. En efecto, en México, tanto el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) como el Consejo Nacional de Población (Conapo), determinan como "familia" únicamente aquella relación de parentesco entre al menos dos personas. De esta manera, las personas que no tienen relación biológica, o las personas solas o, más aún, las personas en albergues, no pueden avalar el derecho a la vivienda.

695. En la Ley Federal de Vivienda que entró en vigor el 28 de junio de 2006, se incluyeron en los artículos 2° y 3°, los principales aspectos que definen internacionalmente el derecho humano a una vivienda adecuada: la seguridad de tenencia, del lugar y de la vivienda misma; la disponibilidad de infraestructura, servicios y equipamientos; la habitabilidad y la accesibilidad, el principio de no discriminación y el carácter universal del derecho a la vivienda. Los dos elementos que no se incluyeron en dicha ley son la asequibilidad y la adecuación cultural.⁶⁴

696. En dicha ley la producción social de vivienda recibió un tratamiento amplio, con una definición muy precisa: "aquello que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos; incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones".⁶⁵

Marco jurídico local

697. El Distrito Federal tiene competencias concurrentes con la Federación en materia de vivienda. Con base en el artículo 4° de la Constitución, la Ley Federal de Vivienda señala en su artículo 15, que "las atribuciones en materia de vivienda serán ejercidas por el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia".

698. La principal normatividad local es la Ley de Vivienda del Distrito Federal.⁶⁶ Asimismo, se deben tomar en cuenta otros ordenamientos jurídicos que se refieren al desarrollo urbano, al medio ambiente u otros temas relacionados con la vivienda entre ellos: la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal. Además la legislación administrativa (por ejemplo la Ley Orgánica de la PAOT y la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal) así como la civil (Código Civil para el Distrito Federal) y penal (Código Penal para el Distrito Federal) tienen relación con la protección del derecho a la vivienda.⁶⁷

699. En cuanto a las competencias, la Ley de Vivienda del Distrito Federal considera a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y al Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) como los responsables de diseñar, proponer y ejecutar la política y los programas de vivienda para el Distrito Federal, en base a los siguientes principios y líneas generales:⁶⁸

- Congruencia con los programas de desarrollo económico, social y urbano del Gobierno del Distrito Federal;
- Consideración de la vivienda como factor de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y preservación de los recursos y características del medio ambiente;
- Ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo;
- Fomento, reconocimiento y concertación de la participación de los diferentes productores de vivienda (personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado);
- Reconocimiento y apoyo a los procesos habitacionales y la producción social de vivienda, en particular garantizando la asistencia técnica a través de diversas instancias.

700. La Ley de Vivienda del Distrito Federal establece que "todos los habitantes [sic] tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana, sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas".⁶⁹

701. Hay que señalar la falta de un reglamento para la Ley de Vivienda del Distrito Federal. La misma Ley atribuye al Poder Ejecutivo local la obligación de la expedición de su reglamento, necesario para definir con precisión los alcances y mecanismos para su aplicación. A más de siete años de haberse publicado esta Ley en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el Gobierno local no ha formulado su reglamentación, lo que constituye una seria limitación para su aplicación.⁷⁰

702. La Ley de Vivienda del Distrito Federal, al igual que la Ley Federal de Vivienda y todas las leyes de vivienda de carácter local, se limitan a regular el artículo 4º de la Constitución, pero nunca plantean establecer mecanismos de regulación de la propiedad de la vivienda. Sólo existe un antecedente de este tipo en el Código Civil para el Distrito Federal, que en su artículo 723 establece la figura del patrimonio familiar,⁷¹ el cual no puede ser objeto de compra-venta. No obstante, ningún programa de vivienda contempla esta figura.

703. En el año 2002 entraron en vigor distintas modificaciones al Código Civil del Distrito Federal y a otros procedimientos civiles que reglamentan la relación entre los propietarios y los arrendatarios de viviendas. Éstas fueron objeto de preocupación en el Informe del relator especial Miloon Kuchari después de su visita a México en marzo de 2003. En particular, señaló que estas modificaciones protegen los intereses de las y los propietarios y no de las y los arrendatarios⁷² puesto que:

- a) no se precisaría una notificación para iniciar un juicio contra un arrendatario;
- b) no se necesitaría una notificación del fallo de desalojo;
- c) se ha reducido el plazo del juicio de desalojo de un año a tres meses;
- d) se puede aumentar el alquiler a discreción del propietario; y
- e) el alquiler puede fijarse en moneda extranjera.⁷³

704. El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal regula "las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición, así como el uso de las edificaciones y los usos, destinos y reservas de los predios del territorio del Distrito Federal [las que] deben sujetarse

a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento; de este Reglamento, sus Normas Técnicas Complementarias y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables".⁷⁴ Esta disposición contempla la realización de visitas de verificación administrativa para que durante el proceso de ejecución y para que el uso que se haga o se haya hecho de un predio, estructura, instalación, edificación o construcción, se ajuste a las características previamente registradas. Esta atribución les corresponde a las delegaciones políticas y, en su caso, a la Seduvi.⁷⁵

705. Las Normas Técnicas Complementarias del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal,⁷⁶ establecen que la vivienda mínima debe ser habitable, higiénica y segura, con parámetros mínimos de habitabilidad para la vivienda básica de 35 m² (espacios mínimos con una superficie libre útil de 33.0 m², más la superficie de muros). No obstante, este mínimo no puede considerarse como característica de una "vivienda habitable" que, en los términos del Comité DESC antes mencionado, debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes.

706. Este primer acercamiento a un análisis del grado de reconocimiento del derecho a la vivienda, en el marco jurídico federal y local, permite concluir que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo no están cumpliendo cabalmente su obligación en materia de adecuación de la normatividad en materia de vivienda, a la luz de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, pues persiste una serie de vacíos jurídicos o inadecuación en la materia.

12.4 Instituciones responsables y políticas públicas

Competencias de las instituciones responsables

707. Los principales organismos responsables de la política de vivienda en el país son la Comisión Nacional de Vivienda (antes Conafovi hoy Conavi); los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis); el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del sector privado (Infonavit); el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste); Sociedad Hipotecaria Federal (la banca de desarrollo) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo); y los Organismos Estatales de Vivienda (Orevis), "cada uno de ellos encargados de la atención de distintos sectores de la población, con estrategias distintas, con enfoques un tanto contradictorios, en la mayoría de los casos sin coordinación en la aplicación de sus programas".⁷⁷ Asimismo, existen entidades hipotecarias privadas (bancos y sociedades financieras de objeto limitado –Sofoles– principalmente).

708. En el ámbito federal, a partir de 1990, los organismos nacionales de vivienda se transformaron en entidades financieras, con la finalidad de otorgar crédito hipotecario a su población objetivo, para adquirir en el mercado viviendas construidas por agentes privados. En este sentido, se creó la Conafovi, organismo encargado de conducir una política que enfatiza el papel de la producción de vivienda como motor del desarrollo económico, centrado en la producción mercantil por el sector privado.⁷⁸

709. Paralelamente se dismanteló el soporte institucional que favorecía soluciones habitacionales para la población de bajos ingresos y se favoreció una mayor participación de los agentes privados

como intermediarios de los préstamos, y para organizar el proceso y construir las viviendas.⁷⁹ Estas reformas contribuyeron a incrementar la producción habitacional mercantil, pero dejaron al margen una gran cantidad de la población más pobre del país, por su incapacidad de acceder a este mercado.

710. En el marco de la revisión del IV Informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC en 2006, el Comité DESC de Naciones Unidas observó “con preocupación que los programas de vivienda existentes no responden adecuadamente a las necesidades de vivienda de los pobres”.⁸⁰

711. Si bien es de interés analizar el impacto de las políticas y programas desarrollados por las instancias federales en el Distrito Federal, esta cuestión rebasa el objetivo del presente *Diagnóstico*, cuyo propósito es medir el grado de cumplimiento de las obligaciones que corresponden a las autoridades del Distrito Federal, por lo cual en adelante se hace énfasis al ámbito local exclusivamente.

712. En el ámbito local, le compete a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal: “Formular, conducir y evaluar la programación y política de vivienda en el Distrito Federal, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en concordancia con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de otros programas que incidan en la acción habitacional”,⁸¹ entre otras cosas.

713. La Seduvi del Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria,⁸² y debe coadyuvar a la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda y de los Programas de Vivienda del Distrito Federal.⁸³

714. Sobre la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales, cabe señalar que la Seduvi no tiene funciones específicas de aplicación administrativa de la legislación. Sobre este punto, la Ley de Vivienda remite a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que asigna a las delegaciones políticas del Distrito Federal las facultades disciplinarias correspondientes.⁸⁴

715. En lo relativo al cumplimiento del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal,⁸⁵ esta disposición prevé en su artículo 244 que: “Una vez registrada la manifestación de construcción o expedida la licencia de construcción especial, la Delegación y, en su caso, la Secretaría de Desarrollo, Urbano y Vivienda, ejercerá las funciones de vigilancia y verificación que correspondan [...]”. Asimismo, les corresponde la aplicación de sanciones en caso de violaciones o infracciones.

716. Por su parte, el Invi, organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, tiene como propósito diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven. Su misión es “satisfacer la necesidad de vivienda a la población de escasos recursos económicos residente en el Distrito Federal, a través del otorgamiento de créditos de interés social para vivienda en conjunto y en lote familiar, con la finalidad de contribuir a la realización del derecho humano básico que significa la vivienda”.⁸⁶

Políticas públicas y programas

717. De acuerdo con el Programa Operativo Anual 2007 del Invi, sus objetivos específicos son:⁸⁷

- Introducir nuevas tecnologías y medidas ambientales en la construcción y uso de la vivienda;
- Incorporar en el diseño de las viviendas y sus conjuntos habitacionales, procedimientos constructivos alternativos o con innovaciones tecnológicas que mejoren las condiciones ambientales, así como el diseño de viviendas para diferentes grupos de población (indígena y con capacidades diferentes *[sic]*);
- Promover la vivienda de bajo costo y al menor tiempo de ejecución posible;
- Impulsar acciones tendientes al mejoramiento barrial;
- Contribuir al desarrollo de una actividad económica altamente generadora de empleo.

718. El compromiso de la actual administración en materia de vivienda es llevar a cabo 200 mil acciones de vivienda hasta el término del sexenio, en beneficio de las familias de zonas marginadas, por medio del mejoramiento y construcción de nuevas viviendas. Esta constituye una de las metas de la vertiente de atención de los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal.⁸⁸ Significa un promedio anual de casi 34 mil acciones de vivienda, una meta por debajo de lo requerido para cubrir las necesidades de nuevas viviendas o de mejoramiento por causa del rezago habitacional y del crecimiento demográfico.

