



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2003/5/Add.3  
27 de marzo de 2003

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS\*

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
59º período de sesiones  
Tema 10 del programa provisional

**LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

**Vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado**

**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**

**Adición**

**Visita a México  
(4 a 15 de marzo)\*\***

---

\* El resumen de este informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe se acompaña como anexo al resumen y sólo se distribuye en el idioma en que fue presentado y en español.

\*\* De conformidad con el párrafo 8 de la resolución 52/208B de la Asamblea General, se señala que este documento se presenta con retraso para poder incluir en él los acontecimientos más recientes incluida la información sobre las medidas de seguimiento derivadas de la misión.

## Resumen

La misión del Relator Especial sobre una vivienda adecuada a México se realizó del 4 al 15 de marzo de 2002, por invitación abierta del Gobierno a todos los procedimientos especiales de la Comisión. La misión fue particularmente importante por ser la primera realizada a México por un Relator Especial en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales.

Durante su misión, el Relator Especial hizo hincapié en la interpretación amplia de su mandato a fin de incluir las cuestiones de acceso al agua potable, la electricidad, el saneamiento, etc. El objetivo principal de su visita era determinar cómo hacía frente la población más vulnerable a los problemas de la vivienda y las condiciones de vida inadecuadas. El Relator Especial examinó la situación de los pobres en general, pero también de las comunidades y grupos específicos, como los indígenas, las mujeres y los niños. Otro tema de interés fueron los efectos de la globalización y de los acuerdos regionales de comercio e inversión, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sobre el goce del derecho a una vivienda adecuada.

El Relator Especial se reunió con el Secretario de Desarrollo Social, el Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda, funcionarios de las instituciones de la vivienda a nivel estatal y municipal, legisladores y miembros del poder judicial tanto a nivel nacional como local, y las comisiones nacional y estatales de derechos humanos. La misión también visitó Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de las Casas en Chiapas, y se hicieron visitas a comunidades indígenas en aldeas alejadas, así como a Mexicali y Tijuana en Baja California.

En todos los lugares visitados, incluida la Ciudad de México, la coordinación y el apoyo de grupos de la sociedad civil fueron excelentes. El Relator Especial celebró numerosas reuniones con grupos de la sociedad civil y realizó visitas en el terreno organizadas por estos últimos, en donde escuchó los testimonios de los residentes locales de aldeas y ciudades en cuanto a sus condiciones de vida diarias y al problema de los desalojos forzosos.

México enfrenta importantes problemas en el sector de la vivienda. El actual Gobierno ha dado prioridad nacional a la vivienda y en 2001 designó un comisionado nacional de fomento a la vivienda, cuya tarea es coordinar las actividades a nivel nacional y local para mejorar la situación de la vivienda en el país. El país necesita 750.000 nuevas viviendas por año para satisfacer las demandas del crecimiento de la población y del envejecimiento del parque habitacional. México ha puesto en marcha varios planes hipotecarios de vivienda, pero la mayoría de estos han estado orientados hacia los empleados de ingresos medios del sector estructurado, lo que prácticamente ha excluido a los pobres que están empleados en la economía no estructurada (el 40% de la población). El país tiene también un sistema rígido de propiedad de la tierra (ejidos), lo que complica la labor del Gobierno en cuanto a los problemas que plantea la migración. Como consecuencia de ello, se han producido numerosas invasiones de tierras, ya sea por una cuestión de necesidad de los residentes pobres y los indígenas que buscan trabajo o han sido desplazados, o porque éstos han sido víctimas de la especulación de las tierras.

El Relator Especial estimó que el Gobierno de México está sumamente empeñado en hacer efectivos los derechos enunciados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada. Aprecia particularmente la actitud progresista que ha adoptado México en el plano internacional en cuanto al derecho a una vivienda adecuada y alienta a este país a que siga incorporando sus compromisos de derechos humanos en políticas y leyes nacionales y locales.

México ha adoptado varias medidas concretas para tal fin. Se han creado instituciones en el país, a distintos niveles, lo que contribuye al ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. El Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda ha creado un Consejo Nacional de Vivienda para examinar las políticas y estrategias. El Consejo incluye representantes de distintas secretarías, instituciones financieras, instituciones de vivienda a nivel local, asociaciones municipales, académicos, profesionales y representantes de la sociedad civil y del sector privado. Se ha creado en la Secretaría de Relaciones Exteriores un comité intersecretarial, que luego se transformó en la Comisión Intersecretarial sobre políticas de Gobierno en la esfera de los derechos humanos de la Secretaría de Gobernación; su objetivo es examinar distintos aspectos de los derechos humanos y dar seguimiento a las observaciones finales aprobadas sobre México. Un grupo de trabajo de la Comisión Intersecretarial sobre los derechos económicos, sociales y culturales, encargado de los derechos de la vivienda, cumplió un destacado papel en la preparación de la misión del Relator Especial y la prestación de la ayuda necesaria. El Relator Especial espera que continúe la cooperación estrecha con la Comisión Intersecretarial en las medidas de seguimiento que se deriven de su misión.

Las principales conclusiones del Relator Especial indican que México necesita un programa nacional de vivienda más amplio y con una mayor orientación hacia los sectores más pobres de la población. Los esfuerzos realizados hasta ahora consisten en su mayor parte en la financiación y suministro de nuevas viviendas por el sector privado, en lugar de atender las necesidades financieras de las viviendas construidas por los propios interesados (más del 60% de las viviendas existentes), el mejoramiento de las viviendas así construidas y su conexión a los servicios públicos, como los de abastecimiento de agua y saneamiento. El Gobierno ha venido aplicando varios programas de financiación de la vivienda, pero éstos son insuficientes porque en su mayor parte se orientan al sector urbano y a la población cuyos ingresos superan cinco salarios mínimos. El Comisionado Nacional es consciente del problema, que está tratando resolver mediante la consolidación y reestructuración de esos programas. Sin embargo, el Relator Especial recalcó que no es suficiente el actual enfoque de las autoridades basado en la financiación de la vivienda (suministro de hipotecas respaldadas por el Estado y subsidios). Para abordar el problema de la vivienda en México, es necesario adoptar un enfoque coordinado que tenga en cuenta la indivisibilidad de los derechos humanos y que apunte a mejorar la legislación, las políticas y los servicios, haciendo especial hincapié en los grupos vulnerables. El marco de derechos humanos puede contribuir a una percepción valiosa de esta cuestión.

Otro tema que suscita preocupación es la necesidad de una mayor protección contra los desalojos forzosos, cuestión sobre la que el Relator Especial recibió muchos testimonios. En todo el país hay comunidades amenazadas por el desplazamiento y la mayoría de las familias pobres no recibe protección jurídica ni tiene la capacidad para presentar un recurso judicial. Algunos de los desalojos se producen cuando los bancos recuperan las viviendas de personas que no han podido pagar las hipotecas debido a un aumento excesivo de los intereses después de la crisis financiera de 1995. El Relator Especial también destacó la necesidad de prestar mucha

más atención a las viviendas en arriendo, la legislación en materia de alquileres y el control de éstos. En un país en que predomina el mercado y existe especulación inmobiliaria, es muy difícil para los pobres obtener una vivienda segura. Los efectos particularmente graves de esa inseguridad y de los desalojos forzosos en las mujeres y los niños resultan evidentes en los testimonios recibidos por el Relator Especial.

Al abordar esos problemas, el Relator Especial hizo hincapié en el "enfoque de la indivisibilidad" de los derechos humanos. Las cuestiones son tratadas por separado por las secretarías o las instituciones encargadas de la vivienda, la salud o la alimentación. Se precisa un enfoque mucho más integrado que permita tratar los problemas de la vivienda, el medio ambiente y otras cuestiones desde una perspectiva más amplia. Es necesaria una mayor coordinación entre las secretarías, incluida la Secretaría de Hacienda, debido al papel fundamental que cumple con respecto al suministro de los recursos necesarios para la vivienda social. También se precisa una mejor coordinación no sólo entre las secretarías sino también entre los legisladores en los distintos niveles.

