

El protector de la vivienda en México: una propuesta para la defensa sectorial de derechos

The Housing Ombudsman in Mexico: a proposal
for the sectorial rights defense

José Alberto del Rivero del Rivero*

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
Tabasco, México.
josealberto@delriveroasociados.mx

Recibido: 13 de octubre de 2023.

Aceptado: 3 de noviembre de 2023.

* Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (Nivel I) del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías en México. Doctor en Derecho y posdoctor en Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional por la Universidad Alfonso X El Sabio (España). Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (México) y profesor invitado permanente en los programas académicos de Berg Institute (España).

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de la persona autora, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora

Resumen

El presente artículo analiza la viabilidad de fortalecer el modelo de protección sectorial no jurisdiccional de derechos humanos en México a través de una institución defensora de la vivienda. Para tal finalidad, se expone la desprotección que han padecido diversos grupos poblacionales en México en su intento por acceder a una vivienda ante los abusos de particulares y de las autoridades. En adición, se evalúa la pertinencia del actual texto constitucional que reconoce el derecho a la vivienda en México. De igual forma, se elabora un estudio de derecho comparado para conocer la experiencia de otros colectivos en torno a la protección sectorial del derecho a la vivienda adecuada.

Palabras clave: derechos económicos, sociales y culturales; vivienda; *ombudsman*.

Abstract

This paper analyzes the viability of strengthening the non-jurisdictional sectorial human rights protection model in Mexico through a housing defense institution. For that purpose, this research explains the lack of protection that various population groups in Mexico have suffered in their attempt to access to a housing due to the abuses by companies and authorities. Furthermore, the feasibility of the current constitutional text that recognizes the right to housing in Mexico is evaluated. Likewise, a comparative law study is conducted to learn about the experience of other societies regarding the sectorial protection of the right to adequate housing.

Keywords: economic, social and cultural rights; housing; ombudsman.

Sumario

I. Introducción; II. ¿Por qué debe protegerse la vivienda en México?; III. Primer paso: allanar el terreno constitucional; IV. Segundo paso: el protector de la vivienda; V. Conclusiones; VI. Fuentes de consulta.

I. Introducción

En el marco de la conmemoración del trigésimo aniversario de existencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) resulta oportuno examinar cómo ha evolucionado la protección no jurisdiccional de derechos humanos en dicha entidad, y es el escenario propicio para profundizar en nuevas propuestas para la defensa del pueblo.

En años recientes, un tema que ha cobrado notoriedad es la protección sectorial no jurisdiccional. En la presente contribución académica se busca estudiar la posibilidad de materializar este modelo de protección en México hacia un derecho humano en concreto: la vivienda. Ello en razón de que este derecho, a pesar de su reconocimiento constitucional, ha sido conculcado tanto por el sector privado como por las autoridades.

Así, el punto de partida de este artículo es una herida que se abrió desde hace casi tres décadas y continúa estando presente como un fantasma que trasciende generaciones en el patrimonio de las personas y de las familias, y está aparejado a las irregularidades institucionales y particulares en materia de vivienda; tema que será abordado en el segundo apartado de este texto. Aunado a lo anterior se encuentra la inadecuada previsión constitucional que se ha hecho sobre este derecho, puesto que su fatuidad parece ir en contra del derecho internacional de los derechos humanos y de las propias aspiraciones del marco constitucional; esto se discutirá en el tercer apartado. Por último, en el cuarto apartado se analizará la posibilidad de contar con una institución protectora del derecho a la vivienda, tomando en consideración diversos ejemplos de modelos internacionales y nacionales que pueden fungir como un parámetro de comprobación.

En cuanto a la metodología empleada, se realiza una radiografía cualitativo-fáctica sobre la situación del acceso a la vivienda adecuada en México hasta la fecha, adoptando como inicio el contexto en el que también surgió la CDHCM, a propósito de su 30 aniversario. Además, se prioriza el uso del derecho comparado a través de la evaluación del propio texto constitucional mexicano, de cara a ordenamientos internacionales en materia de derechos humanos, así como de instituciones de otros sistemas políticos cuya base de existencia se encuentra en la normatividad.

II. ¿Por qué debe protegerse la vivienda en México?

Si bien las razones por las que se debe proteger el refugio habitacional de los seres humanos pueden resultar obvias, en este apartado se reflexionará sobre aquellos obstáculos trascendentales en materia de vivienda en México durante las últimas décadas, tomando

como punto de partida el contexto histórico en el que se estaba gestando la génesis institucional de la CDHCM.

Los problemas relativos a la vivienda son variados, sin embargo, causan especial conmoción ciertos hechos que han apabullado la aspiración de la población mexicana por acceder a una vivienda adecuada. Entre ellos, el anatocismo bancario, la discriminación crediticia a causa de la edad avanzada, los asentamientos e infraestructuras peligrosas, la precariedad de las viviendas sociales, las burbujas inmobiliarias y la brecha generacional.

Uno de los principales abusos históricos y sistemáticos que motivó al autor de estas líneas a profundizar en la justiciabilidad del derecho a la vivienda en México es la grave problemática de los deudores hipotecarios vivida en la década de 1990, cuya laceración patrimonial ha trascendido generaciones, y que es una herida prevaleciente.¹ Dicho escenario se propició a raíz de que el Banco de México generalizó la capitalización de los intereses a partir de 1994² y de la subsecuente implementación de los bancos de un segundo crédito como garantía del pago mensual de estos,³ aunado a la crisis financiera que azotó al país en ese año en el que las deudas se triplicaban.⁴ De manera consecuente, las tasas de interés subieron en un principio hasta 130% debido a la devaluación del peso, por lo que un sinnúmero de personas y familias atestiguaron cómo el incremento de sus deudas no representaba ya el valor de las propiedades adquiridas por la inflación, razón por la cual venderlas no ase-

¹ En efecto, este asunto lo he venido denunciando desde 1998, al exponer esta situación ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El orden del día sobre la presentación oral de esta intervención se encuentra disponible en Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año II, núm. 276, 1 de junio de 1999, 3, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1999/jun/19990601.html> (Fecha de consulta: 9 de octubre de 2023).

² Cabe mencionar que desde 1983 –un año antes de que se realizara la reforma constitucional que reconoció el derecho a la vivienda– el Banco de México había establecido el mecanismo de capitalización de los intereses, el cual la banca generalizó a partir de 1992 para aparentemente protegerse de la inestabilidad financiera. Véase Hubert C. de Grammont, “El Barzón, un movimiento social inserto en la transición hacia la democracia política en México”, en Norma Giarracca, comp., *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001), 160, <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929125458/giarracca.pdf> (Fecha de consulta: 10 de octubre de 2023).

³ Con la supuesta finalidad de garantizar el pago completo de los intereses generados mensualmente, comenzaron a incluir en los contratos de crédito hipotecario una cláusula en virtud de la cual otorgaban un segundo crédito por un monto incluso mayor al primero, que en algunos casos llegaba hasta 700%. Este segundo crédito, denominado “adicional”, tenía la función de garantizar el pago de los intereses mensuales vencidos en caso de que el deudor hipotecario no pudiera cubrirlos completamente en un periodo dado. Véase Carlos Campos Berumen, “El anatocismo en los contratos bancarios de crédito con garantía hipotecaria para compra de casa habitación” (Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma de México, 1998), 8.

