

A map of Mexico showing various states and cities. Black dots are placed on the map to indicate study locations: one in the northwest (Baja California), one in the west (Jalisco), one in the center (Morelos), one in the center (Estado de México), one in the southeast (Oaxaca), one in the southeast (Hidalgo), one in the southeast (Nayarit), one in the southeast (Chiapas), and one in the southeast (Distrito Federal).

# El derecho a la vivienda en México

Balance de la instrumentación de  
las Recomendaciones del Relator  
de la ONU sobre el Derecho  
a una Vivienda Adecuada  
(2000-2008)

Con testimonios de organizaciones de:

**Baja California, Jalisco, Morelos, Estado de México,  
Oaxaca, Hidalgo, Nayarit, Chiapas, Distrito Federal**

## El derecho a la vivienda en México

Balance de la instrumentación de las Recomendaciones del Relator de la ONU sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada (2000-2008)

### *Compilación y edición*

Maria Silvia Emanuelli (HIC-AL)

### *Revisión*

Enrique Ortiz (HIC-AL) y María Lorena Zárate (HIC-AL)

### *Corrección de estilo*

María Lorena Zárate (HIC-AL)

### *Diseño y formación*



Con el apoyo solidario de



El contenido de esta publicación  
puede ser reproducido total o par-  
cialmente citando la fuente.



**Coalición Internacional para el Hábitat  
Oficina de Coordinación Regional para América Latina (HIC-AL)**

**Tacuba # 53, 1er piso, Col. Centro, 06000 México D.F. MEXICO**

**Tel: +52 (55) 55 12 15 86**

**Telefax: + 52 (55) 55 12 67 26**

**E-mail: [hic-al@hic-al.org](mailto:hic-al@hic-al.org)**

**Web: [www.hic-al.org](http://www.hic-al.org)**

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Agradecimientos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 4   |
| Lista de abreviaturas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 5   |
| Presentación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 6   |
| Introducción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 9   |
| Testimonios y ponencias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 19  |
| Conclusiones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 65  |
| Otros documentos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |     |
| • Resumen Oficial del 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. Visita a México, 4 a 15 de marzo de 2002.                                                                                                                | 73  |
| • Indicadores del derecho a una vivienda adecuada. Extracto del documento: Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General, del 15 de marzo de 2006, titulada "Consejo de Derechos Humanos". Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari. 5 de febrero de 2007. | 81  |
| • Texto de los artículos de la Ley de Vivienda sobre derecho a la vivienda y producción social de vivienda.                                                                                                                                                                                                                                                | 93  |
| Bibliografía                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 100 |

## AGRADECIMIENTOS

La Oficina de Coordinación Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL) agradece a todas las personas y organizaciones que con sus testimonios y ponencias hicieron posible esta publicación. Más específicamente nos gustaría agradecer a (en orden de aparición):

Casa y Ciudad, A.C; Consejo de Defensa de la Vivienda; Barzón Movimiento Jurídico Nacional, Coordinación Nacional de Unidades Habitacionales de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata; Unidad Habitacional "Las Margaritas"; Grupo Otomí Zona Rosa, A.C.; Organización Mazahua "San Antonio Pueblo Nuevo"; Movimiento Urbano Popular; Organizaciones Urbanas Populares de la Convención Nacional Democrática; Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noreste-capítulo Tijuana; Unión de Pueblos del Oriente del Estado de México; grupos Mazahuas del Estado de México; Consejo de Pueblos de Morelos; Movimiento Cívico "Zimapán Somos Todos"; Coalición de Organizaciones Mexicanas para el Derecho al Agua; Instituto de Valores Integrales y Desarrollo Integral; Afectados por la presa Arcediano; Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra de Atenco; Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo; Servicios y Asesoría para la Paz; Centro de Derecho Humanos Fray Bartolomé de las Casas.

## LISTA DE ABREVIATURAS

**CDHDF**

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

**CDHFBC**

Centro de Derecho Humanos Fray Bartolomé de las Casas

**CDV**

Consejo de Defensa de la Vivienda

**CFE**

Comisión Federal de Electricidad

**CHM**

Coalición Hábitat México

**CODEP**

Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo

**COMDA**

Coalición de Organizaciones Mexicanas para el Derecho al Agua

**CONAFOVI**

Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda

**CONANP**

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

**DESC**

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

**FONHAPO**

Fondo Nacional para las Habitaciones Populares

**FOVISSSTE**

Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y

Servicios Sociales de Trabajadores del Estado

**FPDT**

Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra

**HIC-AL**

Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina

**INEGI**

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

**INFONAVIT**

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores

**INI**

Instituto Nacional Indigenista

**INMUJERES**

Instituto Nacional de las Mujeres

**INVI**

Instituto de Vivienda del Distrito Federal

**MUP**

Movimiento Urbano Popular

**OACNUDH**

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**ONG**

Organización No Gubernamental

**ONU**

Organización de las Naciones Unidas

**OSC**

Organizaciones de la Sociedad Civil

**OUP de la CND**

Organizaciones Urbanas Populares de la Convención Nacional Democrática

**PIDESC**

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

**REBIMA**

Reserva de la Biosfera Montes Azules

**SCJN**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

**SERAPAZ**

Servicios y Asesoría para la Paz

**SHF**

Sociedad Hipotecaria Federal

**TLCAN**

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

**UDIS**

Unidades de inversión

**UPREZ**

Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata

**VIDA**

Instituto de Valores Integrales y Desarrollo Ambiental

## Presentación

El propósito de esta publicación es ofrecer un balance de la instrumentación –a través de cambios en la legislación, las políticas públicas y las prácticas locales– de las recomendaciones a México emitidas por Miloon Kothari, Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a una Vivienda Adecuada (septiembre de 2000/febrero de 2008).

El ejercicio de sistematización y reflexión desde la óptica del derecho a la vivienda y los derechos humanos relacionados no es nuevo para las organizaciones populares, ONG, académicos, institutos de investigación y capacitación y activistas en derechos humanos que conforman la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) en más de 80 países del mundo. Desde hace décadas, el eje articulador de nuestras actividades es la promoción, la defensa y la plena realización del derecho de todo ser humano a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad, tanto en el campo como en las ciudades.

Entre otras actividades, varias de las instituciones pertenecientes a HIC en México y América Latina trabajan sistemáticamente en el seguimiento y monitoreo del avance en la concreción del derecho a la vivienda; denuncian situaciones de violaciones, además de desalojos forzosos y desplazamientos; elaboran informes dirigidos a diversos órganos de las Naciones Unidas (NU); comparten su experiencia en espacios y foros regionales e internacionales con el fin de analizar su incidencia

y eficacia en un marco más global. En los últimos 6 años, algunas de ellas han participado en la organización de visitas del Relator Especial a Perú, Brasil y México.

Con este documento pretendemos contribuir a esas tareas. Así, en la introducción retomamos las principales recomendaciones emitidas por el Relator luego de su primera visita al país en 2002. Más adelante se transcriben los 20 testimonios y ponencias de integrantes de movimientos sociales, organizaciones y académicos que le fueron presentados cinco años después. En la mayoría se pone de manifiesto el nivel de incumplimiento por parte del Estado mexicano, pero también se delinean propuestas y exigencias hacia futuro y se intercambian experiencias de implementación de los derechos humanos impulsadas por parte de la sociedad civil organizada. En las conclusiones, elaboradas por Enrique Ortiz, se retoman los elementos salientes de dichos testimonios y se ofrece un breve análisis de la creciente violación de los derechos vinculados al hábitat –a la tierra, al territorio, a la vivienda, al agua, al medio ambiente sano, etc.– de amplios sectores de la población, haciendo hincapié en las necesidades más apremiantes.

En esta publicación la teoría de los derechos humanos se confronta con su aplicación en lo local y con las vivencias cotidianas. Además, en ella se da cuenta de la reflexión conjunta entre el Relator y personas pertenecientes a organizaciones diariamente involucradas en la lucha para que la dignidad humana y la preservación de nuestro entorno prevalezcan sobre los intereses privados y los negocios que producen ganancias exorbitantes concentradas cada vez en menos manos. Consideramos que el contenido de este tipo de documentos puede servir como fuente de inspiración y orientación para el desarrollo de políticas públicas más integrales e incluyentes que tomen en consideración las necesidades de las mayorías.

Para contribuir a este fin, se buscará difundir y cabildear las recomendaciones y lecciones recogidas en este texto con distintas instancias públicas encargadas del tema del hábitat y de los derechos humanos en el país, así como con legisladores y representantes de las Naciones Unidas, incluida Raquel Rolnik, nueva Relatora Especial para el Derecho a una Vivienda Adecuada. Para nosotros, integrantes de movimientos y redes, será una herramienta más para la lucha por lograr condiciones de vida digna y plena para tod@s.

*Maria Silvia Emanuelli y María Lorena Zárate*

# Introducción

En el mes de septiembre de 2007, por tercera vez en el transcurso de su mandato,<sup>1</sup> el Sr. Miloon Kothari,<sup>2</sup> Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada<sup>3</sup> de las Naciones Unidas, visitó México.

<sup>1</sup> Según la resolución 2000/9 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el mandato del Relator Especial se centra en la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado enunciado, entre otros documentos, en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En cumplimiento de su mandato, el Relator Especial deberá, entre otras cosas: informar sobre la situación, en todo el mundo, del ejercicio del derecho a la vivienda y sobre las novedades relativas a ese derecho y a otros relacionados, particularmente las leyes, políticas y prácticas recomendadas para su disfrute, y sobre las dificultades y obstáculos que se plantean en los planos nacional e internacional, teniendo en cuenta la información proporcionada por los gobiernos, las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas, y otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales pertinentes; promover la asistencia a los gobiernos y la cooperación entre ellos en sus esfuerzos por garantizar ese derecho; aplicar una perspectiva de género en su labor; entablar un diálogo regular y de colaboración con los gobiernos, los organismos especializados y los órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales que se ocupen de los derechos de vivienda, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones financieras internacionales, y formular recomendaciones sobre el ejercicio del derecho a la vivienda; presentar al Consejo de Derechos Humanos de la ONU un informe anual sobre las actividades relacionadas con el mandato.

<sup>2</sup> El Señor Kothari (India), fue designado Relator Especial en el septiembre del 2000 por un periodo de tres años que fue renovado hasta el 30 de abril de 2008. El 26 de marzo de este mismo año, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU nombró a Raquel Rolnik (Brasil) como nueva Relatora. El último Informe de Miloon Kothari (A/HRC/7/16), de febrero de 2008, constituye una reseña de su labor desde el inicio del mandato y puede consultarse en [http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)

<sup>3</sup> Miloon Kothari 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 el Relator Especial ha aplicado a su mandato el enfoque de la indivisibilidad, y ha procurado 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 exigió examinar una amplia gama de cuestiones relacionadas con la vivienda adecuada, en particular: las tierras, los desalojos forzados, 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.

La primera vez el Relator estuvo en misión en el país, por invitación del Gobierno, en el mes de marzo de 2002. Esa 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 (DESC).

El objetivo principal de su primera visita fue determinar cómo la población más vulnerable hace frente 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.