Frente a las condiciones precarias en que viven muchos pobres en México, el Relator Especial señala que la solución de los problemas de la vivienda en México debe basarse en un enfoque humanitario y de derechos humanos combinado. Sugiere que se cree un "fondo humanitario nacional para la vivienda", que podría estar coordinado por el Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda y proporcionar fondos a los institutos estatales a fin de solucionar problemas urgentes, no solamente de las comunidades afectadas por inundaciones o terremotos, sino también de las personas que carecen de un alojamiento o de materiales adecuados, que han quedado sin hogar debido a los desalojos y los grupos vulnerables.

El Relator Especial pide también una mayor incorporación de las perspectivas de derechos humanos en las políticas y programas sectoriales en materia de vivienda. Establecer las necesidades de vivienda del país e interpretar los datos desde una perspectiva de los derechos humanos constituiría un primer paso hacia la progresiva realización del derecho a una vivienda adecuada y hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en esa esfera.

La cuestión de los desalojos en México merece especial atención y requiere un enfoque multisectorial y basado en el aporte de muchos interesados. El Relator Especial recomienda que se cree un grupo de trabajo encargado de examinar las cuestiones relativas a los desalojos en el que participen la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, legisladores y grupos de la sociedad civil.

Se han puesto en marcha en México muchas políticas y prácticas positivas, entre ellas, el establecimiento de la Comisión Intersecretarial y su Subcomisión de derechos económicos, sociales y culturales, las políticas y los programas de regularización de las tierras, el programa de viviendas de los indígenas e iniciativas de la sociedad civil para promover, vigilar y proteger el derecho a una vivienda adecuada. Estas experiencias deberían documentarse, estudiarse y difundirse más a fondo. El Relator Especial alienta a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y a la ONU-Hábitat a que facilite el intercambio de buenas prácticas mediante su Programa de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Vivienda, incluido el uso de Internet.

Por último, es necesario fortalecer la enseñanza en la esfera de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. El Relator Especial celebra la reciente creación de una oficina del ACNUDH en el país y alienta al ACNUDH a incorporar los derechos económicos sociales y culturales, incluido el derecho a una vivienda adecuada, en sus programas de asistencia del país, y a que aumente la colaboración con el Gobierno de México al respecto. El Relator Especial también observó que muchas personas no sabían de la existencia de las instituciones independientes de derechos humanos, tanto a nivel nacional como de los estados, con capacidad para tramitar denuncias relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada.

**Anexo**

**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, ACERCA DE SU MISIÓN  
A MÉXICO, 4 AL 15 DE MARZO DEL 2002**

**ÍNDICE**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	7
I. LAS CUESTIONES .....	7 - 15	9
II. MARCO JURÍDICO .....	16 - 20	11
III. MARCO NORMATIVO .....	21 - 26	13
IV. DERECHO DE LA MUJER A UNA VIVIENDA ADECUADA A LA TIERRA Y A LOS BIENES .....	27 - 29	15
V. MEDIDAS TENDIENTES A HACER EFECTIVO EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA.....	30 - 46	16
A. Respetar el derecho a una vivienda adecuada.....	31 - 34	17
B. Proteger el derecho a una vivienda adecuada .....	35 - 39	18
C. Realizar (hacer efectivo) el derecho a una vivienda adecuada.....	40 - 41	20
D. Realizar (facilitar) el derecho a una vivienda adecuada .....	42 - 46	21
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	47 - 53	22

## INTRODUCCIÓN

1. La misión del Relator Especial sobre una vivienda adecuada a México tuvo lugar del 14 al 15 de marzo de 2002 por invitación abierta del Gobierno a todos los procedimientos especiales de la Comisión. La misión fue particularmente importante por ser la primera realizada a México por un Relator Especial en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales.
2. De conformidad con su mandato, establecido por la Comisión de Derechos Humanos en sus resoluciones 2000/9 y 2001/28, los objetivos generales de la misión fueron: a) examinar la situación en cuanto al ejercicio de los derechos relacionados con una vivienda adecuada, prestando especial atención a la perspectiva de género y al derecho a la no discriminación, e informar al respecto; b) examinar, en el contexto del país, la relación existente entre la cuestión de la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y otros derechos humanos; c) iniciar un diálogo con el Gobierno, la sociedad civil, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales que trabajan en pro de los derechos relacionados con su mandato, y promover la cooperación con ellos; d) encontrar soluciones concretas, entre ellas las mejores prácticas, que contribuyan al ejercicio de los derechos a que se refiere su mandato; y e) dar seguimiento a las observaciones finales y recomendaciones pertinentes de los órganos de tratados y evaluar el efecto que han tenido en las políticas adoptadas por el país.
3. Sobre la base del fundamento jurídico de su mandato, concedido por la Comisión en su resolución 2000/9<sup>1</sup>, el Relator Especial ha definido el derecho a una vivienda adecuada como "el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad". En el desempeño de sus actividades, en particular en sus dos informes a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2001/51 y E/CN.4/2002/59), el Relator Especial ha aplicado a su mandato el enfoque de la indivisibilidad, y procura fomentar los vínculos con otros derechos, como el derecho a la alimentación, al agua, la salud, el trabajo, los bienes, la seguridad de la persona, la seguridad del hogar y la protección contra los tratos inhumanos y degradantes. Este enfoque también le exige examinar una amplia gama de cuestiones relacionadas con la vivienda adecuada, en particular, las tierras, los desalojos forzosos, el acceso al agua y a los servicios de saneamiento, la salud, la pobreza, los efectos de la globalización, el género, las poblaciones indígenas, las minorías y los grupos vulnerables.
4. Este enfoque integral del Relator Especial se reflejó en las distintas reuniones y consultas celebradas durante la misión, entre otras, las mantenidas con las siguientes personas y organismos: el Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI); el Secretario de Desarrollo Social (SEDESOL); el Subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER); el Presidente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); el Presidente del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); los directores de distintas instituciones de financiación de la vivienda; el Director Ejecutivo de la

---

<sup>1</sup> These are: article 25, paragraph 1, of the Universal Declaration of Human Rights; article 11, paragraph 1, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; and article 27, paragraph 3, of the Convention on the Rights of the Child; and on the right to non-discrimination, article 14, paragraph 2 (h), of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; and article 5 (e) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Director General de Instituto Nacional Indigenista (INI); el Presidente y miembros de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados; el Director General del Instituto de Vivienda del Estado de Chiapas; el Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado de Baja California; el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Baja California; el alcalde de la Ciudad de Tijuana; la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California; el Presidente de la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, y Director General del Instituto de Vivienda del Distrito Federal; el Presidente del Tribunal de Justicia del Distrito Federal, y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. El Relator Especial se reunió con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas en el país y con representantes de los siguientes órganos de las Naciones Unidas: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).