⁴ A causa de la crisis financiera que azotó a nuestro país en 1994, muchas familias que se encontraban en fase de amortización de un crédito de vivienda vieron triplicada su deuda como consecuencia de la elevación del pago de intereses. Georgina Sandoval, “Los derechos humanos y la situación de la vivienda en México”, *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 99 (enero 2000): 59.

guraba tampoco el pago total de sus créditos bancarios.⁵ Además, los bancos agravaron la situación, por una parte, porque no redujeron las tasas de interés a los niveles en que se había estructurado en el esquema crediticio y, por otra, en razón de que sumaban el importe de los intereses devengados y no pagados mensualmente a la cantidad base con la que calculaban los intereses para el siguiente periodo, ocasionando así el cobro de intereses sobre intereses, lo que se conoce como *anatocismo*.⁶

A pesar del umbral constitucional bajo el cual podría argumentarse que para los bancos existe una prohibición, en primer lugar, de materializar un pacto anatocista que conculque la libertad patrimonial de las personas y, en segundo lugar, de tener en su administración el patrimonio de miles de familias;⁷ y no obstante el marco interamericano que proscribe la usura, así como la presión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC),⁸ en 1998 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró la legalidad de la capitalización del cobro de intereses sobre los intereses. Esto provocó el “recrudescimiento de las acciones en contra de los deudores en los meses siguientes (amenazas, presiones, llamadas telefónicas a horas indebidas) [...] al punto de provocar la intervención de la Procuraduría General de la República con citatorios e incluso arraigo domiciliario”.⁹

⁵ De Grammont, “El Barzón, un movimiento social inserto en la transición hacia la democracia política en México”, 160.

⁶ Campos Berumen, “El anatocismo en los contratos bancarios de crédito con garantía hipotecaria para compra de casa habitación”, 9.

⁷ El artículo 5º constitucional señala que “el Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa”. Por su parte, el artículo 27, fracción v, establece que “los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”. Véase José Alberto del Rivero del Rivero, “La equidad constitucional a la problemática de los deudores –primera parte– y –segunda parte–”, *El Día*, 12 y 13 de octubre de 1998.

⁸ Es importante recordar que desde 1981 el Estado mexicano ya se había adherido a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la cual establece en su artículo 21, numeral 3, que: “Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”. Aunado a ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en 1994 informó sobre México su preocupación por “la cuestión de los desahucios forzosos en las zonas urbanas y rurales de México”, [así como su inquietud] “especialmente por el gran número de personas que ya han sido desahuciadas o amenazadas con el desahucio por falta de protección adecuada”. Incluso, al año siguiente de la ominosa determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1999, una vez más este Comité manifestó su deseo de recibir mayor información de manera pormenorizada en relación con los desalojos forzosos y la forma en que se llevaban a cabo. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe* (Chile, 2004), 175-179, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CESCR/CESCRCompilacionGC_sp.pdf (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2023).

⁹ De Grammont menciona que para finales de julio de 1996 la asociación El Barzón había presentado alrededor de 400 mil juicios, de los cuales la mayoría se debía a créditos hipotecarios de vivienda. A la par, el sector bancario había promovido 1 145 000 juicios en contra de los deudores, la mayoría de ellos habían sido entablados por Banamex, Bancomer y Serfin. De Grammont, “El Barzón, un movimiento social inserto en la transición hacia la democracia política en México”, 157 y 161.

Ahora bien, la pregunta principal que ligaría a estos hechos con el objetivo del presente artículo es: ¿quién protegió en ese momento el derecho a una vivienda adecuada ante los abusos de particulares que contaron con el respaldo de la máxima autoridad jurisdiccional en México? La respuesta es desalentadora, puesto que ni siquiera en las instancias internacionales podía hacerse algo al respecto, ni en el sistema interamericano de peticiones individuales a causa de la omisión normativa de proteger el derecho a una vivienda adecuada¹⁰ ni tampoco en el sistema cuasi contencioso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) debido a que en ese momento no existía un procedimiento de peticiones en materia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).¹¹

A esa gran crisis de los deudores hipotecarios deben sumarse otros hechos que evidencian una laceración a los elementos de una vivienda adecuada en México, y que de igual manera guardan relación con el financiamiento de ésta. Por ejemplo, en el país, a pesar de la prohibición de discriminación motivada por diversas situaciones, entre ellas la edad, no todas las personas pueden acceder a un crédito hipotecario para adquirir una vivienda si su edad es avanzada. En el caso del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), organismo de carácter social, éste limitaba la edad máxima para obtener un crédito hipotecario a los 55 años; por su parte, en otros sectores, la edad máxima oscilaba hasta los 60 años.¹² Cabe mencionar que hoy en día se han presentado avances a partir de 2022, puesto que el Infonavit ha aumentado la edad límite hasta los 70 años.¹³

¹⁰ Del propio Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), del cual México es Estado parte desde 1996, se desprende en el artículo 19, numeral 6, que los únicos derechos que pueden exigirse a través del sistema de peticiones individuales son la asociación sindical y el derecho a la educación. Si bien es cierto que del artículo 26 de la Convención Americana, relativo al desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, se advierte la posibilidad de exigir extensivamente otros derechos de esta índole, en la práctica la protección judicial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) hacia la educación y la libertad sindical comenzó a partir de 2003, cuando usó el umbral normativo del artículo 21 sobre la propiedad privada para acreditar una violación al derecho de recibir una pensión en el caso *Cinco Pensionistas vs. Perú*; y hasta 2017 utilizó el mencionado artículo 26 para argumentar una violación indirecta a la estabilidad laboral en el caso *Lagos del Campo vs. Perú*. Así pues, hasta la fecha el derecho a una vivienda adecuada permanece como una aspiración onírica dentro de la jurisprudencia de la Corte IDH a pesar de las múltiples violaciones a este derecho en la región.

¹¹ En ese entonces el Comité DESC aún no tenía facultad para conocer de peticiones individuales sobre violaciones a este tipo de derechos, ya que el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado en 2008, por lo que los deudores hipotecarios tampoco pudieron acudir a él para exigir justicia después del veredicto de la SCJN. Aun así, hoy las personas que sufren de una violación a su derecho de acceder a una vivienda adecuada tampoco pueden acudir ante este comité, puesto que México se mantiene reacio a adherirse hasta el momento a este importante mecanismo de garantía internacional.

¹² José Alberto Del Rivero del Rivero, “La vivienda adecuada en México: un derecho politizado y no garantizado”, en Silvia Patricia López González, coord., *Objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030* (México: Tirant lo Blanch, 2022), 198-199.

¹³ En relación con el incremento del umbral de edad máxima a 70 años, el Infonavit señaló lo siguiente: “Esto permite a los derechohabientes de edad avanzada acceder a un mayor monto de crédito, al considerar un plazo superior al que

Sin embargo, esto no subsana el periplo que durante varias décadas tuvieron que pasar muchas personas que rebasaban los 60 años al no poder acceder a un crédito de vivienda por motivos de su situación cronobiológica, entre los cuales el autor de estas líneas puede testificar su veracidad.

En relación con ello, el sector financiero califica como “sujetos de riesgo” a las personas de edad avanzada en razón de la probabilidad de fenecer más pronto en comparación con la población más joven.¹⁴ No obstante, en una investigación patrocinada por la ONU, por conducto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en la que se hace especial énfasis en México, se mencionó que el excluir a este grupo etario de los servicios financieros, como los créditos hipotecarios, es una discriminación directa, puesto que se asocia la edad avanzada al riesgo de morir, lo que puede desencadenar en abusos causados por préstamos elevados e incluso ilegales.¹⁵

Asimismo, debe recordarse que actualmente en México gran parte de las violaciones a este derecho tiene su origen en la imposibilidad para una gran cantidad de personas de poder adquirir una vivienda a causa de la insuficiencia de recursos, además de los altos intereses de la banca. En México, hasta 2023, hay 950 000 familias que quisieran obtener un crédito hipotecario, pero no pueden lograrlo.¹⁶

En adición, está el tema de los asentamientos irregulares, cuyas posibles causas se pueden remontar a la desigualdad salarial entre el campo y la ciudad –que en el caso del primero debería ser más alto que el segundo–, así como a la venta de los ejidos –que comenzó en la década de 1980– por parte de campesinos con el afán de obtener un mejor ingreso y migrando a centros urbanos que se han abarrotado demográficamente. Esta situación ha obligado a un desconocido número de personas a instalarse en predios que se venden o alquilan a precios bajos, sin importar el riesgo de estar situados en vertederos de basura, vasos reguladores, márgenes de río, sobre conductos de petróleo, entre otros factores que

actualmente pueden solicitar para su crédito”. Véase Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, *Informe anual de actividades 2022* (México: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2022), <https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/1dae6778-8136-45d0-badf-4055118f123a/InformeAnual deActividades.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ovyupQa> (Fecha de consulta: 8 de octubre de 2023).