En esa ocasión, el Relator Especial se reunió con el Secretario de Desarrollo Social, el Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda, funcionarios de las instituciones de 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 agenda de encuentros con la sociedad civil<sup>4</sup> previó medio centenar de reuniones con organizaciones sociales y comunitarias, ONG, profesionales y técnicos, investigadores, académicos y funcionarios, incluyendo visitas de campo y conferencias de prensa, que permitieron presentar una visión más detallada de la compleja situación del derecho a la tierra y la vivienda en el país. Un énfasis especial fue puesto en presentar al Relator casos muy elocuentes de violaciones a derechos o de graves riesgos y amenazas, especialmente para familias y comunidades originarias e indígenas, de campesinos y de migrantes, es decir, de pobladores pobres tanto del campo como de la ciudad. Es por ello que el Relator tuvo un encuentro con pobladores de las 13 comunidades del Estado de México implicadas en el proyec-

---

<sup>4</sup> La organización de esta agenda estuvo a cargo de la Oficina de Coordinación Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL) y contó con el apoyo de miembros de la Coalición Hábitat México (CHM).

to de construcción del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México (en particular de los de San Salvador Atenco); visitó el Norte del país y se reunió con migrantes, trabajadores y pobladores de Tijuana y Mexicali en Baja California que hablaron de sus difíciles condiciones de vida y de trabajo; y por último se trasladó a Chiapas para encontrar a desplazados pertenecientes a comunidades indígenas rurales. Al terminar su visita, el Relator elaboró un Informe<sup>5</sup> que fue presentado en marzo del 2003 dentro del 59° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. En este documento Kothari expresa numerosas preocupaciones y subraya algunos aspectos positivos.

Las principales conclusiones del Relator Especial<sup>6</sup> indican que México necesita un *programa nacional de vivienda* más amplio y con una mayor orientación hacia los sectores más pobres de la población. Kothari consideró que los esfuerzos realizados hasta aquel momento consistían 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 Relator subrayó que, 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. Frente a esta situación el Relator **recomendó al gobierno reorientar la política nacional de vivienda para atender las necesidades de los pobres, que constituyen la mayoría de la población, destacando los aspectos sociales de la vivienda y considerando menos a la vivienda como un sector económico** (párrafo 26 del Informe). El Relator Especial reco-

<sup>5</sup> El Informe al que nos referimos es el E/CN.4/2003/5/Add.3 del 27 de marzo de 2003 y puede ser consultado en la página <http://www.hchr.org.mx/documentos/informes/brelavivienda.pdf>. El Resumen Oficial se encuentra en la sección "Otros documentos" de esta publicación.

<sup>6</sup> Estas conclusiones fueron retomadas del Resumen Oficial (p. 2-5) del Informe antes mencionado.

**mendó también 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 tipos 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 el momento en el que se elabora este Informe prácticamente no existen (párrafo 46 del informe). Por último, instó al Gobierno a que tenga en cuenta el contenido de la Observación general No. 15 sobre el derecho humano al agua y a que haga plenamente efectivo el derecho a la vivienda, que incluye el derecho al agua, prestando especial atención a las personas, en su mayoría mujeres y niños, y a las comunidades que viven en extrema pobreza (párrafo 34 del Informe).**

Otro tema que suscitó su preocupación es la necesidad de una mayor protección contra los *desalojos forzosos*, cuestión sobre la que el Relator Especial recibió muchos testimonios. Kothari evaluó que en todo el país hay comunidades, campesinas e indígenas, amenazadas por el desplazamiento y que la mayoría de las familias pobres no recibe protección jurídica ni tiene la capacidad para presentar un recurso judicial. Algunos de los desalojos se produjeron cuando los bancos recuperaron las viviendas de personas que no pudieron pagar las hipotecas debido a un aumento excesivo de los intereses después de la crisis financiera de 1995. Frente a esta situación, el Relator destacó la necesidad de prestar mucha más atención a las viviendas en arriendo, la legislación en materia de alquileres y el control de éstos. Dijo que, 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 todo ello Kothari **recomendó al gobierno que se constituya un grupo de trabajo sobre cuestiones relacionadas con los desalojos a nivel nacional y local con la partici-**

pación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, legisladores y grupos de la sociedad civil, a fin de vigilar la situación de los 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 formación permanente a jueces y magistrados federales y locales en lo que respecta a la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos (párrafos 35 y 51 del Informe). Además, recomendó que el Estado y las autoridades pertinentes examinen cuidadosamente las leyes y políticas públicas existentes, teniendo en cuenta la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre desalojos (párrafo 36 del informe).<sup>7</sup> También recomendó que, antes de llevar a cabo un desalojo, se estudien todas las opciones viables en consulta con las personas y los grupos afectados (párrafo 37 del Informe).

Kothari expresó también preocupación por las *condiciones de vivienda y de vida de los indígenas*, tanto en las zonas rurales como en las periferias urbanas. Por esto instó 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 ésta puedan tener por resultado la pérdida de su identidad (párrafo 33 del informe).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> En el párrafo 38 de su Informe el Relator recuerda que la Observación General No. 7 indica, entre sus garantías procesales, que deberían aplicarse en relación con los desalojos forzosos: a) auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) información sobre los desalojos previstos y, en su caso, sobre los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) abstenerse de efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o sea de noche; g) ofrecimiento de recursos jurídicos; y h) prestación de asistencia jurídica, siempre que sea posible, a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

<sup>8</sup> Además, en el mismo párrafo el Relator alienta a la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda a que colabore estrechamente con el Instituto Nacional Indigenista (INI) para

Frente a las *condiciones precarias en que viven muchos pobres en México*, el Relator Especial señaló que la solución de los problemas de la vivienda debe basarse en un enfoque combinado: humanitario y de derechos humanos. Frente a ello **recomendó crear 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 desplazamientos** (párrafo 49 del Informe).

El Relator Especial pide también una mayor *incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las leyes, políticas y programas sectoriales en materia de vivienda*. Analizando el proyecto de ley de vivienda promovido en aquella época por la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y la Comisión de Vivienda del Senado, **recomendó que en ella se incorporaran las obligaciones internacionales contraídas por México en relación con el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos pertinentes que resultaban ausentes. Subrayó que podía ser necesario elaborar otros proyectos 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<sup>9</sup> y las medidas contra los desalojos y los desplazamientos forzados** (párrafo 18 y 32 del Informe). Además, **recomendó que el Comisionado de Fomento a la Vivienda colaborara estrechamente con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) para dar una mayor importancia a las necesidades particula-**

seguir fomentando la labor relativa a la vivienda de los indígenas, utilizar los conocimientos especializados del INI y asignar recursos especiales para tal fin.

<sup>9</sup> El Relator notó que el proyecto no establecía procedimientos normativos y administrativos que reconocieran y protegieran las viviendas construidas por los propios interesados que en ese momento representaban, según datos a los que tuvo acceso a través de la sociedad civil, el 60% de las viviendas existentes en el país.

## res de las mujeres en las políticas y programas nacionales de vivienda.

Como parte de los aspectos positivos, el Relator dijo apreciar particularmente la actitud progresista que estaba adoptando México en el plano internacional en cuanto al derecho a una vivienda adecuada y alentó al país a que siguiera incorporando sus compromisos de derechos humanos en políticas y leyes nacionales y locales.

Además, expresó satisfacción por la adopción de medidas concretas a este fin como la creación de instituciones en el país, a distintos niveles, que tienen el objetivo de contribuir al ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. Un ejemplo es el del Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda. Además, se dijo positivamente sorprendido por la creación, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, de un Comité Intersecretarial, que luego se transformó en la Comisión Intersecretarial sobre políticas de Gobierno en la esfera de los derechos humanos presidida por la Secretaría de Gobernación con la Vicepresidencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>10</sup> El Relator dijo esperar que continúe la cooperación estrecha con la Comisión Intersecretarial en las medidas de seguimiento que se deriven de su misión e **instó a todos los organismos gubernamentales que participen en la misma a que den seguimiento a sus recomendaciones y las apliquen. También alentó 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** (párrafo 20 del informe).

Por último celebró la creación de una Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México (OACNUDH)<sup>11</sup> y la **alentó a**

<sup>10</sup> Su objetivo es examinar distintos aspectos de los derechos humanos y dar seguimiento a las observaciones finales aprobadas sobre México. El Relator subrayó que el 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 y la prestación de la ayuda necesaria.

<sup>11</sup> El primero de julio de 2002, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno mexicano suscribieron un Acuerdo para el establecimiento de una

**que incorpore los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a una vivienda adecuada, en sus programas de asistencia al país, y a que aumente la colaboración con el Gobierno de México al respecto** (párrafo 53 del Informe).

En diciembre de 2003 el Relator estuvo nuevamente en México para llevar a cabo la Consulta Regional sobre "Mujer y Vivienda Adecuada"<sup>12</sup> a la que asistieron 20 mujeres provenientes de 14 países de América Latina. La consulta fue organizada para recolectar información y escuchar las voces de grupos de mujeres líderes barriales y de la sociedad civil para un estudio que el Relator presentó en el 61° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (marzo 2005),<sup>13</sup> así como para profundizar los conocimientos de las mujeres en materia de derechos humanos, para que compartieran sus experiencias y presentar inquietudes y denuncias.

Los testimonios, a pesar de las diferencias según el país, presentan algo en común: el hecho de que las mujeres de esta región se enfren-

---

Oficina en México. El propósito de esta Oficina es asegurar el cumplimiento por parte del Estado del pleno respeto de los derechos humanos universalmente reconocidos. Para ello, la Oficina trabaja con el gobierno federal y los gobiernos estatales, las instituciones nacionales, la sociedad civil, con las organizaciones internacionales regionales, y con el Sistema de las Naciones Unidas en México para desarrollar y fortalecer las capacidades de todos ellos en cuanto a la promoción y protección de los derechos humanos conforme lo establece la normativa internacional. El 6 de febrero de 2008, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno mexicano firmaron un Acuerdo para la continuidad de las actividades de la Oficina en México que estará en vigor hasta el 30 de noviembre de 2012. El texto puede ser consultado en la página [http://www.hchr.org.mx/documentos/convenios/acuerdogobierno\\_oacnudh\\_esp.pdf](http://www.hchr.org.mx/documentos/convenios/acuerdogobierno_oacnudh_esp.pdf)

<sup>12</sup> La Consulta Regional de América Latina fue organizada, a petición expresa del Relator, por HIC-AL, en colaboración con la Red "Mujer y Hábitat" de HIC y Social Watch, y contó con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Fueron otras 7 las consultas que se llevaron a cabo en otras partes del mundo: Consulta Regional de África, Kenia, octubre 2002; Consulta Regional de Asia, India, octubre 2003; Consulta Regional de Oriente Medio, Egipto, junio 2004; Consulta Regional Pacífico, Fiji, octubre 2004; Consulta Regional Norte América, Washington DC, octubre 2005; Consulta Regional de Europa Oriental, noviembre 2005; Consulta Regional Mediterránea, marzo 2006.

<sup>13</sup> El estudio sobre la vivienda adecuada y la mujer fue solicitado al Relator por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante su resolución 2002/49 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".

tan con leyes y políticas que en la mayoría de los casos carecen de una perspectiva de género y, sobre todo, con obstáculos culturales y tradicionales que dificultan el goce del Derecho a la Vivienda.<sup>14</sup>

En septiembre de 2007, cinco años después de la misión a la que nos hemos referido anteriormente, el Relator regresó a México, esta vez en visita no oficial,<sup>15</sup> y solicitó<sup>16</sup> la organización de una reunión cerrada con movimientos y organizaciones que pudieran ofrecerle información actualizada sobre la situación de la vivienda en el país. La mayoría de los participantes ya habían encontrado al Relator en ocasión de su primera misión y conocían sus recomendaciones al Gobierno por haberlas difundido y usados como herramientas de exigencia, cabildeo y presión hacia las instituciones. Además, varias organizaciones habían estado participado en la Comisión Intersecretarial (algunas siguen haciéndolo), en la elaboración de la nueva Ley de Vivienda o mantenían interlocución con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México.