5. El Relator Especial también se reunió con distintos grupos y organizaciones de la sociedad civil, en particular:

- a) En la Ciudad de México: Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina (HIC-AL); DECA Equipo Pueblo, A.C.; Movimiento Ciudadano por la Democracia; FIAN- Sección México y Frente por el Derecho a Alimentarse; Barzón Movimiento Jurídico Nacional, A.C.; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria; Servicio Paz y Justicia (Morelos); Misión Civil por la Paz; Casa y Ciudad, A.C.; Fomento Solidario para la Vivienda, A.C.; Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A.C. (CENVI); Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI); Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, Asamblea de Barrios "Patria Nueva" y otras organizaciones del Movimiento Urbano Popular de la Ciudad de México; miembros del Colectivo de Pueblos en Defensa de la Tierra (San Salvador Atenco, Estado de México); Colegio de Arquitectos; Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Iberoamericana, Colegio de México;
- b) En Baja California: Servicios y Solidaridad en México, A.C.; Coalición de Salud Ambiental (California, Estados Unidos); Asociación de Comités del Pueblo; Frente Cívico Mexicalense; Comité de Participación y Defensa Ciudadana, A.C.; Colegio de la Frontera Norte;
- c) En Chiapas: Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A.C.; CCESC; DESMI; CIEPAC; Defensoría del Derecho a la Salud; Colegio de la Frontera Sur.

6. El Relator Especial desearía aprovechar esta oportunidad para agradecer al Gobierno de México la actitud de apertura y cooperación demostrada durante la misión. También desearía dar las gracias por la ayuda prestada por el Gobierno, el PNUD y la HIC-AL en la organización

ordenada y eficiente del programa de la misión. Por último, el Relator Especial agradece profundamente y elogia los esfuerzos realizados por los grupos de la sociedad civil para movilizar las comunidades y organizar distintas conferencias, audiencias y testimonios. Espera que los resultados de su misión contribuyan a la labor emprendida por todas las partes con miras a realizar el derecho de todas las personas a una vivienda digna y decorosa, tal como establece la Constitución de México y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

## I. LAS CUESTIONES

7. México enfrenta importantes problemas en el sector de la vivienda. El Presidente de México ha dado prioridad nacional a la vivienda y ha establecido la meta de construir 750.000 viviendas por año en el marco de un programa sectorial para el período 2001-2006. En esta sección se exponen las cuestiones tratadas por el Relator Especial durante su misión.

8. Durante la misión, el Relator Especial también prestó atención al aspecto de género de los derechos humanos y a la necesidad de proteger a los pobres y los grupos vulnerables. Como marco para las deliberaciones con el Gobierno, el Relator Especial utilizó el cuestionario enviado por él a todos los gobiernos y miembros de la sociedad civil en septiembre de 2001, sus recomendaciones sobre la discriminación y el derecho a una vivienda adecuada formuladas en su segundo informe a la Comisión (E/CN.4/2002/59, párr. 46), y las observaciones generales y las recomendaciones que han aprobado los órganos de tratados, en particular las Observaciones generales Nos. 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

9. **Necesidad de viviendas.** Según el censo de vivienda y población realizado en 2000, México contaba con 21,5 millones de viviendas para 22,3 millones de familias. El déficit de vivienda absoluto al año 2000 era de 756.000 unidades. Además, las previsiones demográficas para los próximos 30 años indican que se necesitará una media de 732.000 nuevas viviendas por año durante los próximos diez años para satisfacer la creciente demanda de viviendas debido al crecimiento de la población. Se prevé que entre 2010 y 2030 la demanda de viviendas aumentará a 800.000 unidades por año. Las viviendas en arriendo a un precio asequible están muy poco desarrolladas en México, por lo que los sectores más pobres de la sociedad que no reúnen las condiciones para los programas estatales de financiación de la vivienda disponen de muy pocas opciones.

10. **Financiación de la vivienda.** La baja capacidad de ahorro del sector más pobre de la sociedad plantea otro problema a la hora de resolver el déficit de viviendas. El Gobierno admite que el 54% de la población que gana menos de cinco salarios mínimos vive en la pobreza. También estima que, de la demanda anual prevista de 750.000 viviendas, se necesitarán 307.000 para quienes viven en la pobreza extrema, es decir quienes ganan menos de tres salarios mínimos, que representan el 24% de la población. La mayor parte de los principales programas estatales de financiación de la vivienda, como INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVI (véase el párr. 24 *infra*), están dirigidos al grupo de medianos ingresos y a los empleados del sector estructurado de la economía. Existen programas de subvenciones directas para los más pobres, pero no son suficientes para satisfacer la demanda estimada.

11. **Mala calidad de la vivienda y del acceso a los servicios básicos.** Según las estadísticas oficiales, del total de 21,5 millones de viviendas registradas en 2000, el 95% contaba con electricidad, el 89% con acceso al agua y el 78% con alcantarillas. Si bien estas cifras indican que en general la situación ha mejorado con respecto a las estadísticas de 1995, los datos detallados revelan que un porcentaje mucho menor de la población tenía agua corriente en las casas y desagües conectados al sistema público o a un tanque séptico en 2000. También existe una gran discrepancia entre las zonas urbanas y rurales y entre los estados federales (véase el cuadro a continuación). La disponibilidad de terrenos provistos de servicios (agua y saneamiento) es particularmente baja en las regiones más pobres, como el estado de Chiapas.

Estado	Población (millones)	Cantidad de viviendas (millones)	Ocupantes por vivienda	Acceso al agua	Desagüe	Electricidad
				Porcentaje		
Baja California	2.488	602	4,1	91,7	83,5	96,8
Chiapas	3.921	801	4,9	70,0	62,4	87,2
Distrito Federal	8.951	2.125	4,0	98,4	98,5	99,8
Total nacional	97.483	21.900	4,4	87,5	87,1	95,1

Fuente: INEGI.

12. **Derechos sobre las tierras y desplazamiento.** Es evidente que la demanda de nuevas viviendas no podrá satisfacerse únicamente mediante la financiación para la construcción de viviendas, sino que será necesario poner a disposición nuevas tierras. En México, esta cuestión es particularmente compleja debido a las particularidades del sistema de ejidos, que es una forma de tenencia de tierras rurales comunales creada por la Constitución de 1917. La mayor parte de las tierras que rodean las ciudades medianas y grandes consiste en ejidos y la Constitución protege los derechos de los campesinos a conservar estas tierras a perpetuidad, a no venderlas, ni arrendarlas o hipotecarlas. Si bien la reforma constitucional de 1992 permitió la concesión de títulos de propiedad sobre las tierras y eventualmente la venta de tierras de ejidos, ello no trajo aparejado un aumento de tierras para construir viviendas populares y, en algunos casos, supuso una reducción de la cantidad de tierras disponibles para tal fin<sup>2</sup>. Como consecuencia de ello, en los últimos años se han producido importantes invasiones de tierras y la adquisición ilegal de terrenos en las periferias de las ciudades de rápido crecimiento por parte de residentes pobres y de indígenas en búsqueda de trabajo, o que han sido desalojados o desplazados de sus residencias originales. Esas personas viven a menudo en condiciones precarias, sin servicios básicos como el agua, o en zonas expuestas a riesgos ambientales.

13. **Desalojo forzoso.** Según una ONG (Asamblea de Barrios Romero Rubio), se llevan a cabo tres desalojos por día, como promedio, sólo en la Ciudad de México. En esta ciudad, en el año 2002 entraron en vigor distintas modificaciones del código civil del Distrito Federal y procedimientos civiles que reglamentan la relación entre los propietarios y los arrendatarios de viviendas en arriendo. Preocupó especialmente al Relator Especial el hecho de que estas modificaciones protejan los intereses de los propietarios y no de los arrendatarios puesto que: a) no se precisaría una notificación para iniciar un juicio contra un arrendatario; b) no se

<sup>2</sup> World Bank, *Mexico: Contribution to a National Urban Strategy*, p. 16.

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; e) el alquiler puede fijarse en moneda extranjera. Es inquietante observar que en los desalojos a veces se utiliza la fuerza, ejercida por matones, contra las comunidades y los residentes desalojados.