¹⁴ Del Rivero del Rivero, “La vivienda adecuada en México: un derecho politizado y no garantizado”, 199.

¹⁵ Sandra Huenchuan y Rosa Icela Rodríguez, *Acceso de las personas mayores al crédito Pensión Alimentaria y derechos conexos en la Ciudad de México* (México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015), 19.

¹⁶ Cifra parecida al total de familias viviendo en Baja California, y en algunos estados representa al 10% de la población. Viri Ríos, “En México ya nadie puede comprar casa”, *El País*, 11 de enero de 2023.

les restringen tener un nivel de vida adecuado.¹⁷ En realidad, no hay datos estadísticos que evidencien la cantidad de personas que viven en estas condiciones, recordando que en 2019 la Primera Sala de la SCJN determinó que el Estado, a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), era responsable por la omisión de no contar con información estadística sobre los asentamientos precarios o informales a fin de poder evaluar la pobreza y consecuentemente elaborar políticas públicas en la materia.¹⁸

De igual forma, una importante cantidad de viviendas se encuentra en situación de rezago habitacional, ya sea por materiales deteriorados, regulares o la precariedad de los espacios.¹⁹ En México, hasta 2020, más de 33 millones de personas viven en rezago habitacional, lo que representa 26.4% del total de la población a nivel nacional, siendo Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Guerrero los estados en donde más de la mitad de su población vive en estas condiciones.²⁰ En específico, resulta sorprendente que en México hasta dicho año, la cantidad de viviendas con piso de tierra sea de 1 235 550.²¹

Como paliativo, la política nacional de vivienda ha tratado de subsanar esta situación mediante la provisión de apoyos y subsidios gratuitos para permitir acceder a los grupos más marginados a programas de viviendas sociales, como sucede en varios países.²² Sin embargo, la diferencia en México es que estas viviendas no responden integralmente a los elementos que configuran la noción de una vivienda adecuada, a saber: 1) seguridad jurí-

¹⁷ José Alberto Del Rivero del Rivero, *El ombudsman de la vivienda en México. Institución jurídica en pro de la igualdad y la dignidad humana* (España: Berg Institute, 2018), 121.

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Amparo en revisión 635/2019", Sentencia del 17 de junio de 2020.

¹⁹ De acuerdo con la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), los materiales deteriorados pueden conformar las paredes (lámina de cartón, carrizo, bambú o palma, barro o bajareque) y el techo (lámina de cartón, palma o paja); por su parte, los materiales regulares se presentan en paredes (lámina de asbesto/metálica o madera), techo (lámina metálica o de asbesto, madera o tejamanil y tejas) y en pisos (tierra); mientras que la precariedad de los espacios se evidencia en el hacinamiento (más de 2.5 personas por cuarto) y en los servicios sanitarios (que no cuenten con excusado). Véase Silvia Circe Díaz Duarte, Daniel González Escobar, María Fernanda Borja Ruiz y Daira Vanessa Puga Navarrete, *Actualización del Rezago habitacional. Censo de Población y Vivienda 2020, marzo 2021* (México: Comisión Nacional de Vivienda, 2021), https://sistemas.sedatu.gob.mx/repositorio/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/avMXRuMtQse3C9jMO8JKxw/content/Rezago_Habitacional.pdf?a=true (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).

²⁰ María Fernanda Borja Ruiz, Diana Carolina Carmona Rosales Daira, Vanessa Puga Navarrete y María del Carmen Martínez Benítez, *Rezago habitacional 2020. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, Agosto 2021* (México: Comisión Nacional de Vivienda, 2021), 19, https://siesco.conavi.gob.mx/doc/analisis/2021/Censo_Rezago_ENIGH_2020.pdf (Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2023).

²¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Viviendas particulares habitadas por entidad federativa según material durable en pisos, serie de años censales de 1990 a 2020", https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pq=Vivienda_03_216bf423-3a75-4264-a709-f02295e98275&idrt=56&opc=t (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).

²² Entre estas instituciones se puede nombrar a la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), así como los organismos estatales creados *ex profeso*.

dica de la tenencia, 2) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, 3) gastos soportables de manutención, 4) habitabilidad, 5) asequibilidad, 6) ubicación adecuada, y 7) adecuación cultural.²³ En términos de adecuación, según datos de 2020, en México casi 400 mil viviendas no tienen energía eléctrica; cerca de ocho millones de viviendas no disponen de agua entubada dentro de las mismas; 1 592 843 viviendas no tienen drenajes; y 678 394 viviendas no cuentan con sanitario.²⁴

Por otro lado, la vivienda enfrenta otras circunstancias que desvelan la inobservancia de los elementos imprescindibles que debe comprender la construcción de la misma. Un caso específico es cómo el terremoto de 2017 causó afectaciones a más de 150 000 viviendas y al menos 250 000 personas se quedaron sin hogar debido al probable incumplimiento de la reglamentación en la materia.²⁵ Esta amenaza a la integridad personal es una situación que acecha a varios puntos geográficos propensos a movimientos telúricos asiduos. Sin embargo, preocupa aún más cuando tal circunstancia ocurre a gran escala en centros urbanos de grandes dimensiones, como la Ciudad de México, en donde el sector privado con la aquiescencia de las autoridades lucra con la premura de las personas por tener un techo sin importar la seguridad material de éste.

²³ En síntesis, la *seguridad jurídica de la tenencia* quiere decir que independientemente del tipo de tenencia de que se trate, toda persona debe tener cierto nivel de protección legal contra medidas tales como el desahucio o hechos de hostigamiento y otras amenazas. La *disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura* supone que las personas cuenten con servicios vitales para su existencia y desarrollo, que están relacionados con la salud, seguridad, comodidad y nutrición, entre los que se incluyen el agua potable, la energía, el alumbrado; las instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje, de servicios de emergencia, así como la adecuación de infraestructura o servicios de acuerdo con las características térmicas propias del lugar de que se trate. Los *gastos soportables de manutención* indican que las erogaciones personales o del hogar que entraña una vivienda no deben obstaculizar ni comprometer la satisfacción de necesidades básicas. La *habitabilidad* significa que una vivienda debe tener un espacio adecuado para sus ocupantes y protegerlos de las inclemencias externas y climáticas que puedan poner en peligro su integridad personal, ya que las condiciones de vida adecuadas y deficientes se asocian a tasas más elevadas de mortalidad o morbilidad. La *asequibilidad* conlleva al acceso pleno y sostenible de las personas que forman parte de grupos en situación de desventaja a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. La *ubicación adecuada* implica que la vivienda se encuentre en un sitio que permita el acceso a opciones de trabajo, servicios de salud, de educación, así como otros servicios públicos. Por último, la *adecuación cultural* requiere que el método y los materiales usados para su construcción, así como las políticas en que estos se apoyan, aunado a las actividades de modernización y desarrollo, deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad, además de velar por el sacrificio de las dimensiones culturales de la vivienda, asegurándose de contar con servicios tecnológicos modernos. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/1992/23, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada, 13 de diciembre de 1991.

²⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Viviendas particulares habitadas por entidad federativa según disponibilidad de servicios, serie de años censales de 2000 a 2020", https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pq=Vivienda_Vivienda_04_1fb94584-4816-4435-a1b7-4689b8d2ee81&idrt=56&opc=t (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).