Como se podrá notar por los testimonios, la mayoría de las recomendaciones del Relator han quedado en letra muerta y otras se han seguido sólo parcialmente. En las Conclusiones analizaremos esta situación con mayor precisión.

La reunión con el Relator se llevó a cabo el día 13 de septiembre de 2007. En ella participaron alrededor de 60 personas de distintos estados del país (Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Jalisco).

<sup>14</sup> Mayores informaciones sobre la consulta latinoamericana, los testimonios que allí se presentaron y el estudio elaborado por el Relator pueden encontrarse en <http://www.hic-al.org/derecho.cfm?base=4&pag=consulta>

<sup>15</sup> En esta ocasión el Relator visitó México por invitación del Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC) y del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras al Proyecto La Parota (CECOP), para conocer directamente y dar seguimiento al caso de este Proyecto Hidroeléctrico sobre el que tuvo noticia desde 2004. Kothari fue acompañado en esta visita por el Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas.

<sup>16</sup> La Oficina de Coordinación Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL) se encargó de organizar esta reunión.

La actividad se abrió con una introducción general sobre el derecho a la vivienda en México. Después, se presentaron 20 ponencias/testimonios sobre los siguientes temas:

1. Cartera vencida
2. Situación de los grupos indígenas que viven en el DF, ciudadanos asentados en zonas de riesgo, desalojos en la ciudad
3. El crecimiento urbano y sus impactos (basura, agua, contaminación, impactos en la forma de vida, etc.)
4. Megaproyectos, desplazamientos

# Testimonios y Ponencias

## Panorama sobre el derecho a la vivienda en México: indicadores para su monitoreo

Georgina Sandoval, Casa y Ciudad,  
de la Coalición Hábitat México (CHM)

El Estado mexicano, tal y como está comprometido, ha elaborado IV Informes Periódicos sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el país, dirigidos al Comité DESC de la ONU. La sociedad civil, por su parte, ha trabajado en Informes Alternativos.<sup>17</sup>

Las *Observaciones finales* emitidas por el Comité DESC en 1999 (E/1994/104/Add.4) y luego en 2006 (E/C.12/CO/MEX/4) en relación con el derecho a una vivienda adecuada son prácticamente las mismas:

- a) El Comité observa con preocupación que los programas de vivienda existentes no atienden adecuadamente las necesidades de vivienda de las personas pobres.
- b) Reitera su preocupación acerca de la ausencia de información estadística en el Informe del Estado parte sobre el número desalojos forzados y sobre el alcance del problema de las personas sin vivienda en el país.

Para entender la razón de estas recomendaciones debemos considerar los resultados de la *Política Federal de Vivienda* que, durante la

---

<sup>17</sup> Véase: Grupo Promotor del Informe Alternativo DESCA: *Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006)*. Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC, septiembre de 2007. O específicamente Casa y Ciudad: *Derecho a la vivienda. Situación en México 1997-2004*. Compilación, septiembre de 2006.

administración de Vicente Fox (2001-2006), se ha afianzado y fortalecido en el siguiente escenario:

1. A partir de 2004 el sector inversionista genera, con *facilidades* del gobierno federal, instrumentos aplicables para la inyección de "recursos frescos" (en Sudamérica le llaman "securitización" y en México "bursatilización de la cartera hipotecaria");
2. Los organismos y los fondos de vivienda buscan su *eficiencia* para colocar el producto habitacional generado por los desarrolladores entre sus propios ahorradores cautivos;
3. El sector privado produce habitación para un *nicho de mercado* cuyos ingresos deben ser por lo menos de 5 salarios mínimos. En enero de 2001, eso significaba ganar \$201.75 (20.58 USD); para diciembre de 2006 significó ganar más de \$243.35 (22.06 USD).<sup>18</sup>
4. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)<sup>19</sup> es el organismo que otorga más del 50% de créditos. Lo hace gracias a las aportaciones de los propios derechohabientes que en 2004 correspondían a 9.3 millones. Pero hay que decir que 6.9 millones de cotizantes ganan menos de 3.9 salarios mínimos,<sup>20</sup> con lo que no podrán acceder a un crédito y al final resulta que los más pobres terminan subsidiando la cadena de producción privada de vivienda.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> En enero de 2001 el salario mínimo era de \$40.35 pesos mexicanos, 4.11USD (1 USD en enero 2001= 9.80 pesos); en 2006 era de \$48.67 pesos mexicanos, 4.41USD (1 USD en dic. de 2006= 11.03 pesos)..

<sup>19</sup> El Instituto es el organismo encargado de captar el ahorro de los trabajadores para la seguridad social de la vivienda; los vincula a la producción de los desarrolladores privados; otorga créditos, según dicen sus Reglas de Operación a población que gana hasta 4 salarios mínimos (aunque en la realidad una familia con este ingreso no logra un crédito); sus montos de crédito no cubren la totalidad del precio de venta de una vivienda del mercado.

<sup>20</sup> Datos del Comité de Financiamiento, CONAFOVI (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda); 14 de Julio 2004.

<sup>21</sup> En los años siguientes han habido cambios en el INFONAVIT hasta que, gracias a una serie de medidas financieras y por haber atraído subsidios existentes en el país, ha empezado a atender en forma creciente a población que gana menos de 3.9 salarios mínimos. El problema es que estos subsidios estarían destinados a personas en situación de pobreza que no cuentan con un salario fijo ni con prestaciones sociales, situación de la que disfrutaban los derechos habientes del INFONAVIT.

5. Por su parte, el gobierno federal realiza una inversión fiscal para asignar *subsidios*, a través de 3 programas: "Tu casa", "Vivienda Rural" y "Programa Hábitat" dirigidos formalmente a la población en *pobreza patrimonial*. En general, el resultado es que el gobierno subsidia a los pobres para que, con este dinero "regalado", compren una vivienda al sector privado. El subsidio entonces acaba siendo para las empresas. Una vivienda social tradicional tenía, en enero de 2001 un valor de venta de 345 mil pesos (35,204 USD). Aproximadamente la misma vivienda en el 3er semestre de 2006, costaba 430 mil pesos (38,985 USD).<sup>22</sup>
6. Los conjuntos habitacionales del sector privado tienen como características el estar cada vez más alejados de los centros y además, los empresarios del sectores, se *olvidan* de construir ciudad;
7. En México, en el 2000 el 52.12% de los hogares tenían ingresos inferiores a 5 salarios mínimos. En 2002 eran el 52.08% y en 2004 el 51.59%.<sup>23</sup> Estas cifras indican una *discriminación por cuestiones de ingresos* en tanto que estos hogares no tienen opción en el sistema de crédito hipotecario.
8. La población intermedia (entre ser pobre sin subsidio y ganar menos de cinco salarios mínimos) tanto en su vertiente organizada o no, no tiene ningún apoyo o instrumento de *facilitación* (legal, financiero, económico y técnico) para *hacer efectivo* el acceso al suelo y a una vivienda, situación que no posibilita su derecho a una vivienda.
9. El resultado es que en la administración federal pasada (2001-2006) se colocaron 3 millones de créditos de vivienda sin que ello signifique que hayan llegado a los pobres.
10. Para fin del 2006 el "nicho de mercado" de 5 a 10 veces salarios mínimos se estuvo agotando. Es por ello que ahora el sector inversionista y el productor pretenden explorar otros nichos y se muestran muy *preocupados* porque los pobres accedan a una

<sup>22</sup> Pablo Benlliure: *La Producción Privada de Vivienda en el Distrito Federal, Actualización al Cuarto trimestre del 2006*; Mimeo.

<sup>23</sup> Datos propios a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2002 y 2004 (INEGI).

vivienda. El propio mercado habitacional reporta una *sobreoferta*<sup>24</sup> de viviendas en el país.

11. El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) producto de la realización del Censo de Población y Vivienda 2005, ha vertido *información inédita que considera será de gran utilidad para tomar decisiones en materia de política habitacional*. Como parte de la misma está reportando que "las cifras del II Censo indican que al 17 de octubre de 2005 el parque habitacional del país ascendía a 30.4 millones de viviendas, de las cuales 24.7 millones, que representan el 81.3%, estaban habitadas; 4.3 millones se encontraban deshabitadas (14.0%), y poco más de 1.4 millones eran utilizadas en forma temporal (4.7 por ciento)".
12. El tema de *los desalojos* es todavía más complicado en tanto no hay información oficial de ningún tipo. Para tener información sobre los mismos hay que acudir a los grupos organizados (algunos de los cuales a continuación ofrecerán sus testimonios) o las notas hemerográficas que más bien reportan actos de violencia o se refieren a escándalos.

A pesar de la importante producción habitacional en México y de la oferta de créditos, acceder a una vivienda en el sistema hipotecario significa ser considerado sujeto de crédito. Para ello se requiere de un empleo formal, referencias bancarias, prestaciones sociales y ganar más de 5 salarios mínimos para adquirir un producto terminado de aproximadamente 40 m<sup>2</sup> (o vivienda tradicional) con un tope de crédito de \$250,000 (22,665USD)<sup>25</sup> pero con un precio de venta de 430 mil pesos (38,985 USD). Se puede concluir que, si se compara el contenido del derecho a una vivienda adecuada con los resultados básicos de la política habitacional, resulta evidente que entre los dos existe un

<sup>24</sup> En un artículo del periódico REFORMA del 20 de febrero de 2008 titulado "*Ven sobreoferta de vivienda*" se lee que según el Estudio "Situación Inmobiliaria 2008" elaborado por BBVA Bancomer, "la absorción que enfrenta el sector económico es el que presenta un mayor nivel de sobreoferta alcanzando hasta 13 veces el nivel promedio de ventas. Después de la vivienda económica, el segmento de interés social se encuentra con exceso de casas, donde destacan plazas como Monterrey, Veracruz, Morelia, Guadalajara, Cancún y Mérida".

<sup>25</sup> Datos del INFONAVIT, 4º trimestre de 2006.

desencuentro. No habría forma de sustentar que en México el gobierno trabaja por hacer efectivo el cumplimiento de este derecho.

## 1. CARTERA VENCIDA

### **Frente a la bancarización de la política social, la socialización de la política bancaria**

*Laura Itzel Castillo, Secretaria de Asentamientos Humanos  
y Vivienda del Gobierno Legítimo de México<sup>26</sup>*

El Gobierno Legítimo reconoce que la carencia de vivienda es uno de los problemas más graves que enfrentan los sectores de más bajos ingresos en nuestro país. El rezago habitacional estimado es de 5.3 millones de viviendas, además de las nuevas necesidades derivadas del incremento demográfico, que están proyectadas en 6.7 millones para el periodo 2007-2012, es decir 12 millones de viviendas para el fin del sexenio.

A pesar de esta problemática, los organismos nacionales de vivienda han perdido la orientación social que les dio origen para pasar a asumirse como entes financieros. Así, bajo los lineamientos del Consenso de Washington se han llevado a cabo un conjunto de reformas estructurales con el objeto de bancarizar las políticas sociales para bursatilizar la cartera, vender la deuda a empresas administradoras y finalmente despojar a las familias mexicanas de su único patrimonio.

---

<sup>26</sup> El 20 de noviembre de 2006, Andrés Manuel López Obrador, candidato presidencial por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en las elecciones que se llevaron a cabo el 2 de julio del mismo año, toma posesión en el Zócalo de la Ciudad de México como presidente legítimo del país y presenta su gabinete. Esta acción surge después de que se hicieran públicos los resultados de las elecciones, que reconocen como ganador a Felipe Calderón del Partido de Acción Nacional (PAN), y de largos meses de protestas y acciones jurídicas impulsadas por el candidato del PRD que, como muchos otros actores en el país, consideran que los resultados de las elecciones son fruto de un fraude.