719. Desde el año 2000 el Invi se consolidó como el único organismo encargado de la ejecución de los programas de vivienda en la ciudad, a través de dos programas básicos: el Programa de Vivienda en Conjunto y el Programa de Mejoramiento de Vivienda, y dos complementarios: el Programa Rescate de Cartera Hipotecaria y el Programa de Reserva Inmobiliaria, mismos que se siguen desarrollando en la actualidad.

Programas básicos

720. El Programa de Vivienda Conjunta desarrolla proyectos de vivienda para optimizar el uso del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible; se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional; pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada.⁸⁹

721. El Programa de Mejoramiento de Vivienda tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional, fomentando el arraigo familiar o barrial. Asimismo, tiene como finalidad contribuir a los procesos de consolidación o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad, así como al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar. Este programa se aplica en lotes que no presentan situación física de alto riesgo, se ubican en suelo urbano regularizado o en proceso de regularización; en vecindades que no se redensificarán, y en departamentos de interés social y popular, como apoyo financiero a los procesos de auto-administración y mantenimiento que realizan las familias de bajos ingresos.⁹⁰ Este programa da preferencia a predios familiares ubicados en las delegaciones Cuajimalpa, Xochimilco,

Milpa Alta y La Magdalena Contreras,⁹¹ las que concentran el rezago por mejoramiento de vivienda más alto de la ciudad.

Programas complementarios

722. El Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria consiste en adquirir créditos hipotecarios que en su origen fueron promovidos por organismos públicos, pero financiados por la banca u otra fuente financiera, con el objeto de reducir la deuda de los beneficiarios y reestructurarla a condiciones de crédito del Invi.⁹²

723. El Programa de Reserva Inmobiliaria consiste en la transmisión de titularidad de los derechos de inmuebles, propiedad de terceros, hacia un fideicomiso traslativo de dominio, mediante el cual el Invi tenga la facultad de designar a los beneficiarios de las acciones de vivienda que se contengan o puedan desarrollarse en el mismo.⁹³

724. En 2003 se inició el Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural, destinado a familias que habitan en inmuebles en mal estado (en la mayoría de los casos en el centro histórico de la ciudad y catalogados como patrimonio histórico o artístico) para que pudieran acceder a una vivienda en mejores condiciones, así como el Programa de Riesgos Hidrometeorológicos para atender y proteger la integridad física de quienes construyeron o habitan viviendas en zonas de riesgo, en particular en la temporada de lluvias.

Otorgamientos de créditos

725. La prioridad del Invi es el otorgamiento de créditos (contemplados en los distintos programas arriba mencionados), asignados a quienes pueden demostrar vivir en el Distrito Federal y no rebasar un ingreso individual de 4.7 veces el salario mínimo u ocho, en caso de ser familiar. Los créditos se otorgan sin la aportación de un enganche y sin tasas de interés, y con una aportación mensual a pagar por la persona deudora que no puede rebasar 15% del ingreso familiar. A algunas familias, por su situación de extrema vulnerabilidad, se les apoya con un subsidio adicional, hasta de 100% en algunos casos.⁹⁴

726. Durante el periodo 2000-2006, el Invi otorgó poco más de 147 mil créditos, de los cuales 112 749 fueron a través del Programa de Mejoramiento (de ellos 78 188 fueron para mejoramiento y 34 561 para vivienda nueva). Dentro del Programa de Vivienda en Conjunto se otorgaron 33 497 créditos para vivienda nueva. A ello se suman 907 dentro del Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria. Asimismo, el Invi llevó a cabo las siguientes acciones: 4 149 familias atendidas en el Programa de Alto Riesgo Estructural, 682 familias en el de Riesgos Hidrometeorológicos, 17 proyectos para grupos indígenas en beneficio de 485 familias, reubicación o sustitución de vivienda para poco más de 1 300 familias que vivían en campamentos. De las familias beneficiadas 66% tenían un ingreso inferior a tres veces el salario mínimo.⁹⁵

727. Otra fuente reporta que el Invi otorgó desde el año 2001 hasta el 31 de agosto del año 2007, un total de 158 125 créditos de vivienda, de los cuales 21 126 (un poco más de 15%) estuvieron

destinados específicamente a grupos en situación de vulnerabilidad, como madres solteras, personas con discapacidad, personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar y personas indígenas. Cerca de 60% de los créditos se otorgaron a mujeres.⁹⁶

728. Según información proporcionada por el Invi, hasta finales del mes de agosto del 2007 los beneficiarios efectivos de las políticas públicas arriba descritas eran 1 931 personas en el Programa de Vivienda en Conjunto y 12 553 en el Programa de Mejoramiento de Vivienda, con un total de 14 484 créditos otorgados por este Instituto. Sin embargo, las acciones programadas para el ejercicio fiscal 2007 eran 21 042 créditos, es decir que para finales de agosto del 2007 quedaban 6 558 créditos pendientes por otorgar para alcanzar la meta programada.⁹⁷

Valoración de los programas

729. Para el periodo 2000-2006, el Invi considera haber atendido temas fundamentales para garantizar el derecho a una vivienda adecuada, al hacer accesible la vivienda a la población de más bajos recursos que no es atendida por otros organismos financieros.⁹⁸

730. No obstante un panorama que aparentemente apuntala a un ideal de garantizar el derecho a una vivienda, el Invi enfrenta una serie de limitaciones que se pueden resumir en los siguientes puntos.

- En primer lugar, el Invi advierte que está rebasado por la demanda de créditos: para inicios de 2007, la demanda era de 55 337 en el Programa de Vivienda en Conjunto y 40 000 en el Programa de Mejoramiento de Vivienda, con un total de 95 337 personas demandantes de crédito de vivienda, de las cuales se han atendido 14 484, quedando pendientes 80 853 personas, que se encuentran en espera de un crédito.⁹⁹ El Programa de Alto Riesgo registra unos 2 227 inmuebles con daños estructurales pendientes por atender.¹⁰⁰ Asimismo, se valora que los procesos de escrituración, y en general de atención, son en extremo complejos y lentos¹⁰¹ y favorecen la corrupción.
- En palabras del Invi, la consecución de la meta de 200 mil acciones de vivienda para el sexenio en curso conlleva a la adecuación y reforzamiento de los recursos y procesos internos de dicha institución, pues las condiciones orgánico-administrativas y de recursos actuales no son óptimas para el desempeño de dicha responsabilidad.¹⁰²
- Por otra parte, los programas de vivienda no toman en cuenta la situación de aquellas personas y familias que habitan en asentamientos irregulares, sólo van dirigidos a zonas que cuenten con servicios y equipamiento urbano disponible, así como predios con propiedad regularizada. Desde la propia normatividad y la fundamentación de los programas de vivienda, queda excluida la población que, por su condición de pobreza o extrema pobreza, no cuenta con los recursos para acceder por sí misma a un terreno o construcción regularizada. En consecuencia, estos grupos son los que menos apoyo reciben para satisfacer su derecho a una vivienda digna, lo cual en muchas ocasiones los lleva a hacerse de una vivienda invadiendo terrenos en áreas ecológicas, privadas, marginadas o de alto riesgo y sin poder contar con el acceso a servicios básicos como agua potable, luz y drenaje.

- La ex directora del Invi identifica también como obstáculo “el número importante de seudolíderes [que] han abusado de los programas, cayendo en una corrupción que afecta directamente a las familias y de manera indirecta al propio Instituto; pervirtiendo en muchos casos el concepto central de Producción Social de Vivienda”.¹⁰³ Este mismo punto fue subrayado en un ejercicio de evaluación llevado a cabo por distintas instancias del Distrito Federal y la UAM, que enfatizaron la “susceptibilidad al clientelismo político y a la intromisión de gestores informales”¹⁰⁴ en los programas de vivienda en el Distrito Federal.
- Otra limitante es la carencia de una política de vivienda integral de alcances metropolitanos: “no se ha logrado avanzar en una concepción metropolitana para la elaboración de un Programa Metropolitano de Vivienda. Las políticas en torno a la vivienda y el desarrollo parecen contradictorias entre las entidades que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México.”¹⁰⁵
- Los grupos en situación de vulnerabilidad, como las madres solteras, las personas adultas mayores, las madres jefas de hogar, las personas indígenas o las personas con discapacidad tienen un trato preferencial en los programas de otorgamiento de créditos. No obstante, no se tiene información acerca del impacto de dichas acciones en la problemática de cada uno de esos grupos de atención.
- La Ley de Vivienda del Distrito Federal reconoce la importancia del apoyo a la producción social de vivienda. Sin embargo, en el marco de la elaboración de este *Diagnóstico*, el Comité Coordinador no recibió información ni del Invi ni de otras instancias, respecto de los avances en el impulso de instrumentos de apoyo y fomento (administrativos, legales, técnicos, financieros, sociales, de capacitación, etc.) a la producción social de vivienda en la ciudad.

Disponibilidad de información

731. La ausencia de bases de datos que soporten el propio diagnóstico y orienten la definición de las políticas y programas de vivienda desarrollados por el Gobierno del Distrito Federal, en particular a través del Invi, constituye una limitante al ejercicio de planeación gubernamental. Asimismo, dificultó la elaboración del presente *Diagnóstico* por implicar la necesidad de recurrir a una diversidad de fuentes de información, lo cual le restó homogeneidad al documento. Por ejemplo, no se cuenta con información estadística sobre la amplitud del problema de la falta de viviendas en el Distrito Federal, desglosado por edad, sexo, grupo étnico, estado civil, etc., ello a pesar de la recomendación del Comité DESC de 2006 al Estado mexicano.¹⁰⁶

732. En este mismo sentido, el Invi no brindó información sobre los mecanismos para transparentar la información respecto de la contratación y adjudicación de obras a las constructoras. Tampoco se tuvo acceso a información respecto de la calidad, rapidez y eficiencia de la atención al público en los trámites relacionados con la vivienda.

733. La inexistencia de un mecanismo permanente de evaluación que permita observar la incidencia de las acciones de vivienda realizadas y de sus beneficios para la población atendida, limitó al Comité Coordinador para medir los avances de la política de vivienda en la capital y su impacto en la realización del derecho a una vivienda adecuada.

734. Por otro lado, las empresas productoras, los bancos y demás agentes privados involucrados en este sector no transparentan información respecto al uso de recursos, ni informan de manera adecuada y exhaustiva sobre el inventario de sobreoferta, la cartera vencida y los montos reales de producción,¹⁰⁷ lo cual también limitó el presente análisis.