²⁵ Amnistía Internacional, *Informe 2017/2018. La situación de los derechos humanos en el mundo* (Reino Unido: Amnistía Internacional, 2018), <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/6700/2018/es/> (Fecha de consulta: 8 de octubre de 2023).

Dado que se torna propicio hablar sobre la capital del país, se debe mencionar la corrupción que existe en el sector de la construcción, compra y renta de inmuebles, que se ha calificado como *cartel inmobiliario*. Esto se observa principalmente en la alcaldía Benito Juárez, en donde las autoridades locales hicieron de la vivienda un activo financiero, construyendo espacios inhabitables, inferiores a los 40 metros cuadrados, aunado a que las rentas se han elevado 235% y hoy están 64% por encima de la inflación de cara a la disminución de salarios.²⁶ En concreto, el precio promedio de las rentas durante 2020 en la Ciudad de México fue de más de 22 mil pesos mensuales, mientras que el costo de una vivienda fue de casi nueve millones de pesos en promedio, lo cual resulta alarmante, considerando que el ingreso trimestral por hogar es de aproximadamente 49 mil pesos, es decir, el costo de renta supera 25% a los ingresos.²⁷

Otro problema que presenta el tema de la vivienda en México es la brecha generacional en las y los jóvenes que no pueden comprar un inmueble habitacional por la exigüidad de sus ingresos. Quienes logran tener esa autonomía pueden estar sacrificando otros aspectos, como un mejor nivel de escolaridad o laboral, por lo que “para una buena parte de la población, la transición a la adultez a partir de la autonomía residencial, podría estarse presentando como una condición de sacrificio: o se gana en autonomía habitacional, o se gana en preparación y situación socioeconómica”.²⁸ De hecho, las grandes carencias económicas a fin de obtener autonomía patrimonial que presenta la población de personas pertenecientes a la generación *millennial* tiene su origen precisamente en el contexto de crisis financiera ocurrida en la década de 1990.

Por el contrario, en cohortes demográficas previas, como la generación X (nacidos entre los años sesenta y ochenta) sólo 25% quedó excluido de créditos hipotecarios, mientras que en la *millennial* esto se duplicó; entre los primeros 97% era dueño de su casa, pero entre los últimos este porcentaje cayó 30%.²⁹ Según datos de 2020, los *millennials* son una generación que vive de forma precaria, endeudada y sin la oportunidad de formar un patrimonio,

²⁶ Es preciso señalar que entre 2004 y hasta marzo de 2023 se han recibido 104 expedientes de queja por afectaciones inmobiliarias en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Katya López Cedillo, “Derechos Humanos en CDMX cuenta con 124 quejas de violaciones provocadas por Cartel Inmobiliario”, *Máspormás*, 26 de junio de 2023.

²⁷ Ángel Mundo López, “El derecho a la vivienda en la ciudad de México en el marco de la COVID-19. Un estado de la cuestión”, *Epistemological Others, Languages, Literatures, Exchanges and Societies Journal*, núm. 12 (abril 2021): 7.

²⁸ Rocío del Carmen González Ramírez, “El acceso a una vivienda independiente para jóvenes de la zona metropolitana de la Ciudad de México” (Tesis de maestría, Colegio de México, 2013), 94.

²⁹ Ríos, “En México ya nadie puede comprar casa”.

dentro de la cual 63% no cuenta con un fondo de ahorro y 68% tiene una deuda, por lo que comprar una vivienda resulta impensable.³⁰

Ante este panorama de abuso histórico por parte del sector privado inmobiliario, de las omisiones institucionales a fin de proteger efectivamente el derecho a la vivienda adecuada, de la precariedad de los programas sociales, así como de la pronunciada desigualdad económica y generacional para acceder a un crédito hipotecario, la interrogante es: ¿quién protege el derecho a una vivienda adecuada en México?

III. Primer paso: allanar el terreno constitucional

Antes de analizar la viabilidad de contar con una institución que proteja específicamente el derecho a una vivienda adecuada, es ineludible esclarecer que un primer paso para ello es materializar normativamente en el texto fundamental un principio normativo y un principio programático para este derecho.³¹ En este punto, debe recordarse que la concreción de la garantía integral de un derecho constitucional obedece usualmente en el tiempo a la realización de una garantía primaria (conjunto de norma constitucional y políticas públicas) y, ante el incumplimiento de ésta, se activaría la garantía secundaria (instancia ante la cual se puede exigir el cumplimiento de ese derecho).³²

En esta tesitura, el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda en México dado en 1983 adolece *ab origine* de yerros conceptuales y silencios normativos que han sido el caldo de cultivo de un ambiente atiborrado de atropellos ilegales por parte del sector privado y del sector público. Esto en razón de que la previsión constitucional sobre la vivienda es discriminatoria e inane en cuanto a quién corresponde cumplir con las obligaciones específicas que conlleva esta materia.

En primer lugar, el reconocimiento de derechos constitucionales necesariamente requiere siempre de un sujeto titular del mismo. En materia de derechos humanos, se ha optado por

³⁰ Mónica Vázquez Ruiz, "Milenials en México: endeudados y con empleos precarios", *Deutsche Welle*, Sec. Política, 14 de octubre de 2020, <https://www.dw.com/es/milenials-en-m%C3%A9xico-endeudados-sin-vivienda-y-con-empleos-precarios/a-55277080> (Fecha de consulta: 10 de octubre de 2023).

³¹ La idea de que el reconocimiento constitucional de un derecho humano debe contener un principio normativo y uno programático surge de José Alberto Del Rivero del Rivero y Miguel Alberto Romero Pérez, *La vivienda como derecho constitucional* (México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2010), 89.

³² En su teoría garantista sobre derechos, Luigi Ferrajoli explica las diferencias entre las garantías primarias y las garantías secundarias. Véase Luigi Ferrajoli, "Garantías", *Jueces para la democracia*, núm. 38 (mayo 2000): 40.

que este titular sea *toda persona*.³³ Otras veces, se consigna la titularidad de éste a un grupo poblacional concreto, tal como sucede con los pueblos indígenas.³⁴ No obstante, la titularidad del derecho a la vivienda en México corresponde exclusivamente a *toda familia*. Con independencia de la actual tipología del modelo familiar,³⁵ pues no todas las personas en México que desean acceder a un programa social o a un crédito hipotecario se encuentran dentro de la noción de familia.

En segundo lugar, a pesar de la desviación semántica que ha tenido la noción de *dignidad*, ésta es un atributo de los seres humanos, mas no de los objetos. La discusión histórica sobre el significado de dignidad es vasta, pero puede resumirse en dos grandes escuelas de pensamiento, una universal (incluye la cosmogonía cristiana y la visión humanista del siglo xx) y otra materialista (relativa a teorías contemporáneas como el marxismo, conductismo y positivismo).³⁶ En dicha vereda doctrinaria y académica, la dignidad no ha figurado como un adjetivo que deba atribuirse a los objetos, sino al ser humano. En cuanto al *decoro*, hoy en día una de sus acepciones indica una relación con el nivel mínimo de dignidad, y que puede ser usado como adjetivo para cosas.³⁷ Sin embargo, el significado principal de decoro continúa siendo honor, respeto o reverencia. Por ello, lo recomendable sería adoptar constitucionalmente el concepto de *vivienda adecuada*, que ya ha sido delimitado por el derecho internacional como un conjunto de siete elementos imprescindibles y profundizados en las recomendaciones del Comité DESC. En cuanto a esta noción, la Constitución Política de la Ciudad de México ha sido pionera en incorporar el concepto integral de *vivienda adecuada*.³⁸

³³ La CADH, en su artículo 1, numeral 2, señala lo siguiente: “Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”.