Por ello, quienes deberían proveer de vivienda a las familias mexicanas tienen sólo entre sus objetivos mantener financieramente sana la institución y cumplir con los estándares internacionales para contar una buena calificación. Por ejemplo el INFONAVIT vende la cartera vencida entre el 6 y el 10% de su valor a empresas administradoras filiales de los Estados Unidos sin que los acreditados sean notificados de ello, lo cual constituye una ilegalidad ya que no cuenta con la autorización del Banco de México. Estas empresas, de manera ventajosa, revenden los créditos a las familias trabajadoras hasta en un 500% del costo real, sin tomar en consideración las erogaciones realizadas ni tampoco el monto del subsidio, en caso de que hubiera habido. Eso ocurre con las empresas CAPMARK, PENDULUM, ACRAP 2 y Recuperadora de Deuda Hipotecaria. Es importante señalar que el 29 de agosto de 2007 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional el artículo 93 de la Ley de Instituciones de Crédito, que permite a los bancos vender los créditos vencidos a empresas recuperadoras de deuda. Esta determinación abre la puerta para que las personas que tengan un crédito contratado con una entidad financiera como un banco comercial, cuya deuda fue vendida a empresas administradoras de cartera, puedan ampararse ante tal cesión e impugnen el pago requerido. El Gobierno Legítimo brinda apoyo jurídico a quienes se encuentran en esta lamentable situación para hacer efectiva esta resolución trascendental. A pesar de que también existe jurisprudencia de la Corte acerca de la facultad de la federación de fiscalizar el manejo de los recursos del INFONAVIT, éste pretende destruir los archivos referentes a la venta de la cartera vencida.

Actualmente existen miles de familias en el país que están siendo víctimas del terrorismo jurídico del INFONAVIT y de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), entre otras instancias, quienes a través de despachos particulares hostigan directamente a las mujeres y a los niños con el objeto de intimidar a los trabajadores para despojarlos de su patrimonio, vender nuevamente la vivienda y así concretar lo que se denomina *acumulación de riqueza por despojo*. Muchas familias ya han sido desalojadas y muchas más enfrentan demandas judiciales. Tan sólo el INFONAVIT contempla "recuperar" mediante esta vía 110 mil viviendas, es decir pretende echar a la calle alrededor de medio millón de personas.

Una de las causas principales que han generado esta condición es el creciente desempleo que se ha presentado en México a partir de 1994. De acuerdo con la información del INEGI, la desocupación alcanzó su máximo histórico en febrero de 2007 cuando la tasa registró 4.02%. Por ello, se considera que la cartera vencida no es un asunto provocado por la falta de disposición de las familias trabajadoras de cumplir con sus contratos, sino una condición económica nacional que provoca que no puedan solventar sus deudas. A esto hay que sumarle que el INFONAVIT, en lugar de proteger a los trabajadores, castiga el desempleo a través de convenios que adquieren carácter judicial, elaborados por despachos particulares, violatorios de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, puesto que obligan al acreditado a pagar el 35% de su último salario devengado, una vez que se quedó sin empleo.

Ante la gravedad de los efectos de la inadecuada política habitacional, el Gobierno Legítimo de México ha convocado a la constitución del Consejo de Defensa de la Vivienda (CDV), órgano de carácter nacional que agrupa a organizaciones sociales y civiles, a profesionistas, académicos y especialistas independientes, así como ciudadanos afectados, con el objeto de encauzar las distintas problemáticas y articular esfuerzos para hacer frente a la voracidad financiera del gobierno ilegítimo de Felipe Calderón.

Por ello ha conformado un equipo multidisciplinario que, mediante un trabajo de análisis, prevención y atención también jurídica, apoya y da certeza a la población afectada por esta política.

Por otro lado, el CDV se dio a la tarea de impulsar una reforma a las diversas leyes y ordenamientos en la materia para lograr una transformación de fondo del actual esquema financiero y rescatar el espíritu social de los organismos de vivienda, donde se concibe el derecho al hábitat como un derecho humano y no como mercancía. Fruto de este esfuerzo, el martes 11 de septiembre de 2007 se presentó la primera iniciativa que pretende regular las actividades financieras de dichas instituciones.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Existe una síntesis de esta iniciativa que puede ser solicitada.

Ante esta situación el CDV demanda:

1. Suspender la venta de la cartera vencida a las empresas privadas ya que de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación es inconstitucional.
2. Crear un programa de reestructuración de la deuda para las familias trabajadoras tomando en consideración su capacidad de pago.
3. Demandar que se cumpla con el derecho de tanto para los trabajadores.
4. Decretar una tregua judicial y el cese de todos los desalojos.
5. Solicitar apertura de los paquetes de archivos relacionados con la venta de la cartera vencida ya que, de acuerdo con la información del INFONAVIT, serían destruidos en noviembre de 2007.
6. Crear un programa de vivienda de interés social que contemple la producción social del hábitat con créditos accesibles para la población de escasos recursos, tasados en pesos y no en unidades de inversión (UDIS).

### **Informe del seguimiento de las recomendaciones hechas a México en materia de desalojos forzosos**

*Rebeca Estrada Aguilar, Barzón Movimiento Jurídico Nacional,  
integrante del Consejo de Defensa de la Vivienda*

Las recomendaciones hechas a México en materia de desalojos forzosos por el Comité DESC, el Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, de manera resumida consisten en:

- a) Establecer un registro de los desalojos y sus consecuencias y tomar medidas inmediatas contra los desalojos forzosos.
- b) Constituir un grupo de trabajo sobre las cuestiones relacionadas con los desalojos a nivel nacional y local, en el que participen diferentes entidades de la Administración Pública, Legisladores y Organizaciones de la Sociedad Civil; y que antes de llevar a cabo

un desalojo se estudien todas las opciones viables en consulta con las personas y grupos afectados, así como que se cree un fondo humanitario nacional para la vivienda.

- c) Elaborar medidas especiales para dar respuesta a la situación de los deudores hipotecarios afectados por la crisis bancaria de 1995 y hacer que la Secretaría de Desarrollo Social establezca un mecanismo que lleve el registro claro y público de los desalojos.

Nuestra organización participa actualmente, por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), en la coordinación de la Subcomisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. En cuanto al seguimiento de las recomendaciones, el tema de los desalojos forzosos se ha pospuesto desde hace cuatro años por no haberse logrado acercar las posiciones entre sociedad civil y autoridades. Sin embargo, las OSC han presentado y entregado a la Subcomisión los siguientes documentos: la denominación del Grupo de Trabajo que se nombró "Grupo para el análisis, prevención y atención de los desalojos forzosos de vivienda en México"; la definición de los desalojos por deuda crediticia<sup>28</sup> y un resumen de sus tipologías. Además se elaboró una matriz sobre la agenda de trabajo del "Grupo de Desalojos" que se puede solicitar. Como resultado del diálogo en la Secretaría de Gobernación, se le ha informado al actual Secretario Técnico de la Comisión sobre la importancia de incluir en la agenda el tema. Sin embargo, los avances son lentos en comparación con el estado de urgencia que guarda la situación de los desalojos forzosos. Por esta razón, las OSC que atienden este problema nos sumamos al Consejo de Defensa de la Vivienda que ya elaboró un formato para iniciar un registro de desalojos forzosos, que también puede ser solicitado.

Nuestra organización ha tratado de impulsar la creación del "Grupo de Desalojos" a nivel nacional y local organizando entrevistas con funcio-

---

<sup>28</sup> Según nuestra definición se trata de "un hecho por el cual se expulsa a una persona o familia de su vivienda, en virtud de una controversia judicial a causa de un crédito". Cabe aclarar que en México no está fundado ni motivado el desalojo forzoso en ley alguna y por tanto no constituye un acto jurídico sino un hecho arbitrario.

narios de los Gobiernos del Estado de México, Veracruz, Oaxaca, Tabasco y Michoacán, así como con los Organismos de Derechos Humanos de esas entidades federativas sin obtener respuesta positiva por parte de ellos.

Además, a partir de 2004, hemos enviado a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas en Ginebra 20 casos solicitando acciones urgentes para que las familias no sean desalojadas por problemas de deudas crediticias, pero tenemos dudas sobre el funcionamiento de este procedimiento.

### **Observaciones y preguntas de Kothari:**

- 1) En su Informe al Comité DESC, el gobierno mexicano resalta como un avance la creación del grupo de trabajo sobre desalojos forzados. Ustedes dicen que no ha llevado a resultados. Además de falta de interés ¿cuáles son los obstáculos institucionales que hacen que dicho grupo no sea efectivo?
- 2) ¿Cuáles son las cifras de personas que sufren desalojos debido a la crisis hipotecaria? ¿Existen informaciones acerca de lo que les pasa a estas personas una vez desalojadas?
- 3) Les recomiendo la lectura y uso de los nuevos principios básicos y directrices de la ONU sobre el desalojo y los desplazamientos generados por el desarrollo.<sup>29</sup>

### **Respuestas:**

- 1) La participación de los funcionarios es muy baja y los que lo hacen son cambiados constantemente. En general parece que no consideran el tema de los desalojos como una prioridad.
- 2) El INFONAVIT declaró en 2005 la quiebra de 110 mil créditos y en 2006 cedió a las empresas 56,000 créditos en zona centro, poniente y norte del país. A partir de la venta de la cartera se desaloja a la gente. Ahora pretenden recuperar 110 mil viviendas. Los desalojados son más o menos medio millón pero no contamos con cifras exactas ni se sabe en dónde van a vivir.

## **Testimonio de la Coordinación Nacional de Unidades Habitacionales de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ)**

*Gonzalo Hernández Suárez*

El INFONAVIT fue creado en el año de 1972 con el objeto de: "I.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; II.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: a) la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas".

A partir de 1992 iniciaron diversos cambios en la concepción, operación y estructura orgánica de esta institución que, si antes apoyaba a los trabajadores mediante la operación de diversas líneas de crédito (incluyendo la construcción de conjuntos habitacionales), a partir de esta fecha se transforma en un organismo similar a un banco hipotecario, mediante el otorgamiento de créditos individuales. Como ya se comentó, ahora son empresas extranjeras las que se encargan de requerir el pago a los acreditados que contratan un crédito y lo hacen a través de despachos jurídicos muy agresivos hacia los deudores.

Hay que subrayar además que la razón más frecuente de "mora" es la pérdida del empleo, que es una variable que el gobierno no toma en consideración.<sup>30</sup>

Frente a esta situación consideramos muy importante la decisión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la que ya se hizo referencia en la primera participación de este bloque.

Estamos trabajando con algunos diputados para modificar la ley del INFONAVIT para que, entre otras cosas, se coloquen candados para

---

<sup>30</sup> En los últimos dos años nuestro grupo trabajó en una propuesta para que a cada acreditado se le aplique un estudio socioeconómico que permita conocer su capacidad real de pago. Este estudio ya lo empezó a implementar el INFONAVIT a través de la Escuela de Trabajo Social de la UNAM.

impedir la venta de la cartera vencida, se regrese al esquema financiero de préstamos en pesos y no en veces salario mínimo, se modifiquen las tasas de interés y el plazo que actualmente es de 30 años.<sup>31</sup>

### **Observaciones y preguntas de Kothari:**

- 1) En relación con la mencionada Ley del INFONAVIT: ¿han estudiado su eventual contradicción con la Constitución, las normas internacionales en materia de derechos humanos y la nueva Ley de Vivienda?