Información relativa a la Procuraduría Social del Distrito Federal (Prosoc) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

Procuraduría Social del Distrito Federal (Prosoc)

735. La Prosoc es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su actuar se rige principalmente por la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal: en ella se establece que tiene por objeto ser una instancia accesible a los particulares, para la defensa de los derechos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal; así como procurar y coadyuvar al cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal;¹⁰⁸ y desarrollar programas sociales para el mejoramiento de la vivienda urbana de interés social. Esta competencia le hace “una dependencia que tiene un cierto grado de incidencia en la realización del derecho a la vivienda adecuada”.¹⁰⁹

736. El Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social (PSUH), Ollin Callan, que desarrolla la Prosoc, parte del reconocimiento de los conjuntos o unidades habitacionales en el Distrito Federal como residencias colectivas de alta inversión pública, que alojan a una población con características sociales y económicas en situación de riesgo. Se diseñó como un intento institucional, en el marco de la política social del Distrito Federal, de recuperación y mantenimiento de las condiciones de habitabilidad de dichos conjuntos. Este programa está principalmente orientado a las unidades habitacionales que se encuentran en condiciones de alta marginación y pobreza en el Distrito Federal. La Prosoc estima que dicho Programa “llega a dos terceras partes de las unidades habitacionales del Distrito Federal que son las de interés social”, sin embargo “el PSUH no tiene evaluación de impacto”.¹¹⁰

737. Cabe señalar que la Prosoc es un organismo descentralizado que tiene competencia para conocer quejas tanto en materia condominal como administrativa, lo que la convierte en una institución cuasi-judicial que puede hacer recomendaciones a las instituciones de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, por lo que incide en el acceso a la justicia a la ciudadanía.¹¹¹ En particular, recibe quejas relacionadas con las funciones públicas y prestaciones de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal. Las quejas recibidas en atención a los servicios urbanos fueron 1 001 en el año 2005, 1 925 en 2006 y 349 en 2007.¹¹²

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)*¹¹³

738. De enero de 2005 a diciembre de 2007, la CDHDF¹¹⁴ recibió un total de 299 quejas por presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado. Dentro de estas quejas, las visitadurías generales responsables de la investigación calificaron afectaciones a los tipos de violación siguientes:¹¹⁵

desalojo ilegal (29 menciones); obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada (118 menciones) y obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, etc. (182 menciones).

739. Son ocho las recomendaciones emitidas por la CDHDF por violaciones al derecho a la vivienda. Corresponden a desalojos forzosos tres de ellas (14/1995, 01/2003 y 12/2007), a la violación a la seguridad jurídica una (08/1996) y violación a la seguridad y el bienestar de las personas, cuatro (09/1996, 11/2002, 07/2006 y 15/2006). Cinco de ellas fueron aceptadas totalmente y concluidas, a excepción de la 01/2003, concluida pero aceptada parcialmente, con el cumplimiento total por parte de la Contraloría General del Distrito Federal, la no aceptación por parte de la Delegación Xochimilco y la aceptación parcial y cumplimiento insatisfactorio por parte de la Secretaría de Seguridad Pública. Este caso se refiere al desalojo del predio de Amalacachico. No obstante que se constató el pillaje por parte de elementos de la policía y los inadecuados procedimientos para llevar a cabo el desalojo de numerosas viviendas, las autoridades no procedieron exhaustivamente a la investigación de los elementos policíacos, ni subsanó el procedimiento para atender el desalojo de personas que habitaban viviendas.

740. La autoridad de la Delegación La Magdalena Contreras no aceptó la recomendación 11/2002, emitida toda vez que los servidores públicos de la demarcación no procedieron a la protección de un vecino que demandó seguridad, pues los habitantes del lugar le impedían acceder a su vivienda.

741. Aún pendientes de cumplimiento están las recomendaciones 15/2006 y la 12/2007. La primera corresponde a la edificación de una unidad habitacional en una zona peligrosa para los habitantes. Las autoridades de la Delegación Iztapalapa y del Invi procedieron inmediatamente a la aceptación de la recomendación, no así las autoridades de la Seduvi, que procedieron a una aceptación parcial.

742. La última, la 12/2007 dirigida al jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue aceptada sólo parcialmente. El caso corresponde a la expropiación de construcciones utilizadas para vivienda mediante un procedimiento que omitió el derecho de audiencia y no respetó el debido proceso. La autoridad argumenta que esas expropiaciones fueron con el fin de combatir la delincuencia. Sin embargo, la normatividad en la materia no la faculta para evadir el debido proceso. No obstante, y aun cuando la ley le diera atribuciones para ello en este supuesto, el procedimiento es violatorio de la Observación general núm. 7 del Comité DESC sobre desalojos.¹¹⁶ En el mismo caso está la Recomendación 14/2007. La autoridad ya presentó pruebas de avance, no obstante la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF valoró que las mismas no cubrieron el perfil necesario para considerarlas fundamento de un avance en el cumplimiento.

743. Respecto al cumplimiento de las Recomendaciones, se observa un retraso por parte del Invi y la Seduvi, especialmente en lo que se refiere a la reparación del daño a las personas afectadas por las expropiaciones derivadas de las acciones de seguridad pública.

12.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho a la vivienda

744. En materia de vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de vivienda, no se recibió información por parte de las delegaciones políticas. Tampoco el Comité Coordinador tuvo acceso a información desagregada sobre los juicios tramitados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por lo cual no se pudo hacer un análisis detallado de la justiciabilidad del derecho a la vivienda.

745. La ausencia de información respecto del acceso a recursos administrativos, cuasi judiciales o judiciales que ofrezcan reparación a las víctimas de violación —y la efectividad de los mismos—, constituye en sí un elemento de diagnóstico. En particular, cabe señalar que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no cuenta con un sistema para recolectar, sistematizar y transparentar información relativa a los conflictos individuales y colectivos que conoce, que incluya en particular, para cada juicio, los derechos violados, los tiempos de procedimiento, la parte ganadora, los avances en términos de cumplimiento de la sentencia, entre otros.

746. En este mismo sentido, en el marco de la revisión del IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC, el Comité DESC reiteró su petición de que “el Estado Parte facilite información detallada sobre el número de desalojos forzados, la manera en que tuvieron lugar y las medidas correctivas, ya sea legislativas o de otra naturaleza, adoptadas por el Estado Parte en relación con esos desalojos, en consonancia con la Observación general núm. 7 del Comité”.¹¹ No obstante el Poder Judicial local no transparenta ni hace accesible dicha información.

12.6 Conclusiones del capítulo

747. Retomando los siete aspectos que constituyen una “vivienda adecuada” —establecidos en la Observación general núm. 4—, se puede afirmar que la realización del derecho a la vivienda en el Distrito Federal presenta claroscuros.

748. En cuanto a la *disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura y las condiciones de habitabilidad*, la mayoría de las viviendas en el Distrito Federal, tiene acceso a los servicios básicos de agua potable, drenaje y electricidad. Sin embargo, se observa una concentración de viviendas con un sólo cuarto, sin sanitarios y sin cocina en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Xochimilco y Milpa Alta, las cuales no constituyen *lugares adecuados* para vivir según los estándares internacionales.

749. En este *Diagnóstico* se puso en evidencia que el precio del suelo y de la vivienda en el mercado inmobiliario no son *asequibles* considerando el ingreso de la población capitalina, y que los créditos hipotecarios en las condiciones que impone el mercado, son *inaccesibles* para los sectores de ingresos menores a los cinco salarios mínimos. De esta forma, una amplia franja de la población, en particular las y los jóvenes, las jefas de familia y personas adultas mayores, no pueden acceder a los recursos adecuados para conseguir una vivienda en condiciones dignas y decorosas.

750. Esta situación conlleva, por un lado a que la asignación de los créditos para la vivienda no se haga bajo el criterio de rezago habitacional y la necesidad de vivienda, sino a partir de las condiciones socioeconómicas de los hogares. Por otro lado, genera una sobreoferta de vivienda en el Distrito Federal, la cual no puede ser costeada por el grueso de la población capitalina. También implica que gran parte de la población haya tenido que resolver su acceso a la vivienda en zonas alejadas o fuera del mercado formal de suelo y vivienda. Eso último ha dado lugar a un crecimiento de los asentamientos humanos y, de manera general, del desarrollo inmobiliario en zonas de conservación o de alto riesgo y vulnerables, que además de las consecuencias ambientales que conlleva, implica inseguridad tanto física como jurídica para sus habitantes. Por lo tanto, estas viviendas no pueden ser consideradas como *vivienda, habitables*.

751. En cuanto a la *seguridad jurídica de la tenencia*, no se cuenta con un marco jurídico y administrativo que garantice a todas las personas la seguridad jurídica de la vivienda y una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento o el desalojo involuntario. Asimismo, más allá de los juicios entre arrendadores y arrendatarios, no existe ningún procedimiento jurisdiccional para hacer exigible el derecho a una vivienda adecuada.

752. Las quejas recibidas y las recomendaciones emitidas por la CDHDF dan cuenta de la existencia de desalojos que en ocasiones se realizan sin apego a los estándares internacionales en la materia. Asimismo, se observa un retraso por parte del Invi y la Seduvi, especialmente en lo que se refiere a la reparación del daño a las personas afectadas por expropiaciones.

753. El Invi desarrolla distintos programas, en particular enfocados al otorgamiento de créditos para adquirir viviendas nuevas o para su mejoramiento, en condiciones ventajosas, destinados a personas de escasos recursos, específicamente a grupos en situación de vulnerabilidad, como madres solteras, personas con discapacidad, personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar y personas indígenas.

754. De esta forma, dicho Instituto considera haber atendido temas fundamentales para garantizar el derecho a la vivienda adecuada al atender a la población de más bajos recursos que no está beneficiada por los otros organismos financieros. No obstante se ha diagnosticado una serie de limitaciones:

- La demanda de créditos rebasa la capacidad de financiación del Invi, tanto dentro del Programa de Vivienda en Conjunto, como del Mejoramiento de Vivienda. El Programa, de Alto Riesgo registra más de 2 mil inmuebles con daños estructurales pendientes por atender. Asimismo los procesos de escrituración, y en general de atención, son además de complejos, tardados e inaccesibles.
- Las condiciones orgánicas administrativas y de recursos actuales, sin una debida adecuación, no permitirán alcanzar las metas de acciones de vivienda programadas para el presente sexenio.
- Los programas de vivienda no toman en cuenta la situación de aquellas personas y familias que habitan en asentamientos irregulares, dejando de lado la atención a esta población que, por su condición de pobreza o extrema pobreza, no cuenta con los recursos para acceder por sí misma a un terreno o construcción regularizada, segura y que cuente con los servicios básicos como agua potable, luz y drenaje. Tampoco responden a la situación especial de la población joven o familias jóvenes, ni de la población migrante.