³⁴ El artículo 2º constitucional en México establece: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”.

³⁵ Al respecto, López Romo habla sobre las diferencias entre las familias tradicionales (formadas por mamá papá e hijos en distintas etapas) y las familias en transición (madres o padres solteros, parejas jóvenes, entre otros). Véase Heriberto López Romo e Instituto de Investigaciones Sociales, “#Todos somos familias. Los once tipos de familias en México”, *Datos, diagnósticos, tendencias*, núm. 47 (octubre 2016): 26-31, <https://amai.org/revistaAMAI/47-2016/6.pdf> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

³⁶ Alberto Oehling de los Reyes, *La dignidad de la persona. Evolución histórico-filosófica, concepto, recepción constitucional y relación con los valores fundamentales* (Madrid: Dykinson, 2010), 100-108.

³⁷ La Real Academia Española define el *decoro*, en su quinta acepción, como: “Nivel mínimo de calidad de vida para que la dignidad de alguien no sufra menoscabo. Su sueldo le permite vivir con decoro”.

³⁸ El artículo 9º, inciso E, de la Constitución Política de la Ciudad de México, sobre la Ciudad solidaria mandata que: “1. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada para sí y su familia, adaptada a sus necesidades. 2. Las autoridades tomarán medidas para que las viviendas reúnan condiciones de accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, adaptación cultural, tamaño suficiente, diseño y ubicación seguros que cuenten con infraestructura y servicios básicos de agua potable, saneamiento, energía y servicios de protección civil. 3. Se impulsarán planes accesibles de financiamiento, medidas para asegurar gastos soportables y la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda. 4. Se adoptarán medidas, de conformidad con la ley, contra el desalojo arbitrario e ilegal de los ocupantes de la vivienda”.

En tercer lugar, el texto constitucional debería asignar la titularidad de responsabilidad para con el derecho a la vivienda adecuada y no relegar esto a la generalidad de las leyes secundarias y reglamentarias.³⁹ Cabe mencionar que hasta 2010 a nivel nacional había 15 leyes, 29 decretos, ocho acuerdos, cinco circulares federales y 18 ordenamientos locales relacionados con la vivienda.⁴⁰ Esta indefinición constitucional hace posible que leyes y reglamentos supeditados a ella transgredan el derecho a una vivienda adecuada. Por ello, es importante que el artículo 4º constitucional señale que “el Estado [federación, estados, la Ciudad de México y municipios] garantizarán el ejercicio de este derecho”. Esto resultaría diametralmente distinto a la actual previsión constitucional, que dice: “La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”, que refleja futilidad en cuanto al establecimiento de obligaciones.

En cuarto lugar, es importante que se erradique la discriminación que impera al momento de otorgar un crédito hipotecario por motivos de la etapa biológica en la que se encuentren las personas, así como por razones económicas, ya sea por carencia o insuficiencia para adquirir una vivienda. Este último aspecto conduce a reflexionar sobre la necesidad de reconocer a la vivienda como parte del patrimonio familiar, independientemente de su valor. Debe recordarse que aquellos bienes que forman parte del patrimonio de las familias se vuelven inembargables mientras dure principalmente la calidad de ser acreedores alimentarios por parte de los beneficiarios, de allí su importancia para efectos de la vivienda.⁴¹ En México, durante décadas la legislación civil ha excluido de esta protección no sólo a familias de altos ingresos, sino a la mayoría de personas de clase media. Por ejemplo, hasta 2010 el patrimonio por familia no podía exceder de \$184,580.50, mientras que 10 años más tarde, en 2021, el umbral fue de \$449,753.00.⁴² Si bien, esta situación ha mejorado para 2023 (actualmente los bienes que constituyesen el patrimonio de familia no pueden exceder en conjunto más de \$757,156.00), no es suficiente.⁴³ Esto deja fuera de dicha protección a una gran parte de la población mexicana, pues, según datos del índice de precios de vivienda elaborado por la Sociedad Hipotecaria Federal en el primer trimestre de 2023,

³⁹ Por ejemplo, a diferencia del derecho a la vivienda, el reconocimiento constitucional del derecho a la educación en el artículo 3º señala que: “Toda persona tiene derecho a la educación. *El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior*” [las cursivas es énfasis mío].

⁴⁰ Del Rivero del Rivero y Romero Pérez, *La vivienda como derecho constitucional*, 48.

⁴¹ El artículo 727 del Código Civil Federal establece lo siguiente: “Los bienes afectos al patrimonio de la familia son inalienables y no estarán sujetos a embargo ni a gravamen alguno”.

⁴² Del Rivero del Rivero y Romero Pérez, *La vivienda como derecho constitucional*, 74; Del Rivero del Rivero, *La vivienda adecuada en México: un derecho politizado y no garantizado*, 198.

⁴³ El artículo 730 del Código Civil Federal consigna que: “El valor máximo de los bienes afectos al patrimonio de familia, conforme al artículo 723, será la cantidad que resulte de multiplicar por 3 650 el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en la época en que se constituya el patrimonio”.

el costo promedio de una vivienda en México obtenida a través de un crédito hipotecario es de \$1,601,693.00 (tan sólo 25% de las viviendas cuestan menos de \$626,762.00).⁴⁴

Por consiguiente, el texto propuesto para el reconocimiento y garantía del derecho a la vivienda en México sería el siguiente: *Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada. El Estado –federación, estados, la Ciudad de México y municipios– garantizarán el ejercicio de este derecho, sin discriminar a nadie, con independencia del valor comercial de la vivienda. La vivienda será considerada patrimonio de familia.* Con ello, se tendría un principio normativo –que sería el reconocimiento del derecho a toda persona–, así como un principio programático –que es la precisión de los sujetos obligados a cumplir con este derecho–, esto guiado bajo el umbral de la igualdad al prohibir la discriminación, y de la justicia al establecer que la vivienda sea parte del patrimonio de familia que es inembargable ante los intentos abusivos de instituciones crediticias privadas. De hecho, en el caso de la Ciudad de México, la CDHCM podría ser precursora en este sentido al proponer como iniciativa al congreso local la modificación del artículo 9º constitucional, inciso E, a fin de incorporar que la vivienda sea considerada patrimonio de familia, ya que, por lo demás, dicha norma se encuentra a la vanguardia del derecho internacional, a diferencia de la constitución federal.

Empero, aún quedaría pendiente la garantía secundaria, es decir, un ente que responda al siguiente cuestionamiento: si la previsión constitucional no es cumplida, en el ámbito de sus competencias, por parte de las autoridades descritas, ¿ante quién se puede recurrir para exigir la reparación del derecho a la vivienda adecuada en México? El análisis para responder a ello motiva el siguiente apartado sobre la posibilidad de contar con un verdadero *protector de la vivienda*.

IV. Segundo paso: el protector de la vivienda

Esta propuesta parte de la noción de la protección sectorial no jurisdiccional de derechos humanos, que está orientada a proteger un derecho en específico o un conjunto de estos, o a un grupo vulnerable en concreto. En la exigua literatura académica relacionada con este tema pueden rescatarse algunos puntos a favor y en contra de la protección sectorial de derechos, tal como los sistematiza Carlos Constenla. Por lo que respecta a los primeros, esta modalidad de protección institucional es útil, porque: 1) alivia a los defensores gene-

⁴⁴ Gobierno de México, Sociedad Hipotecaria Federal, “Índice SHF de precios de la vivienda en México, primer trimestre de 2023”, 10 de mayo de 2023, <https://www.gob.mx/shf/articulos/indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-primer-trimestre-de-2023-333210?idiom=es> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

rales de responsabilidades específicas que pueden obstaculizar la eficacia de su trabajo, 2) representa un aumento de garantías para los ciudadanos y 3) protege a las personas en una esfera de su vida social y personal. En cuanto a las posiciones en contra, hay quienes señalan que esto: 1) debilita las funciones del ombudsman general y 2) contradice la universalidad de los derechos humanos.⁴⁵ Empero, la realidad práctica demuestra una creciente tendencia global a la sectorización de la protección no jurisdiccional que, de hecho, no siempre tiene la denominación originaria de *ombudsman*.