### **Respuesta:**

- 1) El artículo 4 de la Carta Magna estipula el derecho de todos a la vivienda. La Ley del INFONAVIT es contraria a este artículo porque cuando los trabajadores no pagan en vez de buscar alternativas, dar otras opciones, el Gobierno vende la cartera vencida y desaloja a la gente. La correlación de fuerzas dentro del Congreso hasta el momento no permite la modificación de la Ley.

### **Testimonio de la Unidad Habitacional "Las Margaritas"**

*Rene Sánchez Galindo*

En la Unidad "Las Margaritas", que es del INFONAVIT, viven 40 mil personas. Recientemente sus habitantes descubrieron que el INFONAVIT pretende destruir 70 mil contratos de venta de la cartera vencida. Frente a esto solicitamos que no se lleve a cabo la destrucción ya que tenemos sospechas de corrupción. La venta de la cartera vencida es una práctica que también desarrollan los bancos. Sobre la base de una decisión de la Corte a la que ya se hizo referencia, los grupos

---

<sup>31</sup> Según un artículo de Enrique Ortiz titulado *"Housing Policies in México. Impacts and Perspectives (1992-2007)"* publicado en la revista TRIALOG 94, Housing Policies, de marzo de 2007, las tasas de interés hipotecarias se han reducido del 30.3% en el año 2000 a un promedio de 13% en el 2006, alcanzando mínimos por abajo del 12%. Según el autor de ese artículo, el verdadero problema que enfrentan los pobres en el largo periodo es la ampliación de los plazos de amortización de los créditos que han llegado hasta a 30 años.

empezaron a considerar la venta como inconstitucional ya que la ley primero establece los requisitos para que se lleve a cabo la venta y luego establece que la comisión bancaria (que depende del ejecutivo) tiene que regular las excepciones. Esta decisión de la Corte de todas maneras no deroga la Ley ya que es una tesis aislada y se necesitan 5 para que se convierta en jurisprudencia. De todas maneras, lo interesante de esta tesis es que allí se dice que el Congreso, es el que tiene que poner los criterios de la venta.

## **2. SITUACIÓN DE GRUPOS INDÍGENAS QUE VIVEN EN EL DF, DESALOJOS EN LA CIUDAD, CIUDADANOS ASENTADOS EN ZONAS DE RIESGO**

### **Testimonio del Grupo Otomí Zona Rosa A.C.**

El Grupo Otomí se compone de 22 familias; un total de 119 personas originarias de Santiago de Mexquititlán, en el Estado de Querétaro. A partir de 1994 hemos ocupado un predio ubicado en Avenida Chapultepec 342, Colonia Roma, Ciudad de México. Desde entonces hemos vivido en condiciones muy precarias ya que las pequeñas casas de cartón y lámina que hemos construido no cuentan con los servicios básicos. Actualmente enfrentamos una reclamación legal del predio y corremos el riesgo de ser desalojados pero llegamos a un acuerdo con el propietario y estamos a la espera de la autorización del Gobierno del Distrito Federal y del Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (FONHAPO) para que se nos otorgue un crédito para adquisición de vivienda. Además, hemos pedido al Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) empezar pláticas con el propietario del inmueble para comprarlo mediante el procedimiento de expropiación concertada. El problema es que el Gobierno del Distrito Federal prefiere expropiar a favor de los comerciantes ambulantes aunque los indígenas estemos desde más tiempo esperando un espacio en el que vivir. Interpusimos 3 quejas al Instituto de Vivienda del DF sobre casos de Otomíes; otra a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) por discrimi-

nación para que como indígenas nos den un trato privilegiado pero aún no hemos recibido respuesta.

### **Testimonio de la Organización Mazahua San Antonio Pueblo Nuevo**

*Josefina Flores*

Desde 1985 peleamos por una vivienda digna. Cuando Andrés Manuel López Obrador era Jefe de Gobierno del Distrito Federal, expropió un predio pero el dueño se amparó. Dimos seguimiento al caso revindicando nuestro derecho a una vivienda digna para que se liberara el predio para nosotras y esto nos costó muchísimo. Como organización indígena nos dicen que tenemos este derecho pero la autoridad no lo respeta. El gobierno debe darse cuenta de que sí sabemos trabajar y administrar. Al final logramos el predio y empezamos a construir por autoproducción. Sacamos adelante la administración y estamos acabando de construir 57 viviendas de más de 50 m<sup>2</sup> cada una. Hay otras 27 familias para las cuales debemos gestionar un terreno ya que no hay espacio para ellas en el que ganamos. También los comerciantes ambulantes exigen terrenos y con ellos el Gobierno se compromete y expropia rápidamente pero con los indígenas no. A los indígenas siempre nos han humillado, despreciado, amenazado. Vivimos mucha discriminación pero ¡no somos delincuentes para que nos traten así! Nos dicen que tenemos derechos pero ¿cuáles?

#### **Observaciones y preguntas de Kothari:**

- 1) En relación con la discriminación ¿han hecho algo frente a la Comisión de Derechos Humanos del DF?

#### **Respuesta:**

- 1) Hemos ido a la CDHDF pero ellos sólo dicen que van a vigilar a la autoridad. No nos pueden dar un abogado. No hay una justicia para nosotros los grupos indígenas. Si realmente nos tomaran en cuenta nosotros nos acercaríamos.

**Intervención de Enrique Ortiz (HIC-AL):** la Ley de Vivienda, promulgada el 26 de junio de 2006,<sup>32</sup> es muy clara contra la discriminación y se vincula al art. 4 de la Constitución. Hay que usarla, reclamar al Instituto y a todas las autoridades.

## **Asentamientos humanos en zonas de riesgo**

*Ing. Julio Millán, Movimiento Urbano Popular (MUP)*

En México existen ciudades, zonas rurales, cuencas y regiones que presentan diverso grado de vulnerabilidad ante fenómenos meteorológicos, sísmicos e impactos ambientales antrópicos. Ejemplo de sitios impactados por la ocurrencia de los fenómenos naturales son todas las zonas costeras del territorio nacional y sus franjas continentales más próximas, afectadas frecuentemente por huracanes. Los registros meteorológicos indican la presencia de siempre más huracanes y de mayor intensidad. Mario Molina, nóbel mexicano, lo plantea como consecuencia del incremento de calor en la superficie del mar originado por el cambio climático. En el Valle de México, en la estación del metro Tacubaya (en el occidente de la ciudad), se ha registrado un incremento de 2.5° C a lo largo del último siglo así como un aumento en la precipitación pluvial que ha pasado de una altura acumulada anual de 600 milímetros a 900 milímetros en los últimos 60 años. Además, los máximos y mínimos de estos registros anticipan lluvias cada vez más intensas pero también años de notables sequías, obedeciendo a un patrón de gran incertidumbre.

A lo largo de la franja sur del territorio nacional delimitada al norte por el denominado eje neovolcánico o transísmico Mexicano y al sur por la línea costera del Pacífico que a su vez es frontera de la placa tectónica de Cocos, se encuentran, entre otros, los Estados de Colima, Jalisco,

---

<sup>32</sup> El texto de los artículos de la Ley de Vivienda sobre derecho a la vivienda y producción social de vivienda se encuentra en la sección "Otros documentos" de esta publicación.

Michoacán, Estado de México, Distrito Federal, Oaxaca, Chiapas y el sur de Veracruz, en donde suceden sismos que han alcanzado los 8° en la escala de Richter. La intensa actividad tectónica existente en esta banda mantiene vivos varios aparatos volcánicos (el volcán de Colima y el Popocatepétl como ejemplos) y diversos puntos en donde se desarrollan constantemente "enjambres" de sismos de baja intensidad.

Al sobreponer estos mapas de fenómenos naturales con el mapa del desarrollo regional mexicano puede advertirse que los estados del sur expuestos a eventualidades sísmicas y a la ocurrencia de huracanes son zonas de notable riqueza de recursos naturales sujetos a sobreexplotación (agua, petróleo, bosques, etc.), en donde históricamente se desarrollaron las grandes civilizaciones originarias. Es precisamente en estas entidades en las que hoy se registran los índices de desarrollo económico y social más bajos a nivel nacional. Por el contrario hacia en centro-norte del país se presentan los estados con mayor pujanza económica pero en donde escasean los recursos naturales, principalmente los recursos hídricos. A manera de bisagra y crisol de las contradicciones regionales se desarrolla la región centro de la República (Distrito Federal, Estado de México, Puebla, Tlaxcala, Querétaro, Morelos e Hidalgo) que representan cerca del 40% de la producción nacional, específicamente el DF que concentra la mitad de este porcentaje. Se va construyendo así un mapa de contradicciones y asimetrías regionales al interior de nuestro país. Estas asimetrías socioeconómicas combinadas con severos procesos de explotación de los recursos naturales han provocado desequilibrios puntuales de distinto género en el campo y en la ciudad y entre el campo y la ciudad.

En el caso del manejo del agua, prácticamente todas las cuencas de la República mexicana sufren distintos grados de explotación; en la región centro-norte esta situación se torna crítica por los niveles de sobreexplotación de sus acuíferos y por la contaminación de sus cuencas. Esta sobre explotación ha provocado desequilibrios en la geohidrología original a grado tal que no sólo han disminuido los volúmenes y la calidad del agua sino que ha provocado deformaciones y grietas en el subsuelo. Son conocidos los casos de las delegaciones

del DF Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco, Gustavo A. Madero y Azcapotzalco; de los municipios del Estado de México como Chalco, Los Reyes-La Paz, Nezahualcoyotl, Ecatepec, Coacalco y la región del Alto Lerma, como también la situación de los estados de Guanajuato, Jalisco y Aguascalientes.

De esta manera se conjuga una serie de factores "naturales" y antrópicos derivados estos últimos del modelo vigente de desarrollo, que vienen impactando el patrimonio familiar, urbano y rural, afectando de manera fundamental a la población marginada. Se calcula que en Iztapalapa existen 3 mil familias, la inmensa mayoría de bajos recursos, asentadas en zonas afectadas por grietas y hundimientos originados por la sobreexplotación de los acuíferos del Valle de México. Es probable que otras tantas estén afectadas en el resto de las delegaciones indicadas y en las localidades de los otros estados. En la temporada de lluvias de 2007 se estima que el huracán ha dejado cerca de 50 mil personas dañadas por las inundaciones en el norte de Veracruz e incluso varios miles de damnificados no cuantificados en la zona metropolitana del Valle de México y otras partes de la República. El 11 de septiembre de 2007 se reportó el deceso de un niño en la colonia Belén de las Flores, al poniente del DF, debido al desprendimiento de un bloque de tierra inducido por el reblandecimiento de un talud.

En las ciudades en las que los núcleos urbanos originarios envejecen, los edificios destinados a vivienda y casa-habitación se deterioran y sus estructuras se vuelven inestables, representando un riesgo para sus habitantes. Al reciclarse, estos habitantes, muchos de ellos en situación marginal, son expulsados a la periferia y los que mantienen cierto grado de organización pueden aspirar a programas de renovación o de viviendas nuevas, muchas veces a costos muy elevados por lo onerosos de los créditos bancarios. Situación similar padecen los habitantes asentados sobre las zonas de minas ocultas o a cielo abierto o antiguos basureros. Zonas todas ellas provocadas por la explotación de materiales para construcción que luego son tratadas sin control alguno, más tarde son urbanizadas irresponsablemente y finalmente lotificadas y vendidas a personas expulsadas de los centros urbanos o bien a gente que abandona el campo o que viene de

sitios con mayor grado de pobreza. Tan sólo en el Instituto de Vivienda del Distrito Federal se estima que hay cerca de 50 mil solicitudes de vivienda para familias de escasos recursos.