- El uso clientelar, político o partidario de los créditos de vivienda y la intromisión de gestores informales en los programas de vivienda en el Distrito Federal, lo cual va en detrimento de las formas de organización y autoayuda de los propios solicitantes.
- La inexistencia de un mecanismo permanente de evaluación de las políticas y programas impide medir la incidencia de las acciones de vivienda en la problemática de cada uno de los grupos de atención.
- Asimismo, es inexistente un sistema de evaluación con base en indicadores de derechos humanos que pueda dar cuenta cabalmente del grado de avance o retroceso de este derecho en el Distrito Federal.

755. El derecho a la vivienda guarda una estrecha relación con otros derechos humanos, en particular con el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al agua; por lo tanto una política de vivienda con enfoque de derechos humanos debería hacer énfasis, entre otras cosas, en la coordinación interinstitucional para encontrar soluciones respetuosas de los derechos fundamentales de las personas. En este sentido, cabe señalar que la articulación interinstitucional entre representantes de vivienda, desarrollo urbano y desarrollo social del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo está limitada, lo cual impide colocar con más fuerza y de manera integral el tema del derecho a la vivienda adecuada, la producción social del hábitat y los recursos económicos necesarios en las políticas y programas del Distrito Federal.

756. Asimismo, falta un enfoque integral para abordar la problemática del crecimiento de los asentamientos humanos irregulares, y, de manera general, el desarrollo inmobiliario en zonas de conservación o de riesgo, para salvaguardar tanto el derecho a un medio ambiente sano como el derecho a una vivienda adecuada de quienes viven en estas zonas.

757. En el mismo sentido, si bien las dimensiones del reto que representa transportar a millones de personas explican ciertas deficiencias, es imperativo que se tomen medidas más eficientes y decididas para garantizar un buen sistema de transporte público. Una mirada integral es necesaria respecto del transporte público y de la inversión en infraestructura urbana que, desde la perspectiva del derecho a un ambiente sano, a la salud y a una vida digna, contribuya a disminuir las fuentes de contaminación, ruido, estrés y a reducir la pérdida de tiempo productivo (para el trabajo y el descanso) para mujeres y hombres habitantes de la ciudad y las zonas conurbadas.

758. Otra limitante es la carencia de una política de vivienda integral de alcances metropolitanos, así como una política de vivienda que tome en consideración la necesidad de áreas verdes e infraestructura comunitaria.

759. No obstante los avances en materia de acceso a la vivienda para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, la política de vivienda del Distrito Federal está inmersa en la del gobierno federal, en una lógica que prioriza la acción de agentes inmobiliarios privados, y una visión de la vivienda como una mercancía y no como derecho humano. Si bien estas políticas tienden a aumentar la producción habitacional mercantil, excluyen a los sectores de menores recursos económicos por su incapacidad para acceder al mercado inmobiliario, profundizan la segregación social y acumulan el rezago por deterioro habitacional y hacinamiento para las generaciones futuras.

760. Cabe recordar una recomendación del Comité DESC al Estado mexicano que también compete al gobierno local, que a la letra dice: "El Comité recomienda al Estado Parte que adopte una legislación nacional [y local] completa sobre la vivienda, incluida una ley de control de alquileres, y que promueva la vivienda de alquiler asequible e invierta en vivienda social, para satisfacer las necesidades de los sectores pobres de la población y de los trabajadores con salarios más bajos".¹¹⁸ Estas recomendaciones deberían de ser los ejes orientadores de la política local en materia de vivienda.

Notas

- ¹ El derecho a la tierra y territorio se aborda en la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ² La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A VIII, del 10 de diciembre de 1948.
- ³ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1976, y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981. Véase también ONU, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5°; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 14; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 27; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, artículos 44, 61 y 62; y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, artículo 3°.
- ⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC), Observación general núm. 4, 1991, sobre el derecho a una vivienda adecuada, párrafo 7.
- ⁵ Comité DESC, Observación general núm. 4, *op. cit.*, párrafo 6.
- ⁶ ONU, *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación*, Miloon Kothari, en su visita a México del 4 al 15 de marzo de 2002 (E/CN.4/2002/SI/AdD.3).
- ⁷ Comité DESC, *op. cit.*, párrafo 8.
- ⁸ Tomado del Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea), *El derecho humano a una vivienda adecuada*, Caracas, 2005, pp. 18-19.
- ⁹ Comité DESC, Observación general núm. 7, 1997, sobre los desalojos forzados, párrafo 5.
- ¹⁰ *Ibid.*, párrafo 1.
- ¹¹ *Ibid.*, párrafo 4.
- ¹² En relación con los desalojos provocados por proyectos de desarrollo véase los recientes "Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo", Anexo A del *Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada* (documento A/HRC/4/18 del 5 de febrero de 2007), presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en su 4° período de sesiones.
- ¹³ Comité DESC, Observación general núm. 7, *op. cit.*, párrafo 16.
- ¹⁴ *Ibid.*, párrafo 15.
- ¹⁵ INEGI, Viviendas particulares habitadas y promedio de ocupantes por entidad federativa, 2000 y 2005, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mviv02&c=4238&e=09>.
- ¹⁶ *Idem.*
- ¹⁷ *Idem.*
- ¹⁸ Porcentaje de elaboración propia, con base en cifras de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), *Rezago habitacional 2000*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2001, p. 104.
- ¹⁹ Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi), *La vivienda en el Distrito Federal*, 2005, México, p. 7.
- ²⁰ Véase el cuadro 2.1, Invi, *La vivienda en el Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 75.
- ²¹ *Idem.*
- ²² *Idem.*
- ²³ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo 2007-2012. Eje 2 Equidad, http://www.df.gob.mx/jefatura/jefe_gobierno/programa_gral/eje2/diagnostico.html. Véase también la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ²⁴ Conafovi, *Rezago habitacional 2000*, *op. cit.*, p. 319.
- ²⁵ *Ibid.*, p. 27.
- ²⁶ *Ibid.*, p. 104.
- ²⁷ *Idem.*
- ²⁸ *Ibid.*, p. 121.
- ²⁹ Jaime Grezenkovsky, Director Comercial Empresa Hogares Union, en Mariana del Pilar Martínez, "Creció la burbuja", *La Jornada*, 12 de septiembre del 2005.
- ³⁰ Bando Informativo núm. 2, 5 de diciembre de 2000.
- ³¹ Mariel Ibarra y Rafael Cabrera, "Desborda a servicios 'boom' de vivienda", *Reportero*, 1 de julio de 2007, p. 1.
- ³² Edna Elena Vega Rangel (ex directora del Invi), "2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México ¿experiencia exitosa?", p. 9, <http://www.invi.uchile.cl/derechociudad/ponencias/jornada/ponencia20129020vega.pdf>.

- ³³ Conafovi, Serie histórica de estadísticas de vivienda.
- ³⁴ Véase página de la Conafovi en <<http://estadistica.conafovi.gob.mx/simula5/>>.
- ³⁵ En el Distrito Federal, 50.3% de la población ocupada gana menos de tres salarios mínimos, 18% entre tres y cinco, y solamente 18% más de cinco salarios mínimos. *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral*, II trimestre de 2007. Porcentaje de elaboración propia. Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho al trabajo.
- ³⁶ Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho al trabajo.
- ³⁷ Para más información, véase la parte III, capítulos 10: Derecho al trabajo, y la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes, y el capítulo 32: Derechos de las personas adultas mayores.
- ³⁸ René Coulomb (coord.). *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos*. México. Invi/Conafovi/UAM Azcapotzalco, 2005, p. 15.
- ³⁹ Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo 2007-2012, Eje 7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos, apartado sobre vivienda, <http://www.df.gob.mx/jefatura/jefe_gobierno/programa_gral/index.html>.
- ⁴⁰ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo 2007-2012, Eje 7. Nuevo orden urbano.... *op. cit.*
- ⁴¹ *Idem.*
- ⁴² *Idem.*
- ⁴³ Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ⁴⁴ Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁴⁵ Este punto se desarrolla más ampliamente en Centro de Transporte Sustentable, *Folleto DESCA: Transporte con perspectiva de derechos humanos*, CONDEF y Centro de Transporte Sustentable, 2008.
- ⁴⁶ *Idem.* Véase también la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo, y la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁴⁷ Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ⁴⁸ Para más información, véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ⁴⁹ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/MEX/CO/4). Examen de su Cuarto Informe Periódico, mayo de 2006, párrafo 43. Frente a estas recomendaciones, la Subcomisión de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Comisión de Políticas Gubernamentales en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, ha propuesto como único tema para su ejecución en 2008 la elaboración de una metodología para la creación en México del Registro Nacional de Desalojos de Vivienda.
- ⁵⁰ ONU, Informe del Relator Especial, Miloon Kothari, visita a México (4 a 15 de marzo del 2002), *op. cit.*, párrafo 13.
- ⁵¹ Información aportada por el Barzón, Movimiento Jurídico Nacional, al Comité Coordinador.
- ⁵² Son el resultado de las controversias por arrendamiento entre arrendador e inquilino, éstas pueden ser la terminación o rescisión del contrato a través del juicio especial de desahucio, la terminación del comodato (préstamo gratuito) a través de un juicio reivindicativo o la rescisión de contratos de compraventa. Normalmente estos desalojos se realizan con abuso de la fuerza pública.
- ⁵³ Es un hecho por el cual se lanza o expulsa a una persona o familia, en virtud de una sentencia derivada de una controversia judicial a causa de un crédito bancario o de algún particular.
- ⁵⁴ Ocurren bajo el supuesto de irregularidad ya sea en la tenencia de la tierra o de la propiedad. Estos casos ocurren con mayor frecuencia en la zona metropolitana de la ciudad de México donde el acceso al suelo es cada vez más limitado. La invasión de predios o inmuebles es una práctica común que utilizan quienes tienen la imposibilidad de acceder a una vivienda por "la vía legal". En ocasiones varios partidos políticos recurren a este método para hacerse de adeptos. También, y más frecuentemente, en México se da la venta ilegal de lotes (ejidales, comunales y privados) a familias necesitadas de viviendas, dando por resultado vastas zonas irregulares y millones de viviendas bajo formas precarias de tenencia vulnerables ante procesos de desalojo.
- ⁵⁵ Cuando la población es afectada por grandes proyectos públicos de desarrollo o construcción (presas, aeropuertos, obras deportivas, centros de exposiciones etc.), por medidas de renovación o rehabilitación urbana (de centros históricos por ejemplo sin tener en consideración las necesidades de la gente y de los habitantes de la zona), y por megaproyectos privados en muchas ocasiones apoyados por los gobiernos (construcción de centros comerciales o parcelización por inversiones inmobiliarias).
- ⁵⁶ Si bien es cierto que en sentido estricto las personas que pierden sus viviendas a consecuencia de los siniestros naturales o que son desalojadas como medida preventiva a un desastre natural, no sufren un desalojo, se han considerado como tales ya que resultan imposibilitados de acceder a un techo propio en lo inmediato. La responsabilidad de las autoridades estriba en el hecho de permitir y solapar los asentamientos humanos en sitios de alto riesgo, además de no existir una política de prevención de desastres.
- ⁵⁷ Información aportada por el Barzón, Movimiento Jurídico Nacional, al Comité coordinador.
- ⁵⁸ ONU, Informe del Relator Especial, Miloon Kothari, *op. cit.*, párrafos 13 y 35.
- ⁵⁹ *Ibid.*, párrafo 4.
- ⁶⁰ De esta norma constitucional se desprende el marco de regulación de la vivienda que incluye leyes, planes, programas, reglamentos y reglas de operación, tanto del ámbito federal como estatal y hasta municipal. Entre otras se encuentran: Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, Ley de Sociedades Cooperativas, Ley de Protección al Consumidor, Ley del Trabajo, Ley de Expropiación, Código Civil Federal. Y más específicamente, las leyes orgánicas para la atención de la vivienda: Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (Fovissste). Tomado de: Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CONDEF), *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, Folleto DESCA, núm. 5, México, 2007.
- ⁶¹ HIC-AL y CONDEF, *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, *op. cit.*
- ⁶² Véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la no discriminación e igualdad.
- ⁶³ Enrique Ortiz Flores, "Políticas de vivienda en México", *Defensor*, núm. 10, año V, CONDEF, octubre 2007, p. 25.
- ⁶⁴ Véase el Título Séptimo, De la Producción Social de Vivienda; capítulos 1 y 2, pp. 20 y 21. Citado en HIC-AL y CONDEF, *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, Folleto DESCA, núm. 5, México, 2007.