Esta tendencia de defensa institucional tiene su origen en Suecia en 1915, con la creación del Militie Ombudsman (encargado de vigilar la administración militar), que abrió paso a más instituciones protectoras de manera sectorizada en dicho país en temas como la infancia, las personas con discapacidades, los derechos de consumidores, contra la discriminación étnica y la orientación sexual, la igualdad de oportunidades,⁴⁶ así como para el medio ambiente.⁴⁷ Dichos entes sectoriales son paralelos a la actividad de los *ombudsman* generales o parlamentarios y no representan un obstáculo para sus actividades.⁴⁸

En cuanto a la vivienda, el país pionero en crear una institución sectorial de protección a este derecho fue Reino Unido en 1996, con un ente denominado Housing Ombudsman.⁴⁹ Este protector de la vivienda se orienta a la resolución de disputas, previa investigación a su cargo, originadas entre arrendatarios y arrendadores de vivienda social –sean autoridades o asociaciones de vivienda–, así como de arrendadores particulares que hayan optado voluntariamente por ser incluidos en su programa.⁵⁰ En este marco de facultades, entre 2020 y 2021 el Housing Ombudsman emitió 2 734 órdenes de obligatorio cumplimiento y 1 835 recomendaciones, con una compensación total de 619 000 libras esterlinas (más de 13 millones de pesos mexicanos).⁵¹ Estos datos revelan la utilidad empírica de contar con una institución especializada en proteger la vivienda en términos de justiciabilidad y de reparación integral del daño.

⁴⁵ Carlos R. Constenla, *Teoría y práctica del defensor del pueblo* (Madrid: Reus, 2010), 299-300.

⁴⁶ Ana María Moure Pino, *El ombudsman. Un estudio de derecho comparado con especial referencia a Chile* (Madrid: Dykinson, 2014).

⁴⁷ Antonio Mora, *El libro del defensor del pueblo* (Madrid: Defensor del Pueblo, 2016), 32.

⁴⁸ Es de recordar que la figura del *ombudsman* general (no sectorial) se remonta a la creación de la figura del *justitie ombudsman* en 1809 en Suecia, que a menudo se traduce al español como “defensor del pueblo”. Mora, *El libro del defensor del pueblo*, 30-31.

⁴⁹ El *Housing Ombudsman* fue creado por la *Housing Act* de 1996.

⁵⁰ Housing Ombudsman Service, “About us”, <https://www.housing-ombudsman.org.uk/about-hos/about-us/> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

⁵¹ Housing Ombudsman Service, *The Housing Ombudsman. Annual Report and Accounts 2021-22* (Reino Unido: Housing Ombudsman Service, 2023), 34.

Por otro lado, se debe precisar que el Housing Ombudsman en Reino Unido no tiene facultades para investigar quejas derivadas de la compra de bienes inmuebles, entre cuyos fines figura la vivienda, pues esto lo lleva a cabo una institución llamada *Property Ombudsman* (el defensor de la propiedad). Asimismo, en 2022, en el sector privado se creó un servicio de reclamaciones llamado *New Homes Ombudsman* (defensor de viviendas nuevas) que resuelve controversias entre las personas que acaban de adquirir una vivienda y sus desarrolladores inmobiliarios.

Por lo que respecta a México, a pesar de que no se cuenta con un órgano defensor del derecho a la vivienda, la protección sectorial no resulta extraña en el país, en donde también –a la par de las comisiones de derechos humanos a nivel nacional y estatal– existen procuradurías y comisiones especializadas temáticamente. Por ejemplo, hay procuradurías para la protección de menores, los consumidores, el medio ambiente, los derechos laborales; una comisión para protección y defensa en materia de servicios financieros y un consejo encargado de resolver quejas en contra de particulares o autoridades federales relacionadas con la discriminación. Tomando en cuenta estos ejemplos, ¿por qué no contar con una institución facultada para proteger exclusivamente el derecho a la vivienda en México?

Si bien en México existe un arsenal de entes cuya finalidad es facilitar el acceso a las personas a una vivienda adecuada –como el Infonavit, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Nacional de Vivienda, entre otros, en conjunto con los gobiernos nacional y locales–, estos constituyen parte de la garantía primaria del derecho a la vivienda, ya que, a pesar de sus deficiencias, facilitan apoyos y créditos hipotecarios para la población. Sin embargo, ¿cuál es la garantía secundaria para exigir el cumplimiento de este derecho ante sus arbitrariedades, inacción u omisiones?

Ante ello, se podría pensar que ya existen procedimientos jurisdiccionales a nivel federal en virtud de los cuales se puede hacer justiciable este derecho, refiriéndonos al juicio de amparo. No obstante, éste ha demostrado su ineficacia a la hora de hacer cumplir las disposiciones constitucionales e internacionales en materia de los DESC. Ello en razón de que, por una parte, la interpretación de las y los jueces es “minimalista” al no considerar la interdependencia y la progresividad de los derechos, aunado a la falta de especialización en estos temas y, por la otra, el impacto objetivo de este mecanismo de constitucionalidad usualmente tiene efectos *inter partes*, existe adherencia judicial hacia el legislador, no hay

uniformidad de criterios, un nivel alto de discrecionalidad, dilación procesal, asociado a la ineficacia de las sentencias al no ser cumplidas por las autoridades responsables.⁵²

Por consiguiente, sería prudente contar con un protector de la vivienda en México, en cuyas manos esté la titánica tarea de llegar a la consecución de justicia ante las omisiones y transgresiones normativas de las autoridades obligadas a cumplir con su programación constitucional en materia de vivienda, así como los abusos de empresas y particulares que comercializan inmuebles destinados al uso de casa-habitación, o que ofrecen servicios relacionados con las viviendas, como el arrendamiento.

Hoy se cuenta con otros ejemplos de protección sectorial en México que guardan relación estrecha con el derecho a la vivienda adecuada. Este es el caso de la Procuraduría Social de la Ciudad de México, que tiene facultades para conocer de controversias suscitadas entre condóminos, poseedores o entre estos, el administrador o comité de vigilancia a través de la conciliación, el arbitraje y el procedimiento administrativo, con la posibilidad de emitir laudos que, de no ser cumplidos, pueda imponer sanciones y canalizar a los afectados hacia las vías conducentes.⁵³

En adición, cabe destacar que la función que cumple el Property Ombudsman en el Reino Unido para conocer de las controversias surgidas entre compradores de vivienda y empresas inmobiliarias⁵⁴ dentro del sistema político mexicano, es llevada a cabo por la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco). Dicha institución vela por que el cumplimiento de ciertas formalidades en los actos relacionados con la compra-venta de inmuebles destinados al uso de casa-habitación cuando los proveedores sean fraccionadores, constructores, promotores y demás personas que intervengan en la asesoría y venta de viviendas.⁵⁵ Entre estas formalidades se encuentran el registro del contrato ante la Profeco y el ofrecimiento de una garantía que acompañe el inmueble ante defectos o fallas imputables al proveedor. También, un aspecto a resaltar sobre esta institución es que tiene la facultad de promover ante la autoridad judicial el aseguramiento de bienes cuando considere amenazado el

⁵² Isaac De Paz González y María Macías Sandoval, "La justiciabilidad de los derechos sociales. Altibajos de su interpretación constitucional en México", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 29 (septiembre 2019): 25-62, <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2019.29.13899> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

⁵³ El procedimiento de resolución de controversias ante la Procuraduría Social de la Ciudad de México (Prosoc) se encuentra previsto en los artículos 63 al 73 de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

⁵⁴ Recordando aquí que, por otro lado, el Housing Ombudsman exclusivamente se encuentra facultado para admitir quejas relativas a inquilinos de viviendas sociales, y de aquellos arrendadores privados que se hayan *motu proprio* adherido a su programa.