Ante esta compleja situación, la producción social de vivienda sobre suelo barato y sano, con financiamiento accesible y en el marco de ciudades con calidad de vivienda y ambiental ascendente, resulta de gran relevancia para insertarse de inmediato como una política pública, que marque nuevas pautas de un desarrollo justo y sustentable, en el que el derecho a la vivienda y a la ciudad se garanticen plenamente.

### **Observaciones y preguntas de Kothari**

- 1) Históricamente el gobierno mexicano no ha tomado medidas para proteger a personas ubicadas en zona de riesgos. ¿Cómo podemos resumir las razones de esta situación?
- 2) En el contexto al que se está refiriendo y en el marco del desarrollo que se está implementando ¿cómo considera las presas? ¿cómo ve la situación? Una queja que recibimos en relación con la presa La Parota (Guerrero), es que se pretende construir en una zona sísmica.

### **Respuestas:**

- 1) Lo que ha faltado en el país (en los últimos años) ha sido la planeación. Muchas zonas con un gran número de población crecen de manera desordenada. La falta de planeación ha generado situaciones muy contradictorias: el agotamiento de los recursos naturales, vías de comunicación mal planeadas y servicios de transporte público ineficientes, entre otras. Otro problema es la corrupción. A pesar de haberse destinado recursos para infraestructura que contenga o disminuya los riesgos, al no aplicarse de manera eficiente y transparente hay muchas zonas en las cuales la población está desprotegida y las obras son de mala calidad.
- 2) La localización de las presas es un problema complejo Hay que seguir pensándolo pero lo más importante es la participación de la población afectada. No tengo una respuesta clara sobre el riesgo sísmico.

## **Seguimiento de algunos elementos del Informe del Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada y sobre el derecho a la no discriminación**

*Jaime Rello, Organizaciones Urbanas Populares de la Convención Nacional Democrática (OUP de la CND)*

El Relator, después de su última visita a México, recomendó que la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda incorporara en su proyecto de ley la vivienda adecuada y otros derechos pertinentes tomando en consideración la seguridad jurídica de tenencia, las viviendas construidas por el propio interesado y medidas contra los desalojos y los desplazamientos forzosos.

El 26 de junio de 2006 se aprobó la nueva Ley de Vivienda a nivel federal. En ella se dan algunos avances ya que se habla de vivienda digna y decorosa, que es la que cumple con disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, así como con los servicios básicos. La que brinda a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión y cumpla con criterios de prevención de desastres y protección física de sus ocupantes ante los elementos potencialmente agresivos (art. 2 de la ley). La ley debe aplicarse bajo los principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o económica, las condiciones de salud, religión, de opinión, de preferencia sexual, el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda (art. 3). Por primera vez en una ley se introduce el término de *producción social de vivienda* y un título específico sobre la misma, el 7. Este tipo de producción se identifica con la construcción de una vivienda por parte de una persona física o moral, en forma individual o colectiva, sin fines de lucro.

Pero esta ley tiene también muchas deficiencias: no reconoce plenamente el derecho humano a la vivienda adecuada además de no tomar en cuenta muchos de los aspectos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La participación de las orga-

nizaciones civiles en el Consejo Nacional de Vivienda es limitada y las organizaciones sociales no están reconocidas, mientras que el sector privado está sobrerrepresentado.

Aunque existen capítulos de financiamiento, crédito y ahorro para la vivienda, subsidios para suelo, referencias a la calidad que debería tener, de la producción social de la vivienda, las sociedades cooperativas, los planteamientos son generales. Frente a ellos es necesario trabajar sobre los instrumentos de aplicación y el reglamento de la ley, para que realmente se pueda apoyar a las familias de menores ingresos que representan más del 70% de la población.

Además en la ley no se prevén sanciones y/o responsabilidades a cargo del sector privado (constructores, inmobiliarias, financiadoras) que están construyendo miles de unidades habitacionales en todo el país violando la ley, sin considerar la historia de las comunidades de la zona, el medio ambiente, las necesidades relacionadas con el suministro de agua y saneamiento, la calidad de vida. Estas viviendas son cada día más pequeñas (21 o 36 metros cuadrados), se ubican en lugares distantes de las actividades económicas o culturales y además el mercado está saturado ya que hay miles que quedan vacías.

Algo muy preocupante es que en muchos estados del país se están modificando las leyes, los códigos urbanos, civiles y penales, programas y planes de desarrollo para criminalizar todo asentamiento llamado "irregular". Por esta situación varios dirigentes de Querétaro, Guanajuato o Estado de México se encuentran en la cárcel, sin derecho a fianza, por promover desarrollos habitacionales para familias pobres. En estos lugares la producción social de vivienda se obstaculiza mientras a la producción privada se le dan todas las facilidades y hasta los subsidios.

El Relator también recomendó que se reoriente la política nacional de vivienda para atender las necesidades de los pobres, que constituyen la mayoría de la población, haciendo hincapié en los aspectos sociales de vivienda y considerando menos a la vivienda como un sector económico.

Esta recomendación no se ha cumplido, al contrario. Aunque la construcción de viviendas aumentó en 2006 a un millón,<sup>33</sup> no fue para los pobres. El FONHAPO, organismo que originariamente atendió a las familias no asalariadas, desde hace 6 años no da un solo crédito. Se convirtió en un organismo que canaliza los subsidios para INFONAVIT, el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y para el capital inmobiliario. Dejó de funcionar como organismo de banca de primer nivel y abandonó los objetivos que le dieron origen. Por eso decimos que la política de vivienda a nivel nacional ha retrocedido en la atención a los más pobres; sólo se buscó cómo "engancharlos" en el mercado financiero o hipotecario, cosa que pone en riesgo su patrimonio.

Otra recomendación tenía que ver con la necesidad de que el Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda colaborara estrechamente con el INMUJERES para una coordinación más amplia entre los dos organismos y para dar una mayor importancia a las necesidades particulares de las mujeres en política y programas nacionales de vivienda.

Hasta el día de hoy no sabemos que esta coordinación exista. Las reglas de operación y las normas de los organismos de vivienda limitan mucho el derecho a la vivienda de las mujeres.

El Relator recomendó que las autoridades estatales no escatimen esfuerzos para tomar en cuenta y apoyar las distintas modalidades que pueden conducir a la producción social de vivienda en las comunidades, en particular en lo que se refiere a:

- a) Vivienda construida por personas y familias
- b) La producción de vivienda organizada por los propios interesados como cooperativas y otras formas de asociación
- c) Otras opciones sin fines de lucro formuladas por las ONG

---

<sup>33</sup> Según cifras oficiales, durante el 2006 se construyeron 560,000 nuevas viviendas y se otorgaron 750,000 créditos. La meta de la administración 2007-2012 es de llegar a 1 millón de créditos por año. Ver: Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF): *Estado actual de la vivienda en México 2007*, Ciudad de México, noviembre de 2007.

En la actualidad, a nivel federal y en la mayoría de los estados, con excepción del D.F., se han suspendido los créditos para organizaciones sociales y colectivos con el argumento de que no se recuperan. Esto sin tomar en cuenta la situación laboral del país, la pérdida de empleo de los solicitantes de crédito, el aumento de los precios y la pérdida del poder adquisitivo. En las leyes y códigos de los estados no se diferencia lo relacionado a la producción social de vivienda de la producción privada, la normatividad es la misma.

El Relator recomendó que el gobierno establezca un programa de asistencia de emergencia, con un fondo humanitario nacional para vivienda.

Existe un fondo para atención a nivel federal desarticulado y ha existido mucha corrupción por parte de las autoridades. Cientos de familias afectadas por huracanes no han sido atendidas.

En relación con los desalojos hay que subrayar que están aumentando. En el DF se han justificado a partir de expropiaciones de predios (en Iztapalapa y Tepito) en los que supuestamente se ejercían actividades delictivas. Sin negar esta realidad, también hay que decir que estos desalojos atropellan los derechos de los habitantes de dichos espacios a los cuales no se le ofrecen alternativas.

### **Observaciones y preguntas de Kothari**

1. De su exposición entiendo que hay muchas brechas en la nueva ley de vivienda pero quiero saber qué posibilidades hay de mejorarla y el papel que en esto juega la sociedad civil.
2. En relación con la criminalización de los asentamientos irregulares, quisiera saber si se incrementó recientemente, cuáles son los casos más importantes y si hay líderes arrestados

### **Respuestas:**

1. Las organizaciones urbanas y civiles nos hemos organizado para presionar con el fin de que en la ley se reconociera la producción social de vivienda. Lo hemos logrado pero no es suficiente ya que no hay recursos para ella. En fechas próximas pediremos al Gobierno del Distrito Federal que se pronuncie públicamente por

- la producción social del hábitat (no sólo de la vivienda) y pelearnos para que se le atribuyan recursos.
- 2) En relación con la criminalización hay que decir que los asentamientos irregulares tienen mucho tiempo pero recientemente el Gobierno quiere que entren a esquemas de financiamiento y créditos ("regularizarlos") y que no se creen nuevos asentamientos de este tipo. Lo que piden es que todo pase a través de los privados. En los Estados con gobiernos de derecha, como Querétaro y Guanajuato, encarcelan a los líderes que luchan contra la modificación del código que prevé que las personas que ocupen tierra sean encarceladas sin derecho a fianza.

**Intervención de Enrique Ortiz (HIC-AL):** el tema de criminalización es muy grave. Hace poco el presidente municipal de Ecatepec (Estado de México) dijo que quisiera trabajar con los más pobres, pero tiene miedo de ir a la cárcel ya que esto le puede pasar a los que promueven el asentamiento pero también a las autoridades que interceden por ellos. Esta es una tendencia promovida por intereses económicos en violación a la obligación de respeto del derecho a la vivienda por parte de autoridades. En relación con la nueva ley hay que decir que en ella sí se reconoce el derecho a la vivienda (aunque no de manera suficiente ya que sólo está reconocido para la familia; no se menciona el tema de la asequibilidad; etc.) y hay que seguir peleando para defenderlo.

**Comentario de Kothari:** la tendencia a la criminalización de los pobres y de los que no tienen lugar es algo que está pasando a nivel mundial e incluso en los países ricos. Los medios que se usan ahora para hacerlo es revindicando la lucha antiterrorista y la seguridad nacional. Es un asalto a los pobres que no son bien vistos ni deseados, y esto constituye violación directa a las obligaciones de derechos humanos. No sé si saben que existe el Relator Especial sobre Terrorismo y Derechos Humanos, con él estamos trabajando para presentar casos concretos. Si hay casos particulares o elementos para mostrar esta tendencia en México nos interesa conocerlos. Efectivamente, a veces la ocupación de tierra se convierte en algo necesario para defender el derecho a la vivienda, es parte de su ejercicio. Si el gobierno ha fallado en garantizarlo la gente tiene el derecho a tomar u ocupar tierra. Eso no va en contra de los derechos, es parte de ellos.