14. **Efectos de la globalización.** La crisis económica de 1994 y 1995 ha tenido efectos devastadores en el goce del derecho a una vivienda adecuada. A nivel general, la impresionante recuperación económica ha estado en su mayor parte inducida por las exportaciones, proceso que se ha visto facilitado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Actualmente en México existen ciudades en rápido crecimiento, en particular a lo largo de la frontera con los Estados Unidos, como resultado de la globalización y del TLCAN. Si bien se ha producido un aumento en la construcción de viviendas a nivel nacional desde la crisis de 1995, en Baja California el rápido crecimiento de la población ha ejercido una gran presión en la disponibilidad de viviendas y los servicios comunitarios, en particular el agua y la electricidad, a lo que se han agregado los problemas derivados de un aumento de las invasiones de tierras. Las viviendas de los trabajadores de maquiladoras son en general de mala calidad, y algunas de ellas están ubicadas a proximidad de sitios peligrosos desde el punto de vista ambiental y en zonas que corren riesgo de deslizamiento de tierras. En otro plano, los aumentos sucesivos de los tipos de interés después de la crisis económica de 1995 ha dejado a muchos titulares de hipotecas con deudas imposibles de pagar. En 2001, sólo en la Ciudad de México, se dictaron más de 10.000 fallos en relación con deudas incobrables, lo que autorizó a los bancos a recuperar las viviendas y otros bienes hipotecados de los deudores. Esto ha agravado la situación de los desalojos y las personas sin hogar.

15. **Población indígena.** En México viven más de 10 millones de indígenas en 39.866 enclaves indígenas, la mayoría de los cuales están ubicados en el sur del país. En 2.315 municipalidades la población es predominantemente indígena y la disponibilidad de viviendas y de acceso a servicios comunitarios (agua, saneamiento, electricidad) es considerablemente inferior a la media nacional. De hecho, la mayoría de los indígenas de las zonas rurales alejadas vive en chozas de tablillas y barro con piso de tierra y sin acceso a agua corriente. Los años de conflicto, en particular en Chiapas, la expropiación de tierras por empresas privadas y la degradación del medio ambiente han causado un mayor deterioro de la situación de vivienda y las condiciones de vida y ha contribuido a los fenómenos de la migración urbana y la invasión de tierras. Muchos indígenas claman justicia contra los grupos paramilitares responsables de muchos desalojos que siguen impunes. Hoy día, el problema principal que afecta a las comunidades indígenas es el de la pobreza: el mapa de la pobreza de México es muy similar al de la ubicación de las comunidades indígenas, no sólo en Chiapas sino también en todo el país.

## II. MARCO JURÍDICO

16. El artículo 4 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Para hacer efectiva esta disposición constitucional, la Ley Federal de Vivienda establece detalladamente los requisitos y mecanismos de la política nacional de vivienda. A nivel federal, se han promulgado varias otras leyes encaminadas a crear y administrar distintos mecanismos de financiación de la vivienda.

Varias leyes nacionales y municipales establecen, entre otras cosas, la prestación de asistencia estatal y municipal en relación con la producción y la propiedad de viviendas sociales, en particular la adquisición y el registro de tierras, los proyectos de vivienda y planificación urbana, la edificación y la adquisición, y el establecimiento de los títulos de propiedad.

17. El Relator Especial se reunió con la Comisión de Vivienda del Congreso, quién le informó de que la Comisión estaba elaborando una nueva ley de vivienda. Para este fin organizó cuatro conferencias en la ciudades de Tlaxcala, Tampico, Mérida y Culiacán en las que participaron representantes del Congreso, los gobiernos de los estados, universidades y colegios, y la sociedad civil, y en las que se hicieron distintas recomendaciones para la formulación de una nueva ley federal de vivienda. La actual Ley de vivienda de 1984 se considera obsoleta puesto que se basa en el interés colectivo y favorece la administración centralizada. El objetivo de la nueva ley es también fortalecer y definir el papel de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda creada en 2001. El nuevo proyecto de ley está integrado por nueve capítulos: a) antecedentes; b) subsidios a nivel federal, estatal y municipal; c) papel fundamental de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda en la aplicación de la política de vivienda; d) asentamientos humanos; e) coordinación; f) estandarización, normas y procesos; g) financiación, sociedad hipotecaria federal, bancos comerciales, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades de inversión; h) simplificación de los procesos administrativos, desregulación y reducción impositiva; e i) promoción del desarrollo tecnológico.

18. El Relator Especial celebra el proceso de consultas amplias encaminadas a elaborar un nuevo proyecto de ley de vivienda. Sin embargo, observa que no incluye referencias explícitas a los instrumentos internacionales de derechos humanos con respecto al derecho a una vivienda adecuada y las correspondientes obligaciones del Estado. Tampoco establece claramente procedimientos normativos y administrativos que reconozcan y protejan las viviendas construidas por los propios interesados, que representan más del 60% de las viviendas existentes en el país. No obstante, es alentadora la información según la cual se ha puesto en marcha un nuevo proceso a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y la Comisión de Vivienda del Senado, que firmaron un acuerdo en septiembre de 2002 para seguir examinando los elementos de una nueva ley federal de vivienda mediante un proceso consultivo amplio. **El Relator Especial recomienda que la Comisión incorpore en su proyecto de ley de vivienda las obligaciones internacionales contraídas por México en relación con el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos pertinentes. Tal vez sea necesario elaborar otros proyectos de documento para complementar la ley propuesta, en particular en relación con la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas y las tierras, las viviendas construidas por el propio interesado y las medidas contra los desalojos y los desplazamientos forzados.**

19. Hacia fines del 2001, el Gobierno de México estableció un Comité intersecretarial bajo la coordinación general de la Secretaría de Relaciones Exteriores y con la activa participación de las organizaciones de la sociedad civil. El principal propósito del Comité es velar por el seguimiento coordinado de las observaciones finales y las recomendaciones que han aprobado los órganos de tratados y los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos. Se propone además fomentar posiciones comunes entre las secretarías sobre determinadas cuestiones de derechos humanos para lograr la armonización de la legislación y las políticas. Se han establecido varios grupos de trabajo en el marco del Comité, en particular sobre los derechos económicos, sociales y culturales, y sobre las cuestiones indígenas y de género.

20. El Relator Especial elogia el empeño de México por hacer efectivos los derechos humanos, así como sus esfuerzos para promover el derecho a una vivienda adecuada, incluido el derecho de la mujer a la vivienda, la tierra y otros bienes. Habida cuenta de las dificultades internas para dar plena efectividad a los derechos de vivienda, el Relator Especial considera muy positivo que el Gobierno haya adoptado medidas para entablar un debate intersecretarial, con la activa participación de la sociedad civil, lo que es conforme a las obligaciones del Estado establecidas en los instrumentos internacionales y sus interpretaciones hechas por los órganos de tratados, como la Observación general N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>3</sup>. Otra medida positiva fue la jerarquización del Comité Intersecretarial al establecer oficialmente el Gobierno en marzo de 2003 la Comisión Intersecretarial de políticas gubernamentales en la esfera de los derechos humanos, presidida por la Secretaría de Gobernación con la Vicepresidencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La nueva Comisión Intersecretarial examinará las políticas extranjeras y nacionales, lo que garantizará una mayor armonización de las normas, los principios y las obligaciones internacionales de derechos humanos. Además, contará con una subcomisión de derechos económicos, sociales y culturales, y se institucionalizará aún más la participación de la sociedad civil. **El Relator Especial insta a todos los organismos gubernamentales que participan en la Comisión Intersecretarial a que hagan un seguimiento de sus recomendaciones y las apliquen. También alienta a la Comisión Intersecretarial a que asegure la participación de la Secretaría de Hacienda, que es el proveedor clave de los recursos necesarios para los programas de vivienda social y la reforma de las leyes y los reglamentos relativos a las instituciones bancarias. Además, recomienda al ACNUDH, en particular su oficina recientemente creada en México, que siga atentamente y estudie la experiencia de la Comisión Intersecretarial, con miras a dar difusión a sus buenas prácticas.**