⁵⁵ El Capítulo VIII de la Ley Federal de Protección al Consumidor regula las operaciones de inmuebles que tienen la finalidad de ser usados como viviendas.

interés jurídico de los consumidores. Empero, una de las limitantes que pueden aducirse sobre la Profeco, en cuanto a la protección de la vivienda, es que su defensa sólo se orienta hacia la visión operativa del sujeto titular del derecho como consumidor y no abarca, desde luego, de manera integral el contenido del derecho a la vivienda bajo la óptica del constitucionalismo y del derecho internacional de los derechos humanos.

Igualmente, es oportuno mencionar que las comisiones de derechos humanos, tanto a nivel federal como en la mayoría de las entidades federativas, cuentan con visitadurías abocadas a temas específicos, como los DESC, entre los que figura, por supuesto, el derecho a una vivienda adecuada. En el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Sexta Visitaduría se encarga de asuntos laborales, ambientales, culturales y de carácter económico y social. En el caso específico de la CDHCM, la Tercera Visitaduría General se encuentra facultada para admitir asuntos relacionados con los DESC.⁵⁶ Si bien su activismo no jurisdiccional ha sido plausible desde la década de los noventa a través de la emisión de un sinnúmero de recomendaciones, se pueden destacar dos dolencias que podrían fortalecerse. Una es que dichos organismos no se encuentran habilitados para conocer de casos en los que particulares violenten el derecho a la vivienda, a diferencia, por ejemplo, de cómo la Profeco puede intervenir en las irregularidades que se presenten en la compra-venta de inmuebles destinados a ser viviendas; otra es que los casos donde se expone una violación al derecho a la vivienda –y en mayor medida los asuntos admitidos y sobre los cuales ha recaído una recomendación sobre este derecho– son exiguos y, en otros supuestos, inexistentes. Sobre este último punto, probablemente la causa reside en que sólo pueden emitirse recomendaciones a las autoridades, a diferencia del Housing Ombudsman de Reino Unido, cuyo número anual de órdenes, recomendaciones y compensaciones son considerables, como se evidenció previamente.

Así pues, se requiere de un órgano protector de la vivienda que sea de acceso directo para los ciudadanos sin necesidad de los formalismos impuestos por los medios de control constitucionales –principalmente el juicio de amparo por lo que hace la admisión y la comprobación del interés legítimo y jurídico en los asuntos presentados–, así como los tiempos que estos conllevan. El protector de la vivienda en México sería la materialización de la garantía secundaria de este derecho, cercano a la población, a sus relaciones vecinales y urbanísticas. Capaz de investigar casos en los que se exponga un presunto incumplimiento de los elementos que integran la noción de vivienda adecuada, ya sea por parte de las autoridades o de particulares, emitiendo, en su caso, recomendaciones y pautas para su

⁵⁶ Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México del 30 de julio de 2002.

reparación. En el supuesto de no ser acatadas, el protector de la vivienda podría turnar el caso ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes para judicializar el asunto y así coadyuvar como defensor de las víctimas durante el proceso.

Al contar con un protector de la vivienda en México, aquellas violaciones que se expusieron en el primer apartado podrían ser atendidas sin importar si son cometidas por autoridades o por particulares, tal como lo hace hoy en día el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, que resuelve quejas derivadas de ambos ámbitos. Así pues, el anatocismo bancario, la discriminación crediticia por razones de edad, los asentamientos peligrosos, la precariedad de las viviendas, las infraestructuras deficientes, las burbujas inmobiliarias en centros urbanos y la imposibilidad financiera de un sinnúmero de jóvenes de acceder a una vivienda, podrían ser temas en los que el protector de la vivienda tendría la obligación de actuar.

Las bases institucionales para ello podrían ser edificadas por algún organismo protector de derechos humanos que exista actualmente, como lo es la CDHCM, que especialice a una de sus visitadurías en el tema de la vivienda, siendo pionero en la protección sectorial temática hacia un derecho en específico. Es de recordar que, a nivel federal, la propia CNDH, en sus orígenes, comenzó siendo un órgano parte de la estructura de la Secretaría de Gobernación y luego logró su autonomía en la década de 1990. Así, la CDHCM, además de ser precursora en presentar una iniciativa legislativa al congreso local para el reconocimiento constitucional de la vivienda como patrimonio de familia, podría sentar las bases, en el ámbito de sus competencias, de una nueva institución: el protector de la vivienda.

v. Conclusiones

Después de haber realizado un sucinto recorrido por la vereda constitucional e institucional en materia de vivienda en México, es posible concluir, en términos generales, que la vivienda es un derecho politizado y no garantizado. Desde la década de los noventa miles de personas y familias atestiguaron cómo la SCJN –en su calidad de tenedora de la última palabra constitucional– apuntaló las prácticas anatocistas del sector bancario, situación que en un principio el Estado secundó.

A ello deben aunarse las múltiples laceraciones institucionales que han conculcado el bienestar de la población por lo que hace a su espacio habitacional. Entre éstas se encuentra la discriminación que existe en torno a la asignación de créditos hipotecarios, puesto que las personas de edad avanzada han visto obstaculizada la oportunidad de acceder a un financiamiento por motivo de la etapa biológica en la que se encuentran. Además de esto, gran

parte de la población se ha visto excluida de la posibilidad de incluir su vivienda como parte del patrimonio de familia en razón de que su valor rebasa la exigua cantidad permitida por la legislación civil.

Asimismo, deben tomarse en cuenta las omisiones en que han recaído las autoridades al no tener un control efectivo en torno a las condiciones en que se construyen viviendas, como en vasos reguladores, vertederos de desechos sólidos, márgenes de ríos, sobre ductos de petróleo, cercanas a antenas que representan un peligro a la salud, aunado a la inexistente información estadística sobre los asentamientos irregulares; así como a la falta de control de calidad en las edificaciones en suelo propenso a bruscos movimientos telúricos y otros desastres. Huelga mencionar la negligencia de las autoridades de no establecer límites a las empresas y particulares en general que lucran con la necesidad de millones de personas que desearían tener una vivienda por seguridad familiar.

Todo lo anterior tiene posiblemente una génesis normativa, puesto que la previsión constitucional actual presenta graves yerros y silencios que han incidido en el irrespeto del derecho a la vivienda por parte de autoridades y particulares. Al respecto, la persona titular de este derecho debe ser *toda persona*, no “toda familia”; no es una “vivienda digna y decorosa”, sino debe ser una *vivienda adecuada*. En adición, deben señalarse expresamente las autoridades obligadas al cumplimiento de este derecho, para lo cual se considera oportuno que se especifique que esto atañe al Estado (federación, estados, Ciudad de México y municipios). De igual manera debe mencionarse a qué están obligadas dichas autoridades, lo cual ha sido un tema que se discutió a lo largo de este artículo. Entre estas obligaciones estaría la prohibición de discriminación, la proscripción del anatocismo y el reconocimiento de que la vivienda forma parte del patrimonio de familia. Así pues, resulta menester adoptar una modificación al texto constitucional en su artículo 4º.

Por otro lado, se considera pertinente la creación de un ente que pueda defender el derecho a la vivienda adecuada ante los abusos de los particulares, así como el incumplimiento constitucional de las autoridades obligadas. En esta investigación se ha propuesto una institución denominada *protector de la vivienda*. Esto responde a la posibilidad de sectorizar la protección no jurisdiccional de derechos humanos en un sistema político. Tal como se analizó en líneas precedentes, tanto a nivel internacional como a nivel nacional, existen referencias de instituciones no jurisdiccionales encargadas de la protección del derecho a la vivienda, o bien de temas conexos a ésta, por lo que esta propuesta no es fatua, sino que encuentra fundamento institucional en el ejemplo de otros modelos.