Programa de derechos humanos

d e l D i s t r i t o F e d e r a l

Ciudad de México, agosto de 2009



15 años
del
Sistema
de
Derechos
Humanos
de México



Secretaría de
Derechos Humanos
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

MEXICO

fundar

GIRE



Comisión
de los
Derechos
Humanos
de la Ciudad de México



Equipo
Pueblo

www.derechoshumanosdf.org.mx

Capítulo 16. Derecho a una vivienda adecuada*

Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a una vivienda adecuada de todas las personas que habitan el Distrito Federal.¹

Justificación²

El derecho a una vivienda adecuada implica el derecho a tener un hogar y una comunidad seguros en donde se pueda vivir en paz y dignidad. La realización de este derecho requiere del cumplimiento de varios factores, como: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, ubicación adecuada, condiciones de habitabilidad, que la vivienda sea accesible y asequible por todas las personas sin discriminación, que su mantenimiento entrañe gastos soportables, que sea culturalmente adecuada.

En el Distrito Federal, la realización del derecho a la vivienda presenta limitaciones y obstáculos de diversos tipos; superarlos, requiere de acciones legislativas, programáticas, de coordinación interinstitucional y concertación social. Por un lado, hay lagunas normativas o zonas nebulosas de aplicación de la ley, y por otra parte, hace falta una mayor articulación en materia de políticas públicas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, medio ambiente, entre otras. Hace falta una política de vivienda con enfoque de derechos humanos y de sustentabilidad, que promueva la coordinación interinstitucional para encontrar soluciones apropiadas a los desafíos del desarrollo urbano, la vivienda y el medio ambiente en la ciudad, incluyendo la situación de los asentamientos irregulares y el desarrollo inmobiliario en zonas de conservación.

La población en condición de pobreza o extrema pobreza no cuenta con los recursos para acceder por sí misma a un terreno o construcción regularizada, segura y con los servicios básicos como agua potable, luz y drenaje; son muchas las personas y familias que habitan en asentamientos irregulares y que no tienen acceso a los programas de vivienda. Los programas tampoco responden a la situación especial de la población joven o de familias jóvenes, ni de la población migrante. Por otra parte, se necesitan programas, recursos y mecanismos específicos para fomentar la producción social del hábitat (PSH).

Las insuficientes y precarias condiciones de habitabilidad de una vivienda, pueden convertirla en vivienda en riesgo, que requiere la adopción de acciones de política pública pertinentes. Se deben

* Para entender con mayor claridad los conceptos que se manejan en el presente capítulo –a saber: "Estrategia", "Línea de Acción", "Responsables y Corresponsables" y "Plazos"– favor de remitirse al capítulo 5 del presente Programa.

¹ art. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11, y art. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 4 y Observación General núm. 7.

² Se retoman las problemáticas identificadas en el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*. Capítulo 12. Derecho a la vivienda adecuada. Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2008, p. 172-198, así como las retroalimentaciones vertidas en los espacios de participación del proceso.

Documento de Consulta Pública

actualizar los planos de riesgo existentes, hacerlos públicos y accesibles a la población, y promover un programa integral de prevención, mitigación y manejo de riesgos (hidrológicos, meteorológicos, químicos, antrópicos, estructurales, geológicos, etc.) También se deben asegurar los recursos para ampliar y mejorar las acciones de reubicación de la población que habita viviendas en riesgo. Aunado a los problemas de habitabilidad, están los asociados a los lugares donde se ubican las viviendas, algunos demasiado distantes de los servicios básicos y la infraestructura adecuada, otros incluso cercanos a fuentes de contaminación que ponen en riesgo la salud de sus ocupantes.

En cuanto a la accesibilidad de la vivienda, se presentan problemas tanto en el plano del acceso económico, el acceso físico e incluso el acceso a la justicia, que requieren, cada uno, de estrategias específicas para facilitar que todos los grupos sin discriminación puedan acceder a una vivienda adecuada. Entre las políticas que deben instrumentarse para esto, están las vinculadas al fomento a la producción social de la vivienda y el hábitat.

Finalmente, la dimensión cultural también debe ser tomada en cuenta en los proyectos de vivienda, y el elemento de participación ciudadana es fundamental para mejorar el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo urbano y vivienda.

Atributos o temas relacionados con la realización del derecho a una vivienda adecuada, que se abordan en este capítulo:

- 16.1 Seguridad jurídica de la tenencia
- 16.2 Desalojos
- 16.3 Disponibilidad de servicios e infraestructura
- 16.4 Habitabilidad
- 16.5 Gastos soportables y asequibilidad de la vivienda (accesibilidad económica)
- 16.6 Accesibilidad a la vivienda
- 16.7 Lugar adecuado
- 16.8 Adecuación cultural

16.1 Seguridad jurídica de la tenencia

Objetivo específico Asegurar que todas las personas gocen de seguridad jurídica de la tenencia, incluyendo la vivienda en cooperativa, el arrendamiento —con o sin opción a compra—, la vivienda de emergencia, los asentamientos informales, la ocupación de tierra o propiedad, entre otras que les garanticen una protección legal contra el desahucio, el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas.³

Justificación Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia es un elemento fundamental para poder gozar del derecho a la vivienda. Para lograrlo, en primer lugar es necesario que se desarrolle una política de suelo que garantice la oferta legal de suelo suficiente y asequible para la población, y que por otra parte desaliente la ocupación

³ OEA, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 4, párrafo 8 a).

⁴ *Idem*, supra n. 2.

irregular. También se deben revisar y reorientar, desde el enfoque de derechos humanos y de sustentabilidad, las políticas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ordenamiento ecológico, asegurando su consistencia y articulación; esto favorecerá soluciones más equilibradas a diversos problemas en materia de derecho a la vivienda, derecho a un medio ambiente sano y derecho al agua, entre otros, para regular el crecimiento de la vivienda y los asentamientos en suelo de conservación, así como para regularizar los asentamientos informales consolidados que no se encuentren en zona de riesgo y que no afecten los atributos medio ambientales de la zona.

Los procedimientos para la escrituración de propiedades son complejos y costosos. Existen acuerdos de facilidades según el tipo de vivienda, pero los procedimientos administrativos son complicados y lentos. Cuando los predios se encuentran en indefinición jurídica, las familias no pueden llevar a cabo trámites de escrituración de su propiedad. Se requiere facilitar a la población los trámites relacionados con la regularización de la vivienda, entre ellos, los procesos de escrituración.

Por otra parte, es importante que se reconozcan e instrumenten otras formas de tenencia de la vivienda que no se limiten a la propiedad individual, en particular para los habitantes empobrecidos y/o pertenecientes a grupos en situación de discriminación o exclusión. El objetivo debe ser que cada una de las formas de tenencia gocen de seguridad jurídica, que proteja a las personas contra el desalojo y otras amenazas, esto incluye la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda en alquiler, ya que las y los arrendatarios de bajos ingresos que carecen de contratos están más expuestos a sufrir desalojo.

Estrategia

Diseñar y desarrollar una política de suelo y ordenamiento territorial que garantice la oferta legal de suelo suficiente y asequible para la población al tiempo que desalienta la ocupación irregular.

Líneas de acción

781. Discutir y diseñar, en colaboración con organizaciones civiles y sociales e instituciones académicas, una política de suelo y sus diversos instrumentos legales, fiscales y administrativos para generar suelo suficiente y asequible para vivienda, con apego al enfoque de sustentabilidad. Incluir en este proceso la revisión de la legislación existente y la discusión de la pertinencia, contenido y alcance de una Ley de Suelo para el Distrito Federal.

Responsables: JG y ALDF

Corresponsables: Seduvi, SMA y Delegaciones del D. F.

Plazo: mediano plazo

782. Hacer accesible a la población la información relativa a estudios, criterios y procesos a partir de los cuales se determinan los usos de suelo.

Responsables: Dirección General de Administración Urbana-Seduvi, Dirección General de Recursos Naturales-SMA y Dirección General de Desarrollo Rural-Sederec

Corresponsable: PAOT

Plazo: corto plazo

783. Revisar, en colaboración con organizaciones civiles y sociales e instituciones académicas, los estudios existentes sobre suelo en el Distrito Federal, su modelo de aprovechamiento, crecimiento urbano, y el grado de articulación de los programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, ordenamiento ecológico, y transporte, con el fin de desarrollar una política integral y sustentable de aprovechamiento del suelo y de crecimiento urbano que se refleje, entre otros instrumentos, en la actualización del Programa General de Desarrollo Urbano Sustentable.

Responsable: Conduce

Corresponsables: Seduvi, SMA, PAOT, Sederec, Setravi y Delegaciones del D. F.

Plazo: mediano plazo

784. Ampliar la reserva de suelo del Distrito Federal para vivienda mediante el desarrollo de instrumentos legales y financieros que permitan optimizar el aprovechamiento del suelo de acuerdo a sus características y capacidad de carga, considerando en todo momento el enfoque de sustentabilidad.

Responsables: Dirección General de Desarrollo Urbano-Seduvi, Subsecretaría de Egresos-SF y Dirección General de Desarrollo Rural-Sederec

Plazo: mediano plazo

785. Fomentar el debate y el análisis interdisciplinario, interinstitucional y multisectorial sobre la situación de riesgo en que se encuentra el suelo de conservación de la Ciudad de México a fin de formular propuestas de solución a los problemas relacionados con la vivienda en este tipo de suelo.