### III. MARCO NORMATIVO

21. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, elaborado por el Gobierno Federal tras celebrar consultas públicas sobre distintos temas en todo el país, se señaló la necesidad de promover y coordinar las políticas y los programas públicos en las esferas de la vivienda y la planificación urbana y apoyar su ejecución con la participación de las autoridades estatales y municipales y la sociedad civil, a fin de fortalecer el mercado de la vivienda y convertir a este sector en un motor del desarrollo. También se pidió que se desarrollaran estrategias en el sector de la vivienda, en cooperación con todos los interesados, para coordinar proyectos en las esferas de la ordenación de las tierras, la prestación de servicios públicos, la construcción de viviendas y las mejoras que atraigan la inversión pública y la privada. El Plan también reconoció la necesidad de conceder préstamos adecuados para la vivienda mediante la financiación pública y privada que permita a los trabajadores de las zonas urbanas o rurales adquirir una vivienda

---

<sup>3</sup> Paragraph 12 of General Comment No. 4 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights states, with reference to obligations of a State party: “steps should be taken to ensure coordination between ministries and regional and local authorities in order to reconcile related policies (economics, agriculture, environment, energy, etc.) with the obligations under article 11 of the Covenant”. General comments and recommendations of treaty bodies are contained in document HRI/GEN/1/Rev.5.

decorosa, así como las mejoras que debían introducirse en el establecimiento de los títulos de propiedad y el registro en la esfera de la vivienda.

22. De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se elaboró el Programa de Vivienda 2001-2006, con la participación de las autoridades estatales y municipales y la sociedad civil en su conjunto, con el objeto de promover y coordinar la política y los programas de vivienda pública en nombre de todas aquellas personas que deseen adquirir, construir, arrendar o mejorar sus hogares, así como de fortalecer el mercado de la vivienda para transformar a ese sector en un motor de desarrollo. Según el Gobierno, este programa de vivienda hace hincapié en el proceso de producción de viviendas desde un punto de vista no sólo económico, sino también fundamentalmente social. Desde una perspectiva social, el hogar es el espacio primario en que una familia puede atender plenamente sus necesidades básicas de desarrollo. Desde una perspectiva económica, el hogar es la base de las economías y los activos familiares, proporciona seguridad financiera y contribuye a una mejor distribución de la riqueza. Además, la construcción de viviendas es un poderoso motor del desarrollo económico, que estimula la producción en muchos sectores del economía, incluido el financiero. En síntesis, México está tratando de convertir la construcción de viviendas en un aspecto central de su desarrollo económico, así como en un motor del desarrollo económico en todas las regiones del país.

23. En la realización de esta estrategia nacional, y por consiguiente del derecho a una vivienda adecuada de los ciudadanos mexicanos, cumple un papel fundamental el Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda, designado por el Presidente en 2001 para dirigir la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). El Relator Especial se reunió en numerosas ocasiones con el Comisionado, y aprecia sus esfuerzos e iniciativas para mejorar la situación de la vivienda mediante el desarrollo de una estrategia nacional, incluido el fortalecimiento de distintos planes de financiación de la vivienda y la coordinación con las instituciones de vivienda establecidas a nivel estatal.

24. El Relator Especial se reunió también con los directores de las principales instituciones de financiación de la vivienda: INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), que es la principal institución de financiación de la vivienda para los trabajadores; FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares), que atiende las necesidades del sector no estructurado y las familias más pobres; y VIVAH (Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva), que otorga subsidios equivalentes a las economías de las familias, así como con los gobiernos estatales y locales que proporcionan tierras e infraestructura básica. Existen en México algunos otros planes de financiación de la vivienda, a saber, FOVISSSTE (Fondo de la Vivienda), que abarca a los empleados del sector público; FOVI (Fondo de Operación de la Vivienda), que proporciona a los bancos comerciales financiación intermedia para la vivienda; y PROSAVI (Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda), que otorga subsidios directos (pero muy pocos), equivalentes a un pago inicial, a familias que ganan menos de cinco salarios mínimos.

25. Estos planes mexicanos de financiación de la vivienda pública, que representan las tres cuartas partes del mercado hipotecario, han sido criticados por su ineficiencia y selección incorrecta de los beneficiarios. Preocupó especialmente al Relator Especial el hecho de que el actual sistema aplicado por el INFONAVIT y el FOVISSSTE, que se basa en las contribuciones

de los trabajadores del sector estructurado, en la práctica excluye a las familias extremadamente pobres, es decir, los beneficiarios nominales de sus instituciones, que perciben ingresos equivalentes a menos de dos salarios mínimos y representan el 45% del total. Además, los programas actuales se orientan fundamentalmente hacia la creación de nuevas unidades habitacionales, dejando de lado las familias más pobres que viven principalmente en viviendas informales y construidas por el propio interesado, sin acceso a los servicios básicos. El FONHAPO, un programa para los pobres, ha visto muy reducida su capacidad de financiación en el último decenio y ha pasado a formar parte del programa VIVAH, anteriormente administrado por la SEDESOL.

26. El Relator Especial reconoce que el Comisionado Nacional es consciente de estos problemas y está haciendo esfuerzos para consolidar los planes de financiación de la vivienda y coordinar la labor con las autoridades estatales y locales a fin de orientarlos más hacia los sectores pobres de la sociedad. El momento es oportuno para convertir la estrategia nacional en un plan de acción. Las medidas de reforma fiscal aplicadas en diciembre de 2001 aumentaron considerablemente los ingresos tributarios, lo que ha contribuido a un aumento presupuestario de la SEDESOL y al programa de subsidios a la vivienda. Si bien esta medida es positiva y alentadora, el Relator Especial considera que las soluciones sostenibles al problema de la vivienda en México dependen no solamente de la disponibilidad de financiación de la vivienda sino que esencialmente requieren aplicar un criterio más amplio al cumplimiento, en los distintos niveles, de las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos que México ha ratificado. Además, es necesario ampliar el alcance y la cobertura del programa de subsidios a la vivienda. Del total anual de 750.000 familias con necesidades de vivienda, por lo menos el 60%, es decir 450.000 familias, pertenecen al grupo que gana menos de cinco salarios mínimos y que sólo recibe una financiación nacional marginal; estas familias deberían tenerse en cuenta en el programa de subsidios. En cambio, la mayoría de los recursos presupuestarios nacionales del programa de la vivienda se destina a sectores que ganan entre cinco y diez salarios mínimos<sup>4</sup>. **El Relator Especial recomienda que se reoriente la política nacional de vivienda para atender las necesidades de los pobres, que constituyen la mayoría de la población, haciendo más hincapié en los aspectos sociales de la vivienda y considerando menos a la vivienda como un sector económico.**

#### **IV. DERECHO DE LA MUJER A UNA VIVIENDA ADECUADA, A LA TIERRA Y A LOS BIENES**

27. La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada suelen ser factores determinantes clave de las condiciones generales de vida de las mujeres y los niños. La Comisión se ha venido ocupando de esta cuestión desde 2000 y ha aprobado resoluciones anuales sobre la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada, bajo el patrocinio del Gobierno de México. En la resolución 2002/49, que es la más reciente sobre este tema, la Comisión pidió al Relator Especial

---

<sup>4</sup> In 2001, 81.7 per cent of the national budget for housing was allocated to INFONAVIT and FOVI.

que preparara un estudio sobre la mujer y la vivienda adecuada, que se presenta a la Comisión por separado (E/CN.4/2003/55).