### 3. EL CRECIMIENTO URBANO Y SUS IMPACTOS (BASURA, AGUA, CONTAMINACIÓN, IMPACTOS EN LA FORMA DE VIDA, ETC.)

#### El derecho a una vivienda adecuada en Baja California

*María Antonieta Robles,  
Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noreste-capítulo Tijuana*

En el Norte del país estamos enfrentando varios problemas relacionados con la vivienda. Por un lado numerosas ciudades del Estado de Baja California, entre ellas Tijuana que crece en el orden de 4 hectáreas al día, están siendo afectadas por megadesarrollos urbanos. La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano afirma que hay un rezago de 40 mil viviendas en el Estado. Las desarrolladoras<sup>34</sup> tienen la meta de construir 35 mil viviendas en 2007, en su mayoría en Tijuana, cosa que amenaza la sustentabilidad de la ciudad y la posibilidad de otorgar servicios adecuados. Además, las viviendas que se están entregando tienen un promedio de 45 metros cuadrados y en ellas viven hacinadas familias de 4 o 5 personas. El 60% de las viviendas del estado carecen de regularización de la tenencia de la tierra. Un gran número de desarrollos se realizan en rellenos sanitarios y grandes rebajes de cerros sin los debidos estudios de impacto ambiental y mecánica de suelo, lo que coloca a los habitantes en situación de riesgo. Los desarrolladores deberían presentar un plan maestro considerando infraestructura de servicios (agua, drenaje, gas, telefonía, alumbrado público) y equipamiento urbano (escuelas, áreas verdes, área comercial). Los primeros requerimientos se cumplen en un 90% de los casos pero los segundos sólo en un 10%. Una vez vendido el fraccionamiento se venden áreas verdes y escolares para construir más viviendas. La normatividad vigente establece que el fraccionamiento debe ser entregado al gobierno al paso de 3 años de construidas las obras para co-

<sup>34</sup> Entre ellas se encuentran Promocasa, Urbi, Casas Geo, Grupo Melo, Viveica, Homex y Century 21.

rregir defectos de construcción pero, de los más de 300 fraccionamientos construidos en Tijuana en un arco de 16 años, el gobierno ha recibido sólo un 10%, cosa que impide fincar responsabilidades. Además, los desarrollos que se están construyendo en la costa no pueden ser adquiridos por los ciudadanos locales por los altos precios.

Otro grave problema es el de los desalojos de trabajadores que no pueden pagar los créditos adquiridos. En el Estado las rentas se tasan en dólares y una recámara en una zona popular puede llegar a costar hasta 100 USD. Frente a esta situación es indispensable que los trabajadores cuenten con una vivienda propia. El INFONAVIT ha cambiado sus productos crediticios: se eleva el monto del préstamo al trabajador al sumar sus aportaciones a la fecha, más el 5% por las aportaciones patronales, más el 10% de la capacidad de pago del trabajador. Además, si solicitan cofinanciamiento podrán acudir a los bancos y sofoles hipotecarias para ampliar su préstamo. Se incrementa el crédito, pero no los salarios de los trabajadores que en su mayoría no tienen trabajos estables, lo que dificulta el pago de dichos créditos. La ley autoriza a recuperar un inmueble si cuenta con tres mensualidades vencidas y actualmente los desalojados son muchos. Las inmobiliarias empiezan con avergonzarlos colocando letreros rojos en sus puertas en los que se dice que son morosos. Además hay que decir que, según un diagnóstico oficial, hoy día en todo el país hay 6 millones de familias que no pueden acceder a un crédito porque sus ingresos son inferiores a 5 salarios mínimos.

Otra cuestión que ya presentamos al Relator en ocasión de su última visita oficial fue la relacionada con las tarifas eléctricas que para muchos resultan impagables (por un bimestre la factura puede llegar a ser de 600 USD) ya que vivimos en una zona con temperaturas de hasta 50 grados. En 2002 en el Estado se hicieron importantes movilizaciones. En 2003 se llegó a negociar con el gobierno estatal y con diputados federales para lograr un presupuesto que cubriera los subsidios para las familias pero no se llegó a un acuerdo.

Por lo que tiene que ver con la tenencia de la tierra, según el Colegio de la Frontera Norte en el Estado el 57% de los asentamientos son irregu-

lares y se desarrollan principalmente en laderas y cañones de alto riesgo. Muchas de estas colonias ya tienen 15 o 20 años. Según la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado el 42% de las viviendas nuevas se edifican en zonas irregulares. Alrededor de 100 mil lotes no están debidamente inscritos en el Registro Público de Propiedad y al menos 2 mil familias carecen de títulos de propiedad otorgados por el Estado. Además, existe confusión entre las instituciones que piden otorgar documentos a las familias que demandan regularización de sus terrenos ya pagados o en crédito.<sup>35</sup>

### **La problemática ambiental en la zona sur-oriente del Estado de México**

*Víctor Moreno del Castillo,  
Unión de Pueblos del Oriente del Estado de México*

La zona sur-oriente del Estado de México, que desde la época prehispánica ha sido muy importante por su riqueza de recursos naturales y por la producción agrícola, actualmente vive una urbanización acelerada debida, por un lado, al crecimiento natural de la población de los pueblos y, por otro, a la llegada de pobladores nuevos, la mayoría provenientes de la Ciudad de México. Desde hace varios años, de forma lenta pero constante, ante el desgaste, la baja productividad de la tierra y la imposibilidad de vender a buen precio la producción agrícola, se han ido fraccionando y vendiendo los ejidos de la región. La urbanización "promovida" por los propios habitantes está, en cierto modo, controlada y permite, con más o menos éxito, la integración de los nuevos pobladores. Pero hay otro tipo de urbanización, en la que los pueblos no participan y sólo asisten como espectadores: la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas de interés social. Este proceso comenzó alrededor de hace quince años en el municipio

---

<sup>35</sup> La ponente entregó una gran cantidad de información adicional sobre los temas tratados, casos específicos y sobre el Canal Todo Americano, que están disponibles y se pueden solicitar a la oficina de HIC-AL.

de Ixtapaluca y desde entonces ha avanzado hacia la zona de Chalco, con pequeños desarrollos primero (como los que se construyeron en la parte sur de la cabecera municipal) y después con ciudades enteras (como es el caso de la unidad habitacional "Cuatro Vientos" en el pueblo de San Martín Cuautlalpan). Las autoridades que se ocupan del tema ambiental han reconocido la inviabilidad del crecimiento urbano en la zona debido a la escasez del recurso agua y a la importancia de la región en la recarga de los acuíferos del Valle de la Cuenca de México.<sup>36</sup> Sin embargo, la euforia de construcción de las empresas inmobiliarias, con la anuencia de las autoridades que elaboran planes de desarrollo urbano *ad hoc*, pasa por alto las disposiciones y restricciones en materia ambiental para la región. Este modelo de urbanización ha sido impulsado por los gobiernos federal, estatal y municipal no sólo en la zona sur-oriente sino en gran parte del territorio del Estado de México bajo el argumento de frenar el crecimiento desordenado de los pueblos; otorgar vivienda barata y de fácil acceso y promover el desarrollo económico. Pero en este afán urbanizador se ha dejado de lado el derecho de los pueblos a opinar y participar en la toma de decisiones que les afectarán en el mediano y largo plazo.

El desarrollo de los conjuntos habitacionales sigue un patrón bien definido: las grandes empresas inmobiliarias (ARA, GEO, SADASI, etc.) buscan terrenos que preferentemente no sean ejidos sino propiedades particulares, que cuenten con pozo de agua propio y en funcionamiento y que se encuentren bien comunicadas. Estas condiciones las han encontrado en las antiguas haciendas maiceras y lecheras de la zona, donde se construyen los conjuntos habitacionales. La desaparición

<sup>36</sup> De acuerdo con la Comisión Nacional del Agua el acuífero Chalco-Xochimilco, sobre el cual se edificarían los nuevos conjuntos habitacionales, se encuentra sobreexplotado, de ahí que desde el año de 1956 exista una veda de perforación de pozos nuevos en este acuífero. En México, actualmente 102 acuíferos se encuentran sobreexplotados, es decir, la extracción es mayor a su recarga. Desde 1975 ha aumentado sustancialmente el número de acuíferos sobreexplotados: 32 en 1975, 36 en 1981, 80 en 1985, 97 en 2001 y 102 en el 2003. De los acuíferos sobreexplotados se extrae aproximadamente el 57% del agua subterránea para todos los usos. Debido a la sobreexplotación, la reserva de agua subterránea se está minando a un ritmo de cerca de 6 km<sup>3</sup> por año.

ción de los terrenos de labor va acompañada del paulatino abandono de la forma de vida campesina.

En este contexto surge la Unión de Pueblos del Oriente de Chalco y Municipio de Cocotitlán, organización social que emerge como respuesta de la gente por la inconformidad ante la urbanización. Sus objetivos iniciales eran detener la construcción de uno de los primeros conjuntos habitacionales (Los Álamos), obtener de los gobiernos estatal y municipal la información pertinente sobre el mismo y el compromiso de no autorizar más desarrollos habitacionales en la zona sur-oriente del Estado de México. En esta lógica, algunos años después se impulsó, junto con el Programa de Investigación Sierra Nevada de la Universidad Autónoma Metropolitana y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, una denuncia por la construcción irregular del Conjunto Habitacional Chalco II, en la ex hacienda de Guadalupe, ante la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México. También se promovió una demanda en contra de la propia Secretaría de Desarrollo Urbano ante la sala quinta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo por no dar el seguimiento correspondiente a la denuncia.<sup>37</sup> Es cierto que somos muy pocos, que las milpas están desapareciendo, que los jóvenes miran ya con otros ojos el territorio y las formas de vida, pero es ahí donde se justifica el trabajo de las organizaciones, en la comprensión de un proceso que se repite en muchos pueblos del país donde los campesinos, con sus particulares estrategias de reproducción y relaciones con el entorno, se erigen en reducto de las aspiraciones colectivas y se convierten en bastión para la defensa de la tierra, el agua y el paisaje como parte de su territorio.

<sup>37</sup> Este conjunto habitacional, que contempla la construcción de 3,325 casas de interés social en terrenos de lo que fuera la Hacienda de Guadalupe, cerca del pueblo de La Candelaria Tlapala, comenzó a construirse sin contar con las autorizaciones de cambio de uso de suelo y factibilidad de impacto ambiental, entre otras irregularidades. El juez de la Sala quinta de lo Contencioso Administrativo resolvió a favor de la Unión de Pueblos y ordenó la clausura definitiva del Conjunto Habitacional Chalco II. En la revisión de la sentencia solicitada por la Secretaría de Desarrollo Urbano ante un juez de la tercera Sala éste resolvió que, debido a inconsistencias legales de la demanda, la resolución del juez de la quinta no podía surtir efectos. No obstante el resultado negativo, la estrategia legal mostró a los integrantes de la Unión de Pueblos, tradicionalmente renuentes y desconfiados del sistema legal, que esta vía es una alternativa real para ejercer presión sobre las autoridades.

## Por defender los derechos humanos y los recursos naturales estoy preso

*Representante de grupos Mazahuas del Estado de México  
y del Comité Pro Defensa de la Libertad de Santiago Pérez*

El abogado Santiago Pérez ha trabajado desde hace 10 años en varios casos bajo la filosofía de la no violencia. Entre los movimientos más conocidos en los que ha participado se encuentran el que se organizó en defensa de las tierras del Nevado de Toluca, donde se pretendía construir un centro internacional de esquí; el que defendió el agua del río Temascaltepec, que se quería detener para incorporarla en el sistema Cutzamala y llevarla a la zona conurbana de la Ciudad de México y Distrito Federal; y, antes de ser detenido, asesoraba al Movimiento Mazahua. Este movimiento se conforma en el año 2003 cuando los indígenas de la región Mazahua, aledaña al sistema Cutzamala,<sup>38</sup> se organizaron para la defensa de los derechos humanos demandando al gobierno la restitución de sus tierras y aguas; el desarrollo de un Plan Integral de Desarrollo Sustentable<sup>39</sup> para la región, con el objetivo de detener el deterioro de la cuenca, la pobreza y el daño ambiental, social y cultural; la dotación adecuada de agua en calidad y cantidad para todas las comunidades de la región; y el reconocimiento inmediato del agua como derecho humano para todos. A pesar de que algunas autoridades gubernamentales se comprometieron a dotar de agua a las comunidades debido a sus enormes carencias, de apoyarlos con el Plan Integral de Desarrollo Sustentable e indemnizarlos por los daños causados por la operación del Sistema Cutzamala, no se han respetado los acuerdos firmados con los indígenas.