Responsables: Dirección General de Administración Urbana-Seduvi y Dirección General de Recursos Naturales-SMA

Corresponsables: Invi, Sederec, Delegaciones del D. F. y AIDEF

Plazo: corto plazo

786. Recuperar el suelo ocioso para su incorporación a la superficie de suelo productivo, y promover estrategias de recreación y desarrollo vecinal en el marco de la creación de barrios de conservación rural o barrios rurales sustentables.

Responsable: Dirección General de Desarrollo Rural-Sederec

Plazo: corto plazo

787. Realizar un diagnóstico y un plan metropolitano que integre, complemente y mejore las políticas y programas de ordenamiento territorial y de vivienda, y que se constituya como el Código de Vivienda Sustentable.

Responsable: Conduce

Corresponsables: Seduvi, PAOT y Delegaciones del D. F.

Plazo: mediano plazo

788. Incorporar en el reglamento de la comisión tripartita que define los usos de suelo –conformada por SMA, Seduvi y Delegaciones del D. F.– a la CDHDF en calidad de asesora con carácter consultivo.

Responsables: Titular-SMA, Titular-Seduvi y Delegaciones del D. F

Plazo: mediano plazo

Estrategia Facilitar la accesibilidad y asequibilidad de los procesos de escrituración.

Líneas de acción

789. Ampliar los acuerdos de facilidades para que la población beneficiaria de los programas de escrituración pueda realizar sus pagos en plazos, e incluir dichos acuerdos en los Códigos Financiero y Civil para que no sean programas temporales.

Responsables: ALDF, Dirección General de Regularización Territorial-SG, Dirección General de Administración Urbana-Seduvi, Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios-Invi

Plazo: corto plazo

790.- Revisar y perfeccionar los procedimientos para el buen funcionamiento del Programa de Escrituración, mejorando la coordinación entre las Dependencias del GDF involucradas en los procesos de escrituración de propiedad y estableciendo plazos concretos y razonables para cada etapa del trámite, como la autorización de planos, la publicación de decreto, la asignación de claves catastrales, los avalúos, entre otras.

Responsables: Dirección General de Desarrollo Urbano y Dirección General de Administración Urbana-Seduvi, CJSL, Tesorería-SF, Dirección General de Regularización Territorial-SG y CFI

Corresponsable: Prosoc

Plazo: corto plazo

791. Definir mecanismos de escrituración de vivienda claros, sencillos y económicos para beneficiarios de créditos públicos, asegurando una mayor coordinación al interior de las Dependencias del GDF involucradas y entre ellas.

Responsables: Dirección General de Desarrollo Urbano-Seduvi, Dirección General de Regularización Territorial SG, Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios-Invi

Corresponsable: Prosoc

Plazo: corto plazo

792. Promover una comisión, dentro del Colegio de Notarios, con los interesados en llevar a cabo la escrituración de créditos públicos y firmar un convenio de colaboración con precio preferencial. Asimismo, impulsar la figura del notariado social.

Responsables: Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios-Invi, CJSL

Plazo: mediano plazo

793. Desarrollar programas específicos para facilitar la escrituración de propiedades de personas en condición de marginación y situación de discriminación y/o exclusión, en particular mujeres jefas de hogar, indígenas, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

Responsables: Dirección General de Regulación Territorial-sc y Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal-CJSL

Plazo: corto plazo

794. Promover la incorporación del enfoque de género en la formulación jurídica de iniciativas para el acceso a la titularidad de la propiedad en términos de la posesión, goce y herencia, en especial para mujeres solas, jefas de hogar, indígenas, en situación de vulnerabilidad por violencia contra ellas y sus hijos e hijas, migrantes, desplazadas o reubicadas, adultas mayores y con discapacidad o con enfermedad discapacitante.

Responsable: Dirección General-Inmujeres-DF

Plazos: corto plazo y permanente

795. Agilizar los procesos de regularización de predios que se encuentren en indefinición jurídica para que las personas puedan llevar a cabo los trámites de escrituración de su propiedad; dicha regularización de predios debe ser respetuosa de la normatividad ambiental y territorial.

Responsables: Dirección General de Desarrollo Urbano y Dirección General de Administración Urbana-Seduvi y Dirección General de Regularización Territorial-sc

Corresponsables: TSJDF, Prosoc, CJSL e Inmujeres-DF

Plazo: corto plazo

796. Revisar la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal y hacer las modificaciones necesarias a la figura del Condominio Familiar para su adecuado funcionamiento.

Responsable: ALDF

Corresponsables: Prosoc, Invi y Seduvi

Plazo: corto plazo

797. Mejorar las estrategias de comunicación social sobre los procedimientos de escrituración para hacer más accesible la información a la población.⁵

Responsables: Dirección General de Regularización Territorial-sc y Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal-CJSL

Corresponsables: Info-DF e Invi

Plazo: corto plazo

Estrategia Regularizar los asentamientos informales consolidados⁶ que no se encuentren en zona de riesgo y que no afecten los atributos medio ambientales de la zona.

⁵ Vide supra Capítulo 7. Derecho al acceso a la información.

⁶ Los asentamientos informales consolidados son aquellos cuya posesión o propiedad no puede ser debidamente acreditada.

Líneas de acción

798. Definir el mecanismo para realizar, de manera conjunta entre autoridades ambientales y de desarrollo urbano y vivienda, la caracterización y censo de los asentamientos irregulares en el Distrito Federal; así como la identificación y cuantificación de áreas y servicios afectados, previo a cualquier proceso de consolidación, regularización, dotación o reubicación.

Responsable: JG

Corresponsables: SMA y Seduvi

Plazos: corto plazo (definición del mecanismo) y permanente (caracterización y censo)

799. Diseñar y desarrollar una estrategia para regularizar progresivamente los asentamientos consolidados que no se encuentren en zona de riesgo ni afecten los atributos medio ambientales de la zona. Dicha estrategia deberá partir de un proceso de coordinación interinstitucional y de consulta con la población que habita en tales asentamientos.

Responsables: Dirección General de Regularización Territorial-SG, Dirección General de Recursos Naturales-SMA, Dirección General de Administración Urbana-Seduvi, Dirección General de Desarrollo Rural-Sederec, RPPC, CJSL, Delegaciones del D. F. y Comisión de Regulación Especial

Corresponsable: PAOT

Plazos: corto plazo (diseño), mediano plazo (implementación)

800. Analizar mecanismos como la prescripción colectiva para acelerar procesos de regularización –considerando la experiencia de otros países– y los impactos ambientales.

Responsables: JG, Dirección General de Regularización Territorial-SG, RPPC, CJSL, Dirección General de Recursos Naturales-SMA, Dirección General de Administración Urbana-Seduvi, Dirección General de Desarrollo Rural-Sederec y Delegaciones del D. F.

Plazo: corto plazo

801. Definir y realizar acciones como la reducción o eliminación de impuestos relacionados con la regularización para fomentar el interés de la población en regularizar su vivienda.

Responsables: JG, Tesorería-SF, RPPC, CJSL y Delegaciones del D. F.

Plazo: corto plazo (definición) y mediano plazo (realización)

802. Examinar otras formas jurídicas y administrativas para otorgar la seguridad de la tenencia, sin limitarse a la propiedad privada individual; en particular para los habitantes empobrecidos y/o pertenecientes a grupos en situación de discriminación y/o exclusión.

Responsables: Dirección General de Regularización Territorial-SG y Titular-CJSL

Plazo: mediano plazo

803. Revisar, y en su caso modificar, la legislación para poder otorgar subsidios y/o facilidades de pago para la regularización en la tenencia –condición previa al acceso a crédito tanto para mejoramiento

to como para construcción de vivienda en lote familiar— dirigidos a las personas que viven en los asentamientos humanos irregulares consolidados que no estén en zona de riesgo o área de conservación.

Responsable: ALDF

Corresponsables: SMA y SPC

Plazo: Corto plazo

Estrategia Regular adecuadamente el crecimiento de la vivienda y los asentamientos en suelo de conservación.⁷

Líneas de acción

804. Revisar la legislación local en materia de Desarrollo Urbano, Vivienda, Protección Civil y Medio Ambiente para detectar los vacíos en materia de asentamientos humanos en suelo no apto, y hacer las modificaciones legales pertinentes de manera armónica, considerando los enfoques de derechos humanos y de sustentabilidad

Responsable: ALDF

Plazo: corto plazo

805. Diseñar e implementar de manera coordinada entre las autoridades de desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente, una política integral que tiene la urbanización del suelo de conservación.

Responsables: Coordinación Ejecutiva de Gabinetes-JG

Plazos: corto plazo (diseño) y permanente (implementación)

806. Promover el diseño de normas contundentes para sancionar a las personas que inciten a ocupar zonas de reserva ambiental; incorporando en la normatividad correspondiente una agravante para quienes promuevan la ocupación y edificación en esas zonas como medidas preventivas para evitar el uso de la fuerza pública.

Responsables: ALDF, Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Ambientales-PGJ y Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial-PAOT.

Plazo: mediano plazo

807. Fortalecer las actividades de la Fiscalía de Delitos Ambientales para la detección oportuna de las personas que inciten a la ocupación de zonas de reserva ambiental.

Responsable: Titular-PGJ

Plazo: mediano plazo

808. Fortalecer la vigilancia permanente en las zonas de reserva a través del Programa de Ecoguardas, para evitar y denunciar oportunamente las invasiones.

⁷ Véase en el capítulo 14. Derecho a un medio ambiente sano y capítulo 15. Derecho al agua.

Responsable: Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental-SMA

Plazo: mediano plazo

809. Refrendar y establecer nuevos Convenios de Crecimiento Cero entre gobierno y grupos que se encuentran en los asentamientos irregulares en zonas de reserva, para que ayuden a vigilar que no crezcan más dichos asentamientos.

Responsables: Delegaciones del D. E. y Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública-SG

Plazo: mediano plazo

810. Destinar mayores recursos para la vigilancia, cuidado y manejo del suelo de conservación.

Responsables: ALDF y Titular-SMA

Plazo: corto plazo

811. Fortalecer el Programa de apoyo a las y los propietarios en zonas de conservación para que no finquen en sus propiedades.

Responsables: Dirección General de Recursos Naturales-SMA y Dirección General de Administración Urbana-Seduvi

Corresponsables: SMA, Seduvi

Plazo: mediano plazo

812. Adoptar, con la participación de la población y de organizaciones civiles y sociales, una estrategia para evitar la invasión de suelo de conservación, incluyendo el fortalecimiento de los compromisos planteados en los Convenios de Crecimiento Cero en los asentamientos irregulares.