La vivienda, al igual que la mayoría de los DESC, es un derecho que se encuentra incunable en nuestro país y que requiere del activismo e impulso institucional desde diferentes trin-

cheras a fin de que pueda lograrse la consecución de la garantía integral de este derecho. Su defensa sectorial, por conducto del protector de la vivienda, sería acorde con la noción de un verdadero Estado de bienestar y sentaría las bases para erradicar paulatinamente los “cárteles inmobiliarios”, así como la clientelización política del cumplimiento al mejor postor electoral de los elementos que integran este bien fundamental de la humanidad: un refugio para vivir y desarrollarse, en otras palabras, una vivienda adecuada, patrimonio de familia.

VI. Fuentes de consulta

Libros

- Amnistía Internacional. *Informe 2017/2018. La situación de los derechos humanos en el mundo*. Reino Unido: Amnistía Internacional, 2018. <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/6700/2018/es/> (Fecha de consulta: 8 de octubre de 2023).
- Borja Ruiz, María Fernanda, Diana Carolina Carmona Rosales, Daira Vanessa Puga Navarrete y María del Carmen Martínez Benítez. *Rezago Habitacional 2020. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, agosto 2021*. México: Comisión Nacional de Vivienda, 2021. https://siesco.conavi.gob.mx/doc/analisis/2021/Censo_Rezago_ENIGH_2020.pdf (Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2023).
- Constenla, Carlos. *Teoría y práctica del defensor del pueblo*. Madrid: Reus, 2010.
- Del Rivero del Rivero, José Alberto. *El ombudsman de la vivienda en México. Institución jurídica en pro de la igualdad y la dignidad humana*. España: Berg Institute, 2018.
- Del Rivero del Rivero, José Alberto y Miguel Alberto Romero Pérez. *La vivienda como derecho constitucional*. México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2010.
- Díaz Duarte, Silvia Circe, Daniel González Escobar, María Fernanda Borja Ruiz y Daira Vanessa Puga Navarrete. *Actualización del Rezago habitacional. Censo de Población y Vivienda 2020, marzo 2021*. México: Comisión Nacional de Vivienda, 2021. https://sistemas.sedatu.gob.mx/repositorio/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/avMXRuMtQse3C9jMO8JKxw/content/Rezago_Habitacional.pdf?a=true (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).
- Giarracca, Norma, comp. *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929125458/giarracca.pdf> (Fecha de consulta: 10 de octubre de 2023).
- Housing Ombudsman Service. *The Housing Ombudsman. Annual Report and Accounts 2021-22*. Reino Unido: Housing Ombudsman Service, 2023.

- Huenchuan, Sandra y Rosa Icela Rodríguez. *Acceso de las personas mayores al crédito Pensión Alimentaria y derechos conexos en la Ciudad de México*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. *Informe anual de actividades 2022*. México: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2022. <https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/1dae6778-8136-45d0-badf-4055118f123a/InformeAnualdeActividades.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ovyupQa> (Fecha de consulta: 8 de octubre de 2023).
- López González, Silvia, coord. *Objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030*. México: Tirant lo Blanch, 2022.
- Mora, Antonio. *El libro del defensor del pueblo*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2016.
- Moure Pino, Ana María. *El ombudsman. Un estudio de derecho comparado con especial referencia a Chile*. Madrid: Dykinson, 2014.
- Oehling de los Reyes, Alberto. *La dignidad de la persona. Evolución histórico-filosófica, concepto, recepción constitucional y relación con los valores fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2010.

Revistas

- De Paz González, Isaac y María Macías Sandoval. "La justiciabilidad de los derechos sociales. Altibajos de su interpretación constitucional en México". *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 29 (septiembre 2019): 25-62. <https://doi.org/10.22201/ij.24487899e.2019.29.13899> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).
- Ferrajoli, Luigi. "Garantías". *Jueces para la democracia*, núm. 38 (mayo 2000): 39-46.
- Mundo López, Ángel. "El derecho a la vivienda en la ciudad de México en el marco de la COVID-19. Un estado de la cuestión". *Epistemological Others, Languages, Literatures, Exchanges and Societies Journal*, núm. 12 (abril 2021): 1-14.
- Romo, Heriberto López, e Instituto de Investigaciones Sociales. "#Todos somos familias. Los once tipos de familias en México". *Datos, diagnósticos, tendencias*, núm. 47 (octubre 2016): 26-31, <https://amai.org/revistaAMAI/47-2016/6.pdf> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

Periódicos

- Del Rivero del Rivero, José Alberto. "La equidad constitucional a la problemática de los deudores -primera parte- y -segunda parte-". *El Día*, 12 y 13 de octubre de 1998.

López Cedillo, Katya. "Derechos Humanos en CDMX cuenta con 124 quejas de violaciones provocadas por Cartel Inmobiliario". *Máspormás*, 26 de junio de 2023. <https://www.maspormas.com/cdmx/derechos-humanos-en-cdmx-cuenta-con-124-quejas-de-violaciones-provocadas-por-cartel-inmobiliario/> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

Ríos, Viri. "En México ya nadie puede comprar casa". *El País*, 11 de enero de 2023.

Sandoval, Georgina. "Los derechos humanos y la situación de la vivienda en México". *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 99 (enero 2000): 55-61.

Vázquez Ruiz, Mónica. "Milenials en México: endeudados y con empleos precarios". *Deutsche Welle*. Sec. Política, 14 de octubre de 2020. <https://www.dw.com/es/milenials-en-m%C3%A9xico-endeudados-sin-vivienda-y-con-empleos-precarios/a-55277080> (Fecha de consulta: 10 de octubre de 2023).

Tesis

Campos Berumen, Carlos. "El anatocismo en los contratos bancarios de crédito con garantía hipotecaria para compra de casa habitación". Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma de México, 1998. https://repositorio.unam.mx/contenidos?c=Ezvw9z&mr=1&d=false&q=*&v=1&t=search_1&as=4&i=1 (Fecha de consulta: 8 de octubre de 2023).

González Ramírez, Rocío del Carmen. "El acceso a una vivienda independiente para jóvenes de la zona metropolitana de la Ciudad de México". Tesis de maestría, Colegio de México, 2013.

Documentos y tratados internacionales

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/1992/23. Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada, 13 de diciembre de 1991.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)*. Chile: 2004. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CESCR/CESCRCompilacionGC_sp.pdf (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2023).

Documentos normativos y legislación

Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*, año II, núm. 276, 1 de junio de 1999. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1999/jun/19990601.html> (Fecha de consulta: 9 de octubre de 2023).

Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Amparo en revisión 635/2019". Sentencia del 17 de junio de 2020.

Páginas de internet

Gobierno de México, Sociedad Hipotecaria Federal. "Índice SHF de precios de la vivienda en México, primer trimestre de 2023", 10 de mayo de 2023. <https://www.gob.mx/shf/articulos/indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-primer-trimestre-de-2023-333210?idiom=es> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

Housing Ombudsman Service. "About us". <https://www.housing-ombudsman.org.uk/about-hos/about-us/> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Viviendas particulares habitadas por entidad federativa según material durable en pisos, serie de años censales de 1990 a 2020". https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Vivienda_Vivienda_03_216bf423-3a75-4264-a709-f02295e98275&idrt=56&opc=t (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).

_____. "Viviendas particulares habitadas por entidad federativa según disponibilidad de servicios, serie de años censales de 2000 a 2020". https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Vivienda_Vivienda_04_1fb94584-4816-4435-a1b7-4689b8d2ee81&idrt=56&opc=t (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2023).