28. En México, la capacidad de la mujer para adquirir, administrar y heredar bienes, incluidas las tierras cultivables, en un pie de igualdad con los hombres, está reconocida por ley. La Ley Agraria de 1992 reconoce los derechos de la mujer a las tierras ejidales, incluido el derecho a la sucesión. En cuanto al acceso a la financiación de la vivienda, las normas del INFONAVIT establecían anteriormente que sólo los hombres podían designar a sus esposas como dependientes económicos, situación que era desfavorable para las mujeres que eran cabeza de familia. Esas normas se modificaron posteriormente para permitir la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, y en 1999 se adoptaron nuevas normas para dar un trato preferencial a las mujeres que son cabeza de familia y a los trabajadores más jóvenes.

29. En todos los testimonios recibidos, desde los de mujeres víctimas de desalojos forzosos en Ciudad de México hasta los de mujeres indígenas en aldeas alejadas de Chiapas, se hizo gran hincapié en la importancia de respetar y proteger los derechos de la mujer a la vivienda y a la tierra, lo que repercute también en otros derechos, como el derecho a la salud, la educación y la alimentación. Alienta al Relator Especial la labor llevada a cabo por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el diálogo mantenido con su Secretaria Ejecutiva. Debe prestarse particular atención a la cuestión de la violencia contra la mujer, tanto en el hogar como en los casos de desalojo. **El Relator Especial recomienda que el Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda colabore estrechamente con INMUJERES para lograr una coordinación más amplia entre los dos organismos y dar una mayor importancia a las necesidades particulares de las mujeres en las políticas y los programas nacionales de vivienda.**

## V. MEDIDAS TENDIENTES A HACER EFECTIVO EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

30. Como parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, México ha asumido distintas obligaciones, que se describen en el artículo 2 del Pacto y se detallan en varias observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En general, el Relator Especial recalca la necesidad de integrar aún más las normas y criterios de derechos humanos en las políticas y programas sectoriales en materia de vivienda. Durante su misión, y en el diálogo mantenido con el Gobierno y la sociedad civil, el Relator Especial hizo hincapié en la aplicación a la vivienda de un enfoque basado en los derechos humanos, y a la manera en que este valor puede inspirar la búsqueda de soluciones prácticas. En esta sección, el Relator Especial presenta sus opiniones y sugerencias para tal fin, según los tres tipos de obligaciones<sup>5</sup>: respetar, proteger y realizar.

---

<sup>5</sup> As developed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in the following recent General Comments: No. 12 on the right to adequate food (1999); No. 13 on the right to education (1999); No. 14 on the right to the highest attainable standard of health (2000); and No. 15 on the right to water (2002).

### **A. Respetar el derecho a una vivienda adecuada**

31. La obligación de respetar el derecho a una vivienda adecuada exige al Estado y sus agentes abstenerse de llevar a cabo, patrocinar o tolerar, ya sea individualmente o en asociación con terceros, toda práctica, política o medida jurídica que viole el derecho o impida el acceso a la vivienda, los servicios, los materiales conexos y los recursos. Como ya se indicó en las secciones III y IV, México ha adoptado medidas creativas para dar cumplimiento a la disposición constitucional sobre el derecho a una vivienda adecuada y a sus obligaciones contraídas en virtud de instrumentos internacionales, mediante la elaboración de una estrategia nacional de vivienda y el establecimiento de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y el Consejo Nacional de la Vivienda. Si bien estas medidas son positivas y loables, **el Relator Especial alienta al Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda a que continúe incorporando a su labor los aspectos de derechos humanos de la vivienda desarrollados por los órganos de tratados y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.** A ese respecto, **el Relator Especial elogia la labor del comité intersecretarial establecido en el marco de la Secretaría de Relaciones Exteriores y recomienda que siga intensificándose el proceso de coordinación y deliberaciones a fin de incluir a los sectores relacionados con la vivienda, en particular los del agua, el saneamiento, la salud, el medio ambiente, los indígenas, las cuestiones relativas a la mujer y la discapacidad.** Esto debería contribuir a la elaboración de estrategias y programas multisectoriales encaminados hacia el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos conexos. Naturalmente, los programas de enseñanza de derechos humanos formarían parte de esas estrategias y programas al promover un mayor respeto y reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada.

32. **El Relator Especial sugiere además que la Comisión de Vivienda del Congreso y otros legisladores incorporen las obligaciones internacionales de México relativas al derecho a una vivienda adecuada en los nuevos proyectos de ley sobre la vivienda. En ese contexto, tal vez sea necesario pasar revista a las demás leyes en vigor en todos los niveles y elaborar nuevas leyes y ordenanzas locales para complementar las leyes propuestas, en particular en lo que respecta a la seguridad de la tenencia, los arrendamientos de tierras, y la prevención de los desalojos y los desplazamientos. Se deberían aprovechar más las observaciones y generales y las recomendaciones de los órganos de tratados, en particular las interpretaciones autorizadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que figuran en las Observaciones generales Nos. 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sus Observaciones generales Nos. 14, sobre el derecho a la salud, y 15, sobre el derecho al agua, también proporcionan un marco y una orientación útiles en este contexto.**

33. La obligación de respetar el derecho a una vivienda adecuada en condiciones de igualdad y no discriminación a veces trae aparejada la obligación del Estado de dar prioridad a los grupos que viven en condiciones desfavorables prestándoles una atención particular. Sobre la base de lo observado durante la misión, el Relator Especial está muy preocupado por las condiciones de vivienda y de vida de los indígenas, tanto en las zonas rurales como en las periferias urbanas. Ante todo, el Relator Especial opina que debe respetarse su cultura y valores en lo que respecta a la ubicación, el diseño y la elección de materiales de sus viviendas. Tiene la impresión de que, pese a la riqueza multicultural y multiétnica de México, sus políticas y programas a nivel sectorial todavía no han incorporado plenamente este aspecto, que sigue planteando un gran desafío. Preocupa particularmente al Relator Especial el reciente recorte presupuestario que ha

afectado gravemente el programa de viviendas indígenas del Instituto Nacional Indigenista (INI), que funciona en 24 Estados y utiliza materiales de construcción y trabajo indígena local, y desarrolla la participación comunitaria. **El Relator Especial alienta a la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda a que colabore estrechamente con el INI para seguir fomentando la labor relativa a la vivienda de los indígenas, utilizar los conocimientos especializados del INI y asignar recursos especiales para tal fin. También insta al Estado a que preste especial atención a la identidad colectiva de los indígenas en lo que respecta a las cuestiones de la tierra, en particular cuando la venta o la privatización de la tierra puede tener por resultado la pérdida de su identidad.**

34. Se infiere de la obligación de respetar que debe observarse, tanto a nivel nacional como internacional, la primacía de las obligaciones de derechos humanos reconocida en la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Esto significa que el Estado debe abstenerse de adherirse a acuerdos internacionales que perjudiquen el goce por sus ciudadanos de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluido el derecho a una vivienda adecuada. **Por consiguiente, México debe examinar cuidadosamente los nuevos acuerdos, así como los ya existentes, como el TLCAN, el ALCA y el AGCS para cerciorarse de que son compatibles con las obligaciones enunciadas en el Pacto en relación con el derecho a una vivienda adecuada, incluido el acceso a los servicios comunitarios básicos.** Como el Relator Especial pudo apreciar en sus visitas a comunidades en los alrededores de Tijuana, los efectos del TLCAN y del aumento de las actividades económicas han traído consigo, además de beneficios, problemas adicionales a la población en cuanto a un crecimiento demográfico insostenible, un rápido aumento de los asentamientos informales, a menudo ubicados en zonas poco seguras desde el punto de vista ambiental, y una presión sobre los servicios de abastecimiento de agua y otros servicios comunitarios. En ese contexto, el Relator Especial desearía referirse a la Observación general N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que aclara la responsabilidad del Estado Parte de velar por que no deniegue "a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de su vivienda o de la tierra en que ésta se encuentra" y que "las zonas urbanas desfavorecidas, incluso los asentamientos humanos espontáneos y las personas sin hogar, deben tener acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación" (párr. 16 c)). Con respecto a las obligaciones internacionales, la observación general establece el parámetro normativo del agua como un "bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económicos" (párr. 11), y ofrece una orientación a los Estados y las organizaciones internacionales sobre la formulación de políticas compatibles con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto. **El Relator Especial insta al Gobierno a que tenga en cuenta el contenido de la Observación general N° 15 y a que, de conformidad con la resolución 2002/21 de la Comisión, haga plenamente efectivos los derechos a la vivienda, incluido el derecho al agua, prestando especial atención a las personas, en su mayoría mujeres y niños, y a las comunidades que viven en la extrema pobreza.**