Responsables: Dirección General de Desarrollo Urbano-Seduvi y Dirección General de Recursos Naturales-SMA

Corresponsable: PAOT

Plazos: corto plazo y permanente

813. Ampliar la información sobre suelo de conservación y urbano que difunden los entes públicos y transparentarla a la población, de manera accesible y entendible.

Responsables: Dirección General de Administración Urbana-Seduvi, Dirección General de Recursos Naturales-SMA, PAOT y Dirección General de Desarrollo Rural-Sederec

Plazos: corto plazo y permanente

814. Evaluar, y en su caso fortalecer, los programas preventivos en materia de ocupación de áreas de conservación, incluyendo campañas de información sobre los daños ambientales y la afectación a los bienes colectivos.

Responsables: Dirección General de Recursos Naturales-SMA, Delegaciones del D. E., Dirección General de Administración Urbana-Seduvi, Subsecretaría de Coordinación y Programas Preventivos-SPC y Dirección General de Desarrollo Rural-Sederec

Corresponsables: Invi y PAOT

Plazo: corto plazo (evaluación) y permanente (fortalecimiento)

815. Involucrar a la población de los asentamientos irregulares en suelo de conservación, a las organizaciones civiles y sociales, y a la academia en la revisión del suelo en que se encuentran y la generación de soluciones basadas en la normatividad y la corresponsabilidad.

Responsable: Dirección General de Administración Urbana-Seduvi

Plazo: corto plazo y permanente

816. Establecer en el Programa General de Ordenamiento Ecológico que los asentamientos humanos en suelo de conservación deberán apegarse al uso de eco-tecnias que permitan amortiguar el daño al ecosistema y otras acciones para el uso, cuidado y defensa del suelo de conservación; así como evitar verter aguas residuales domésticas o industriales a los cauces, evitar el tiro de residuos domésticos en depósitos no autorizados y evitar la construcción de basureros a cielo abierto.

Responsables: JG, Titular-SMA y ALDF

Plazo: corto plazo

817. Sensibilizar y capacitar a las y los servidores públicos para garantizar una actuación respetuosa de los derechos humanos en el manejo de asentamientos humanos en áreas de conservación.

Responsables: TSJDF, Instituto de Formación Profesional-PGJDF y CDHDF

Corresponsables: SMA, Seduvi, PAOT

Plazos: corto plazo (sensibilización) y permanente (capacitación)

Estrategia Reconocer e instrumentar otras formas de tenencia de la vivienda que no se limiten a la propiedad individual.

Líneas de acción

818. Impulsar mecanismos de protección de la seguridad jurídica de la tenencia a través del reconocimiento de fórmulas de propiedad colectiva de la vivienda —como la propiedad cooperativa, los esquemas de uso y goce, entre otros— que a su vez permitan controlar la especulación, evitar la presión inmobiliaria y el rompimiento de procesos sociales.

Responsables: Consejo directivo-Invi y ALDF

Plazo: corto plazo

819. Impulsar los cambios legales y programáticos necesarios para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia —en sus diferentes modalidades como posesión, goce, arrendamiento, herencia, entre otros— como componente indispensable del derecho a la vivienda adecuada.

Responsables: Titular-CJSL y ALDF

Plazo: corto plazo

Líneas de acción

820. Revisar la normatividad que rige las relaciones entre arrendador y arrendatario, incluyendo la reforma inquilinaria de 1993, para armonizar con los estándares internacionales y establecer, en la normatividad correspondiente, obligaciones técnicas y de registro para las y los propietarios.

Responsable: ALDF

Plazo: corto plazo

821. Promover mecanismos de justicia alternativa, como la mediación y la conciliación, antes de llegar a juicio y asegurar, con la asignación presupuestal correspondiente, la disponibilidad de abogados de oficio para proteger y garantizar los derechos humanos de las y los arrendatarios.

Responsables: ALDF, Centro de Justicia Alternativa-TSJD

Plazos: corto plazo (promoción de los mecanismos) y permanente (asegurar disponibilidad de abogados de oficio)

822. Impulsar, previo diagnóstico de las dificultades que enfrenta la población de bajos ingresos para rentar una vivienda, opciones de arrendamiento y arrendamiento con opción a compra para esta población, incluyendo:

- a) Una bolsa de viviendas del Invi para renta que no hayan sido ocupadas.
- b) Un porcentaje ampliado de vivienda nueva en conjunto para arrendamiento, con posibilidad de compra, que no sólo beneficie a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y cuerpos de seguridad, como está previsto.

Responsable: Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda-Invi

Plazos: corto plazo (diagnóstico) y permanente (otras opciones de arrendamiento)

16.2 Desalojos⁸

Objetivo específico Proteger a la población capitalina contra el desalojo no justificado o realizado fuera de los principios del derecho internacional de los derechos humanos.⁹

Justificación¹⁰ En el D. F. se presentan diversos problemas asociados a los desalojos de viviendas, tanto en la ejecución de los realizados con orden judicial, llamados en la norma-

⁸ A la luz del derecho internacional de los derechos humanos, quedan comprendidos en esta sección sobre desalojos los efectuados por el poder ejecutivo local, que se conocen como desalojos o desocupaciones, y los realizados en ejecución de sentencias del TSJD, que se conocen como lanzamientos, así como los desalojos forzados.

⁹ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 4; y ONU, Principios Básicos y Directrices sobre los desalojos y desplazamientos generados por el desarrollo, Anexo I del Informe Anual del Relator Especial sobre el Derecho a la Vivienda Adeuada, 2007.

¹⁰ *Vide supra* n. 2.

tividad local "lanzamientos", como en los casos en que no media una orden judicial o bien ocurren por decisión del ejecutivo como en el caso de viviendas en riesgo en los que procede la "desocupación". Toda vez que cualquier lanzamiento o desocupación no cumple con los estándares internacionales de derechos humanos, estamos frente a un problema de "desalojo forzado", materia en la que México ha sido objeto de varias recomendaciones por parte de mecanismos internacionales de vigilancia y protección de derechos humanos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada.

De acuerdo con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), en la Ciudad de México se verifica un promedio de 60 lanzamientos diarios por ejecución de sentencias, pero a estos habría que sumarles los desalojos forzados sobre los que aún no se cuenta con registro oficial.

En cumplimiento a recomendaciones de mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos, es muy importante contar con un sistema de registro público de desalojos y lanzamientos en el Distrito Federal.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, no es suficiente que un lanzamiento o desocupación sea justificado y esté debidamente fundamentado con base en la normatividad local, ni basta que la sentencia o decisión se ejecute con apego a los principios generales de derecho; es fundamental que todo lanzamiento y toda desocupación se ejecuten observando el derecho internacional de los derechos humanos, que incluye una serie de criterios y estándares en materia de desalojos que deben cumplirse para disminuir el sufrimiento y la afectación de derechos humanos de las personas afectadas.

Las quejas recibidas y las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) dan cuenta de la existencia de desalojos que en ocasiones se realizan sin apego a los estándares internacionales en la materia. Por lo tanto, es necesario promover y vigilar la aplicación de los estándares internacionales en materia de derecho a la vivienda adecuada y desalojos, por parte del poder judicial y del poder ejecutivo locales. También se deben realizar acciones de orientación, protección y asistencia para personas en situaciones de desalojo, lanzamiento o desocupación, con especial atención hacia la población femenina, infantil, adulta mayor, con discapacidad y en situación de discriminación y/o exclusión.

Estrategia

Contar con un sistema de registro público de desalojos y lanzamientos en el Distrito Federal de conformidad con las recomendaciones internacionales al Estado mexicano.¹¹

¹¹ ONU, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari, 2003 y ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales a México, 1999, párrafos 27 y 41.

Líneas de acción

823. Formar un grupo de trabajo interinstitucional sobre desalojos con participación de organizaciones civiles, sociales, academia, y agencias especializadas de Naciones Unidas, a fin de monitorear y analizar el problema de los desalojos en la Ciudad de México desde un enfoque de derechos humanos y de género, y diseñar un sistema de registro público de los mismos, en coordinación con instituciones federales.¹²

Responsables: JG, Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos y Subdirección de Estadística-TSJDF

Corresponsable: CDHDF

Plazo: corto plazo

824. Promover programas de transparencia y acceso a la información pública en el TSJDF y el GDF en materia de lanzamientos y desalojos.

Responsables: Subsecretaría de Gobierno-SG y Subdirección de Estadística-TSJDF

Plazo: mediano plazo

Estrategia Promover y vigilar la aplicación de los estándares internacionales en materia de derecho a la vivienda adecuada y desalojos, por parte del poder judicial y del poder ejecutivo locales.

Líneas de acción

825. Elaborar un protocolo de actuación basado en estándares internacionales con los elementos mínimos de protección a los derechos humanos que deben garantizarse al realizar un desalojo; realizar mesas de trabajo con sociedad civil para su elaboración, y difundirlo ampliamente.

Responsable: JG

Plazo: corto plazo

826. Concluir y difundir los lineamientos del TSJDF en materia de lanzamientos considerando los estándares internacionales de derechos humanos.

Responsable: Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos-TSJDF

Plazo: corto plazo

827. Establecer un grupo interinstitucional y multisectorial con participación de organizaciones civiles, sociales, academia, y agencias especializadas de Naciones Unidas para revisar y complementar, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, tanto el protocolo de actuación del GDF en materia de desalojos y desocupaciones, como los lineamientos del TSJDF en materia de lanzamientos, y difundirlos ampliamente.

¹² Como la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

Responsables: Subsecretaría de Gobierno-SG y TSJDF

Plazo: corto plazo

828. Celebrar un convenio entre los poderes ejecutivo y judicial locales para coordinar la actuación en materia de desalojos, desocupaciones y lanzamientos con apego al derecho internacional de los derechos humanos.

Responsables: Titular-SG y TSJDF

Plazo: corto plazo

829. Diseñar e impartir, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), formación permanente en materia de estándares internacionales de derechos humanos y enfoque de género al personal de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) que participa en los desalojos y lanzamientos; a las y los Jueces Civiles y de Arrendamiento y a las y los Magistrados locales, incorporando los estándares sobre derecho a la vivienda y los principios en materia de desalojos, en particular:

- a) Respetar el derecho al debido proceso, el derecho a la seguridad, a vivir en paz, a la consulta de las personas, a la proporcionalidad en el uso de la fuerza y al resguardo de los bienes.
- b) Antes de que se lleve a cabo un desalojo, asegurar que se estudie, en consulta con las personas interesadas, todas las alternativas.
- c) Velar por que todas las personas afectadas por un desalojo forzado tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas.
- d) Contar con opciones de reasentamiento y compensación.