### **B. Proteger el derecho a una vivienda adecuada**

35. La obligación de proteger el derecho a una vivienda adecuada exige que el Estado y sus agentes impidan la violación de ese derecho por el propio Estado, por personas, entidades privadas y otros actores no estatales. Como se reconoce en las Observaciones generales Nos. 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los desalojos forzosos

constituyen violaciones graves del derecho a una vivienda adecuada. Preocupa en general al Relator Especial los casos denunciados de desalojos en México, que a menudo van acompañados del uso de la fuerza. Si bien no hay estadísticas nacionales sobre los desalojos, la información de que se dispuso y los testimonios recibidos durante la misión indican que, cuando se producen los desalojos, son muy pocas las opciones de una vivienda alternativa o de indemnización que se ofrecen a las personas desalojadas. **El Relator Especial recomienda que se constituya un grupo de trabajo sobre las cuestiones relacionadas con los desalojos a nivel nacional y local, con la participación de la sociedad civil, a fin de vigilar la situación de desalojos y reunir la información pertinente, así como examinar las distintas opciones para resolver el problema.** Dicho grupo de trabajo debería elaborar mecanismos para llevar un registro público de los desalojos realizados e impartir una formación permanente a jueces y magistrados federales y locales en lo que respecta a la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos.

36. **El Relator Especial recomienda que el Gobierno examine cuidadosamente las leyes y políticas existentes, teniendo en cuenta la Observación general No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los desalojos forzados.** Para prevenir los desalojos y proteger el derecho de las personas a una vivienda adecuada, sería esencial un conocimiento más a fondo de las normas internacionales en vigor y un examen de la legislación nacional para hacerla compatible con las obligaciones previstas en el Pacto. Si bien algunos desalojos, como el que resulta de la falta de pago sistemática del alquiler, pueden ser justificables, el Estado y las autoridades pertinentes deberían examinar minuciosamente la legislación en vigor a fin de proteger los derechos de los arrendatarios, como en el caso de los titulares de hipotecas que quebraron debido al aumento imprevisto y sustancial de los tipos de interés después de la crisis del peso de 1994.

37. **El Relator Especial recomienda además que, antes de llevar a cabo un desalojo, se estudien todas las opciones viables en consulta con las personas y los grupos afectados.** Entre los testimonios recibidos durante la misión, le impresionó el caso presentado por los representantes de la comunidad de Atenco, en las afueras de la Ciudad de México, en donde se había previsto construir un nuevo aeropuerto internacional. Pese a la politización de la controversia sobre la construcción prevista, y los enfrentamientos entre las autoridades y los activistas de la comunidad, el Relator Especial observó que existe una gran necesidad de fomentar consultas genuinas, transparentes y abiertas con la comunidad afectada por el proyecto. Si bien tuvo conocimiento de que el proyecto de construcción quedó anulado en 2002, después de realizada la misión, **es necesario vigilar y estudiar a fondo las enseñanzas derivadas de esta experiencia para impedir que vuelvan a producirse enfrentamientos violentos. Además, es importante garantizar que no haya repercusiones ni medidas punitivas contra los activistas y defensores de los derechos de vivienda.** El Relator Especial sigue preocupado por las acusaciones formuladas contra los activistas principales, que se han convertido en un obstáculo para el mantenimiento del diálogo y la reconciliación.

38. Algunos grupos comunitarios y de la sociedad civil se han organizado y han creado sus propias medidas de vigilancia y protección contra los desalojos forzados. Si bien esto es comprensible, **es el Estado y las autoridades locales quienes deben proporcionar una protección procesal adecuada, de conformidad con la Observación general N° 7,** que indica que entre las garantías procesales que deberían aplicarse en relación con los desalojos forzados 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) la información sobre los desalojos previstos y, en su caso, sobre los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo; e) la identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) el abstenerse de efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o sea de noche; g) el ofrecimiento de recursos jurídicos; y h) la prestación de asistencia jurídica, siempre que sea posible, a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

39. **En cuanto a la prestación de asistencia jurídica y asesoramiento, el Relator Especial alienta en particular a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a otras comisiones de derechos humanos establecidas en el ámbito de los Estados y las ciudades a que elaboren programas sobre el derecho a una vivienda adecuada.** Aunque muchas de estas comisiones están habilitadas para recibir denuncias relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a una vivienda adecuada, **es necesaria una mayor conciencia pública de la labor de las comisiones, así como de la educación en materia de derechos humanos.** Durante la misión, el Relator Especial mantuvo conversaciones productivas con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a ese respecto.

### **C. Realizar (hacer efectivo) el derecho a una vivienda adecuada**

40. En términos generales, el Relator Especial observó que las políticas y los programas actuales en materia de vivienda deberían estar más centrados en los pobres. Las condiciones inadecuadas de vivienda reflejan y profundizan la denegación del derecho a una vivienda adecuada, lo que a su vez también afecta al goce de otros derechos, como el derecho a la salud, el agua, la educación y la alimentación. El Relator Especial está profundamente preocupado por las precarias condiciones de vivienda de los pobres y los indígenas, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. En Chiapas, visitó una comunidad indígena en las afueras de Tenejapa, en la que 16 familias viven en dos pequeñas chozas de madera construidas en la ladera de una colina. Estas familias pertenecían a una comunidad que había sido desplazada de sus tierras originales nueve años atrás y emigrado a las afueras de Tuxtla para ser nuevamente desalojadas años más tarde. La comunidad no tiene acceso al agua ni carreteras accesibles. Al no disponer de tierras cultivables, estas familias a menudo pasan períodos de uno o dos días sin comer. Actualmente viven en condiciones de extrema pobreza, en una situación de emergencia y con un futuro incierto. En otras comunidades indígenas de Chiapas visitadas por el Relator Especial, en donde los conflictos y la presencia paramilitar han causado el desplazamiento de personas, se han observado problemas emocionales y psicológicos de la población, además de condiciones de vivienda y de vida inadecuadas.

41. **En situaciones tan extremas, el Relator Especial recomienda que el Gobierno establezca un programa de asistencia de emergencia, como un fondo humanitario nacional para la vivienda.** Como Parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, México tiene la obligación de realizar el derecho a una vivienda adecuada, así como otros derechos enunciados en el Pacto. Cuando una persona o un grupo, por motivos ajenos a su voluntad, no puede gozar del derecho a una vivienda adecuada con los medios de que dispone, el Gobierno tiene la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente.