Responsables: Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos e Instituto de Estudios Judiciales-TSJDF e Instituto Técnico de Formación Policial-SSPDF

Corresponsables: CDHDF e Inmujeres-DF

Plazos: corte plazo (diseño) y permanente (impartición)

830. Revisar, con base a los estándares de Naciones Unidas, la nueva Ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública del D. F. y establecer lineamientos claros de aplicación de la fuerza por el personal de seguridad pública apegados al respeto de los derechos humanos.

Responsables: ALDF y CJSL

Corresponsables: CDHDF y SSPDF

Plazo: corto plazo

831. Diseñar e implementar acciones de monitoreo de la aplicación de los conocimientos adquiridos por parte de las y los Jueces y Magistrados, en las capacitaciones sobre derechos humanos.

Responsable: Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos-TSJDF

Plazos: corto plazo (diseño) y permanente (implementación)

832. Diseñar e implementar acciones de monitoreo de la aplicación de los conocimientos adquiridos por parte del personal de Seguridad Pública, en las capacitaciones en materia de derechos humanos.

Responsable: Instituto Técnico de Formación Policial-SSPDF

Plazos: corto plazo (diseño) y permanente (implementación)

833. Impulsar desde la SG un proceso de regulación de cargadores que participan en los lanzamientos en cumplimiento de sentencias del TSJDF, buscando una forma de certificarlos y darle seguimiento y solución a los casos de abuso.

Responsable: Subsecretaría de Gobierno-SG

Corresponsable: STYFE

Plazos: corto plazo (regulación) y permanente (certificación y solución de casos)

Estrategia Realizar acciones de orientación, protección y asistencia para personas en situaciones de desalojo, lanzamiento o desocupación, con especial atención hacia la población femenina, infantil, adulta mayor, con discapacidad y en situación de discriminación y/o exclusión.

Líneas de acción

834. Asegurar que las personas que han sido desalojadas reciban información oportuna respecto a opciones de albergue temporal.

Responsables: Subsecretaría de Gobierno-SG y Dirección General-Iasi.

Plazos: corto plazo (información) y permanente (continuación del servicio)

835. Otorgar todas las facilidades de información, asesoría y trámites para que las personas puedan denunciar abusos que ocurran al momento del lanzamiento y/o la desocupación.

Responsables: Subsecretaría de Gobierno-SG, TSJDF y CDHDF

Plazos: corto plazo (otorgamiento) y permanente (continuación del servicio)

836. Realizar y difundir campañas de información y asesoría gratuita para la ciudadanía, con miras a prevenir y reducir los desalojos y lanzamientos y para que la población esté informada acerca de sus derechos humanos en esas situaciones.

Responsables: Titular-SG, CJSL y Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos-TSJDF

Plazos: corto plazo (realización) y permanente (difusión)

Estrategia Proteger los derechos humanos de las personas que enfrentan desalojos hipotecarios.

Líneas de acción

837. Legislar en materia de usura, anatocismo y desalojos forzosos de vivienda, bajo el criterio del Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que "Tanto la usura

como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre deben ser prohibidos por la ley".

Responsable: Congreso de la Unión

838. Revisar el Código Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal que rigen todo lo relativo a contratos, para incluir garantías de protección contra desalojos hipotecarios.

Responsable: ALDF

Plazo: corto plazo

839. Identificar, en las ediciones especiales del TSJDF y otros medios, casos relevantes que generen jurisprudencia en relación a juicios hipotecarios que hayan sido resueltos observando aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos y difundirlos ampliamente.

Responsable: TSJDF

Plazo: corto plazo

840. Diseñar y llevar a cabo campañas de educación en derechos humanos y sobre los procedimientos ante el TSJDF, dirigidas a la población que ha contratado o contempla contratar créditos de vivienda para evitar situaciones de desalojos hipotecarios.

Responsables: Subprocuraduría de Promoción de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales-Prosoc, Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliaria-Invi y CDHDF

Plazos: corto plazo (diseño) y permanente (realización)

16.3 Disponibilidad de servicios e infraestructura

Objetivo específico Garantizar que todas las personas cuenten con una vivienda adecuada con los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todas las personas deberían tener en su vivienda acceso permanente a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de eliminación de desechos, y de drenaje y saneamiento.¹³

*Justificación*¹⁴ El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) reconoce que poco más de medio millón de personas habita en viviendas que no tienen sanitarios propios, y que hay viviendas que carecen por completo de este servicio. Asimismo, existen algunos problemas abastecimiento y calidad de agua, y un déficit en la cobertura de la red pública de agua potable y drenaje, lo cual es más grave en la zona oriente de la ciudad. Es necesario ampliar la cobertura de la red, al tiempo que se buscan alternativas para el acceso al agua y al saneamiento, sin comprometer el equilibrio

¹³ OMS, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 4, párrafo 8 b.

¹⁴ Se retomaron las problemáticas identificadas en el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, Capítulo 12, Derecho a la vivienda adecuada. Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2008, pp. 172-198, así como las retroalimentaciones vertidas en los espacios de participación del proceso.

ecológico y la sustentabilidad. Es importante, por ejemplo, fomentar en la población y el gobierno el uso de eco-tecnologías para la separación, reuso, reciclaje de basura, ahorro de energía y agua. Por otro lado, ciertas zonas de la ciudad no cuentan con servicios de recolección de residuos sólidos. En cuanto al acceso a energía eléctrica, si bien la mayoría de las viviendas lo tienen, se debe incrementar la cobertura de la red pública de electricidad.

Estrategia Garantizar a todas las personas el acceso al agua potable en cantidad suficiente, de calidad y a precio razonable.¹⁵

Líneas de acción

841. Revisar la cobertura actual de la red de distribución de agua potable y promover un sistema equitativo de dotación entre las Delegaciones del D. F., en particular, superar la inequidad en la cantidad y calidad del agua suministradas en la zona oriente y sur de la ciudad.

Responsables: Dirección Ejecutiva de Operación-SACM y Delegaciones del D. F.

Plazo: corto plazo

842. Definir alternativas que sean técnica, económica, social, ambiental y culturalmente viables para la dotación de servicios de agua potable para uso doméstico, poniendo el énfasis en la cantidad y la calidad del agua, brindando especial atención al suministro en la zona oriente y sur de la ciudad.

Responsable: Dirección Ejecutiva de Operación-SACM

Corresponsables: Seduvi, Invi y SMA

Plazo: corto plazo

843. Agilizar las conexiones domiciliarias a la red de suministro de agua, en particular en caso de los conjuntos habitacionales del Invi, para poder entregarlos en los tiempos establecidos.

Responsables: Dirección Ejecutiva de Operación-SACM y Delegaciones del D. F.

Plazos: corto plazo (agilización) y permanente (entrega en tiempo)

844. Definir, con participación de organizaciones civiles y sociales, acciones articuladas en materia ambiental, de vivienda y agua para abordar y resolver la tensión entre asentamientos irregulares, impacto ambiental, y sobreexplotación de los acuíferos; impulsando acciones técnicas y sociales para que tales asentamientos tengan agua por una vía alternativa, sin afectar la sustentabilidad ambiental.

Responsable: Coordinación Ejecutiva de Gabinetes-JG

Plazo: corto plazo

845. Informar y concientizar a la población, a las organizaciones sociales y a las desarrolladoras de vivienda, sobre los impactos de los asentamientos en zona de recarga de los acuíferos.

¹⁵ Vide supra capítulo 14. Derecho al medio ambiente sano, y capítulo 15. Derecho al agua.

Responsables: Titular-Seduvi

Corresponsables: SMA y SACM

Plazo: corto plazo

846. Promover un diálogo interinstitucional entre autoridades y facultades de arquitectura e ingeniería para que se tome debida cuenta la problemática del agua en la planeación urbana.

Responsable: Dirección General de Desarrollo Urbano-Seduvi

Corresponsables: SACM y SMA

Plazo: corto plazo

Estrategia Incrementar la cobertura de la red pública de drenaje.¹⁶

Líneas de acción

847. Ampliar los servicios de saneamiento, entre ellos la red pública de drenaje, y abrir conexiones domiciliarias a la red de drenaje para cada vivienda donde normativa y técnicamente sea posible.

Responsables: Dirección Ejecutiva de Operación-SACM y Delegaciones del D. F.

Corresponsable: ICYT

Plazo: corto plazo

848. (3.2.2) Fomentar el uso de tecnologías alternativas de saneamiento en viviendas, que no tengan que usar agua potable, a través de actividades de investigación, difusión, sensibilización y capacitación, con el apoyo de la sociedad civil.

Responsables: Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas-SMA, ICYT y Prosoc

Plazos: corto plazo (fomento) y permanente (investigación, difusión, sensibilización y capacitación)

Estrategia Incrementar la cobertura de la red pública de electricidad.

Líneas de acción

849. Abrir espacios de negociaciones con Luz y Fuerza del Centro para abordar el tema de la ampliación de la red pública de electricidad y de la agilización de los procedimientos para abrir conexiones domiciliarias para cada vivienda.

Responsable: JG

Plazo: corto plazo

¹⁶ Véase *supra* capítulo 15. Derecho al agua.

850. Fomentar el uso de nuevas tecnologías disponibles en materia de ahorro de energía a través de actividades de difusión, sensibilización y capacitación realizadas con el apoyo de la sociedad civil.

Responsable: Dirección General-ICYT

Plazo: corto plazo

Estrategia Ampliar el acceso a servicios de recolección de residuos sólidos.¹⁷

Líneas de acción

851. Llevar a cabo campañas de sensibilización en unidades habitacionales, colonias, barrios y en medios de comunicación masiva sobre la necesidad y forma de separar la basura.

Responsables: Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas-SMA, PAOT, Delegaciones del D. F. y Prosoc

Plazos: corto plazo y permanente

852. Colocar basureros apropiados y suficientes en unidades habitacionales, colonias, barrios y espacios públicos de la ciudad, así como centros de depósito de basura donde esta pueda entregarse separada.

Responsables: Delegaciones del D. F.

Plazos: corto plazo y permanente

Estrategia Fomentar el uso, por el gobierno y la ciudadanía, de nuevas tecnologías en materia de separación, reuso, reciclaje de basura, de ahorro de energía y agua.¹⁸

Líneas de acción

853. Fomentar la construcción y adaptación de edificaciones sustentables, con eco-tecnologías y sistemas ahorradores de energía y agua, mecanismos de captación y aprovechamiento de agua pluvial, entre otros, en particular mediante estímulos fiscales o de otro tipo para compañías inmobiliarias y población. Asegurar que el costo de las tecnologías para la sustentabilidad no sea cargado hacia las y los beneficiarios de la vivienda.

Responsables: Subsecretaría de Egresos-SF, Dirección General de Desarrollo Urbano-Seduvi y ALDF

Corresponsable: ICT

Plazos: corto plazo y permanente

¹⁷ Ver *infra* capítulo 10, Derecho a un medio ambiente sano.
¹⁸ *Ibid.*