#### **D. Realizar (facilitar) el derecho a una vivienda adecuada**

42. En otro nivel, la obligación del Estado de realizar (facilitar) el derecho a una vivienda adecuada significa que debe cumplir un papel activo en la puesta en marcha de actividades encaminadas a fortalecer el acceso de las personas a los recursos y los medios que les permitan ejercer su derecho a una vivienda adecuada, así como la utilización de esos recursos y medios. Esas actividades pueden incluir los subsidios cruzados y el suministro de tierras, materiales y acceso a los servicios básicos. Por ejemplo, en Mexicali, Baja California, los residentes han venido luchando en los últimos 30 años para obtener tarifas de electricidad justas. En un lugar en que las condiciones climáticas se caracterizan por temperaturas que pueden superar los 50 grados en el verano, las familias pobres pagan facturas de electricidad que equivalen a más de la mitad de sus ingresos para obtener la refrigeración que necesitan. El Relator Especial fue informado de casos presentados a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California sobre esta cuestión, que tiene un aspecto negativo en el derecho a la salud y a un nivel de vida adecuado de los residentes.

43. Pese a lo señalado, en su visita a Chiapas, el Relator Especial encontró algunos ejemplos alentadores de emprendedoras iniciativas de los Estados. Visitó una comunidad en las afueras de Tuxtla Gutiérrez, en donde los residentes habían sido reubicados por el Instituto de Vivienda del Estado debido al riesgo de inundaciones a que estaban expuestos en el lecho fluvial en que se encontraban sus viviendas. La comunidad recibió parcelas de terreno, materiales y capacitación para la construcción por los propios interesados, así como un grifo de agua para la comunidad.

44. El Instituto de Vivienda del Estado administra el VIVAH, plan que funciona en el marco programa federal por el que los beneficiarios hacen un aporte de 7.000 pesos, suma que es equiparada por una donación federal, y las autoridades estatales proporcionan la tierra provista de servicios. Además de la falta general de recursos, el programa tiene varias limitaciones. El depósito exigido de 7.000 pesos es demasiado para las familias de bajos ingresos que ganan menos de tres salarios mínimos. Con frecuencia, las familias empiezan por hacer ahorros en el Instituto de Vivienda, pero después de cierto tiempo retiran el dinero para pagar medicamentos y otros gastos relacionados con la educación y gastos de sustento. Este problema probablemente se agravará con el aumento previsto por el Gobierno Federal (SEDESOL) del depósito necesario, que se elevará a 7.500 pesos. Además, el plan del VIVAH no contempla el uso de los materiales disponibles localmente y que son adecuados a las condiciones locales. Una vivienda típica del VIVAH cuesta 30.000 pesos y está ubicada en una fila de unidades habitacionales de cemento de varios pisos ubicada en la periferia de una ciudad, lo que puede no ser la solución ideal para el caluroso clima local ni atractivo o aceptable para la cultura indígena.

45. Pese a estas limitaciones y deficiencias, el Relator Especial estimó alentador que el Instituto Estatal haya tratado de desarrollar y promover materiales de construcción y diseños de vivienda locales, lo que efectivamente podría reducir el costo de construcción y contribuir al economía local. Otro aspecto positivo es el esfuerzo hecho por el Instituto para abordar el problema de la invasión de tierras y los asentamientos irregulares. El Instituto está poniendo en práctica un programa integral de arrendamiento de tierras formulado para regularizar los títulos de propiedad de las familias que ocupan la tierra ilegalmente y proporcionar infraestructura básica, como agua y saneamiento, así como escuelas. **El Relator Especial considera que este programa de arrendamiento de tierras es una práctica particularmente buena que debería estudiarse y promoverse más a fondo, puesto que de otra manera la tendencia general**

**habría sido el desalojo por la fuerza de los ocupantes ilegales de la tierra sin tener en cuenta las necesidades de los ocupantes ni las razones imperiosas de esa ocupación ilegal.**

**46. El Relator Especial también recomienda que las autoridades federales continúen examinando el VIVAH y otros planes para mejorar la selección de los beneficiarios y atender las necesidades de los pobres.** Dada la realidad de que la mayoría de las familias pobres vive en viviendas construidas por ellos mismos y de manera espontánea, debería hacerse más hincapié en la asistencia para el mejoramiento, para lo cual los planes de ahorro comunitario o de microcrédito pueden ser más apropiados y efectivos que los planes oficiales de financiación de la vivienda. El Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar ejecutado por las autoridades encargadas de la vivienda del Distrito Federal es un buen ejemplo al respecto. **El Relator Especial recomienda que las autoridades estatales no escatimen esfuerzos para tener en cuenta y apoyar las distintas modalidades que puedan conducir a la producción social de viviendas y comunidades, en particular en lo que se refiere a: a) las viviendas construidas por personas o familias; b) la producción de viviendas organizada por los propios interesados, como las cooperativas y otros planes de asociación; c) otras opciones sin fines de lucro formuladas por las ONG. A largo plazo, México tal vez tenga que desarrollar opciones de vivienda de alquiler a precios asequibles; en la actualidad prácticamente no existen.**

## **VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

47. La misión de México ofreció a Relator Especial la oportunidad de examinar sus enormes desafíos en el sector de la vivienda y formular soluciones conjuntas con todos los asociados desde una perspectiva de los derechos. Es obvio que la necesidades de vivienda de México no pueden resolverse únicamente mediante la financiación de la vivienda. La política del Gobierno tiene que estar más centrada en la necesidad de los pobres de una nueva vivienda, así como en la asistencia para el mejoramiento de las viviendas existentes.

48. Si bien las recomendaciones específicas formuladas al Gobierno se presentan en la sección IV, el Relator Especial desearía, para concluir, presentar las siguientes recomendaciones generales adicionales.

**49. En vista de las condiciones precarias en que viven muchos de los pobres, el Relator Especial hace hincapié en que la solución a los problemas de la vivienda en México deben basarse en un enfoque humanitario y de derechos humanos combinado. Sugiere que se cree un "fondo humanitario nacional para la vivienda", que podría estar coordinado por el Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda y proporcionar fondos a los institutos estatales a fin de resolver problemas urgentes, no sólo de las comunidades afectadas por inundaciones o terremotos, sino también de las personas que carecen de un alojamiento o de materiales adecuados y que han quedado sin hogar debido a los desalojos y los desplazamientos.**

**50. El Relator Especial también hace un llamamiento para una mayor incorporación de las perspectivas de derechos humanos en las políticas sectoriales, los programas relativos a la vivienda y el marco jurídico. La determinación de las necesidades de vivienda del país y la interpretación de los datos desde una perspectiva de los derechos humanos constituiría**

**un primer paso hacia la progresiva realización del derecho a una vivienda adecuada y hacia la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio en esa esfera.**

**51. La cuestión de los desalojos merecen atención particular en México y exige que se apliquen criterios multisectoriales que cuenten con el aporte de muchos interesados. El Relator Especial recomienda que se cree un grupo de trabajo encargado de examinar las cuestiones de los desalojos, en el que participen la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, legisladores y grupos de la sociedad civil.**

**52. En este informe también se presentaron muchas buenas prácticas realizadas en México, entre ellas, el establecimiento de un comité intersecretarial sobre derechos económicos, sociales y culturales, las políticas y programas de regularización de las tierras, el programa de vivienda indígena y las iniciativas de la sociedad civil para promover, vigilar y proteger el derecho a una vivienda adecuada. Esas experiencias deberían documentarse, estudiarse y difundirse más a fondo. El Relator Especial alienta al ACNUDH y a la ONU-Hábitat a que facilite el intercambio de buenas prácticas mediante su Programa de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Vivienda, incluso mediante el uso de Internet.**

**53. Es necesario fortalecer la enseñanza en esfera de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. El Relator Especial celebra la reciente creación de una oficina del ACNUDH en el país y alienta al ACNUDH a que incorpore los derechos económicos sociales y culturales, incluido el derecho a una vivienda adecuada, en sus programas de asistencia del país, y a que aumente la colaboración con el Gobierno de México al respecto.**

-----