<sup>38</sup> Esta obra hidráulica, diseñada para traer agua a la Ciudad de México, ha tenido varias fases y ha sido construida para trasladar agua desde una cuenca a otra. Como resultado del proyecto Cutzamala, los recursos hídricos de los Mazahuas se han degradado. Ha habido contaminación de sus arroyos y ríos por los desechos químicos que se vierten en forma de lodos por el proceso de potabilización que incluso han provocado la muerte de fauna y flora; inundación de sus tierras agrícolas por un inadecuado manejo de las obras hidráulicas; etc. Además el proyecto ha provocado la expropiación de tierras, carencia de agua para uso humano de las poblaciones de la zona, pérdida de agricultura de riego y baja productividad agrícola, consecuente incremento de la emigración de la población campesina, etc.

<sup>39</sup> Los avances del plan fueron proyectados frente al Relator de Vivienda.

Por asesorar a los movimientos antes mencionados, Santiago Pérez ha sido víctima de diferentes órdenes de aprehensión. El 5 de julio de 2007 fue detenido por el delito de secuestro equiparado en agravio de dos ingenieros de la Comisión Nacional del Agua. Las acusaciones se refieren a la supuesta retención de los funcionarios ocurrida hace 8 años por haber sido sorprendidos por un grupo de campesinos mientras realizaban estudios topográficos en tierras de su propiedad sin previo aviso. Estas obras se hacían como parte de la cuarta etapa del sistema Cutzamala. En ese momento Santiago era vocero del Comité para la Defensa de los Recursos Naturales del Río Temascaltepec pero no estuvo presente en el lugar de los hechos y llegó sólo horas después, cuando fue avisado por sus compañeros. Veintidós campesinos fueron juzgados por este delito en aquella época y salieron bajo caución después de 10 días, mientras Santiago está preso desde hace 2 meses. La solicitud es que el Relator de Vivienda pueda hacerse portavoz de esta situación y pedir la excarcelación del defensor de los derechos humanos.<sup>40</sup>

### **Desarrollo urbano salvaje y crisis ambiental en el Estado de Morelos**

*Saúl Atanasio, Consejo de Pueblos de Morelos*

El Consejo de Pueblos lucha en defensa del agua de los manantiales Chihuahuita, El Salto y El Zapote que alimentan a más de 100 mil personas de 4 municipios; de las reservas ecológicas del Estado y para decir no a la perforación de más pozos que amenazan al río Cuautla.

La situación de Morelos es preocupante a causa de las miles de unidades habitacionales que se han construido en los últimos años y de 3 nuevos proyectos que implicarían la construcción de un total de 43 mil viviendas, más un campo de golf. Estas unidades ponen en peligro la recarga de los manantiales que nos abastecen además de contaminar, ya que la mayoría no cuenta con plantas de tratamiento de agua y si

las tiene no están funcionando (esto lo comprobamos con nuestros propios ojos en ocasión de recorridos que se organizaron en el transcurso del 2007 con autoridades de la zona).

Uno de estos proyectos, que prevé la construcción de 2,014 viviendas y está ubicado en Tepetzingo, ya se empezó y está siendo construido por la empresa Urbasol que ha violado la normatividad vigente en materia de cambio de uso de suelo (no cuenta con las autorizaciones necesarias ya que los terrenos eran de uso forestal) y medio ambiente (en la Manifestación de Impacto Ambiental omitió la existencia de los manantiales que estamos defendiendo) entre otros. Por su lado, el gobierno estatal ha otorgado permisos sin justificación legal y en contubernio con la empresa. La Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente debió negar la autorización de las obras por la pérdida de 3 hectáreas de selva caducifolia y de 23 hectáreas de tierras para cultivos pero no lo hizo. Además el proyecto viola la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos que prevé que las viviendas de interés social deberán tener una superficie de 90 metro cuadrados mientras las que se pretenden construir son de 81 metros, cosa que facultaría al gobierno a suspender la obra.

Frente a todo esto, desde hace un año y medio nos manifestamos en contra de las unidades habitacionales, ocupamos carreteras, nos defendimos en los tribunales, hicimos diferentes gestiones frente a diversas dependencias de gobierno, participamos en una mesa de debate con ellos asesorados por varios especialistas pero las autoridades no solucionaron el problema, aun cuando están legalmente obligadas a conservar y defender los recursos naturales.

Nos preocupa ver que cada vez se secan más los ríos (el Cuautla ya bajó ocho veces su nivel), que se está deforestando, abatiendo mantos freáticos, que el agua que nos queda como campesinos está contaminada y que frente a todo esto la Comisión Estatal de Medio Ambiente sigue autorizando pozos.

Muchos de los pueblos del Estado comparten estas preocupaciones y viven la misma problemática. Por esta razón, el 31 de agosto nació el Congreso de los Pueblos en el que participan 48 pueblos de Morelos, Estado donde nace la Revolución Mexicana, y en el que hoy día segui-

mos luchando por las tierras y las aguas. Luego del Congreso elaboramos un Manifiesto<sup>41</sup> que estamos divulgando. Para finalizar le solicitamos que incorpore a su informe la situación que le estamos dando a conocer sobre el grave deterioro ambiental del Estado de Morelos y los efectos que tienen las inmensas unidades habitacionales sobre el medio ambiente y el acceso al agua de los pueblos; que solicite un Informe al Estado mexicano sobre los fraudes sociales que representan los desarrollos inmobiliarios que no garantizan una vivienda digna y dañan el territorio de los pueblos originarios; y que emita las recomendaciones correspondientes para que se respete el derecho al medio ambiente, a una vivienda adecuada y el derecho de los pueblos originarios.

### **Observaciones y preguntas de Kothari**

- 1) Los felicito por el trabajo que están haciendo y por la coordinación con tantos otros pueblos. Quisiera que me dijeran algo más sobre el diálogo que tuvieron con el gobierno. ¿Cuál ha sido su respuesta? ¿No han ofrecido soluciones?

### **Respuesta**

- 1) Hasta el momento las autoridades no han dado ninguna solución, se han cerrado sin comprometerse en nada con nosotros. Lo que hacen es facilitar a las empresas desarrolladoras y a nosotros nos amenazan, sobrevuelan con helicópteros los lugares de asamblea, persiguen a representantes de los pueblos y amenazan a través de los medios que van a intervenir con la fuerza pública. La articulación resulta entonces muy importante y también la difusión de nuestra problemática.

### **Proyecto de confinamiento de residuos peligrosos**

*Representante del Movimiento Cívico Zimapán Somos Todos, Zimapán (Hidalgo)*

En nuestro municipio, en el que se encuentran 19 comunidades Otomíes que hablan el idioma ñahñú, se está construyendo un proyecto

<sup>41</sup> El texto del Manifiesto puede ser consultado en <http://www.apiavirtual.com/2007/08/06/manifiesto-de-los-pueblos-de-morelos/>

de planta de confinamiento de desechos tóxicos industriales y peligrosos. Antes de empezar la construcción nunca fuimos consultados y hasta muy recientemente descubrimos el tipo de proyecto del que se trata. La empresa responsable es española y ya ha recibido muchas quejas por plantas similares en su país. Greenpeace tiene estudios en los que se demuestran los efectos de los confinamientos sobre el medio ambiente y los mantos freáticos. Además el proyecto al que nos estamos enfrentando tiene muchas inconsistencias técnicas. Frente a esta situación nos organizamos para decir no al confinamiento y defender nuestras vidas, flora, fauna, agua y aire y fuimos reprimidos. El nuestro es un pueblo que mantiene sus tradiciones y costumbres. Para subsistir practicamos el pastoreo de ganado caprino así como la siembra de maíz y frijol y queremos poder seguir haciéndolo sin tener que migrar. Es por ello que le pedimos su intervención para lograr la cancelación de la obra.

### **El trabajo de la Coalición de Organizaciones Mexicanas para el Derecho al Agua (COMDA)**

*Claudia Campero, COMDA*

La COMDA se compone de más de 20 organizaciones y movimientos sociales que trabajan en derechos humanos, equidad de género, desarrollo sustentable, participación social, contra la privatización del agua y los servicios básicos y en oposición a megaproyectos. Nuestro fin es reflexionar, debatir y acordar líneas de acción en torno a la problemática del agua en México e invitamos a la población a sumarse a este debate y a organizarse en defensa del agua.

En 2006 organizamos con otras redes y grupos el Foro Internacional sobre el Derecho al Agua, que se llevó a cabo en el DF. Los debates que allí se dieron fueron muy ricos y, entre otras, del Foro surgió la iniciativa del Octubre Azul que es el mes en el cual se decidió que a nivel global se lleven a cabo actividades relacionadas con el agua. En el marco de esta iniciativa el año pasado lanzamos en México la Campaña para elevar a rango constitucional el derecho humano al agua. Para ello se hicieron una serie de actividades, talleres y recolección de

firmas. En los meses siguientes participamos además en la convocatoria de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para presentar información sobre la situación del agua en el país.<sup>42</sup>

### **Observaciones y preguntas de Kothari**

1. ¿La COMDA sigue algunos casos en específico? Es a través de los casos que se puede medir la violación al derecho al agua.

### **Respuesta**

**Maria Silvia Emanuelli (HIC-AL y COMDA)**

- 1) Sí seguimos algunos casos en específico pero hasta ahora lo que hemos hecho ha sido ofrecer talleres a los grupos que los han solicitado y difusión de su problemática a través de acciones urgentes y otros materiales. Sólo recientemente conformamos un grupo de abogados litigantes para que estudien algunos casos en materia de violación al derecho al agua y escojan un caso emblemático para empezar el litigio en los tribunales locales. El grupo está ahora analizando varios casos de Morelos en vinculación con representantes del Consejo de Pueblos y con sus asesores.

## **3. MEGAPROYECTOS, DESPLAZAMIENTOS**

### **Violaciones al derecho a la salud y a un medio ambiente sano en Juanacatlán y El Salto**

*Rodrigo Saldaña, Instituto de Valores Integrales  
y Desarrollo Ambiental (VIDA, A.C.), Juanacatlán, Jalisco*

Los municipios de Juanacatlán y El Salto se ubican a 35 km de la ciudad de Guadalajara y tienen alrededor de 120 mil habitantes. El río Santiago, uno de los más contaminados de México a causa de las descargas de residuos industriales<sup>43</sup> y de aguas municipales provenientes

<sup>42</sup> Para mayores informaciones sobre la COMDA se puede consultar la página [www.comda.org.mx](http://www.comda.org.mx)

<sup>43</sup> De acuerdo con el Inventario de Descargas en el Estado de Jalisco de la Gerencia Regional

de la zona conurbana de Guadalajara<sup>44</sup> que recibe sin tratamiento alguno, fluye por estos municipios. Varios estudios<sup>45</sup> han calculado que el agua del río es inaceptable para abastecimiento de agua potable y el uso recreativo es sólo sin contacto. Los análisis que se han hecho demuestran un alto nivel de contaminación, incluyendo un nivel de oxígeno disuelto bajo, una gran cantidad de sólidos disueltos, la presencia de grasas y aceites, altos niveles de amoníaco y fosfatos, concentraciones de zinc arriba de los límites para la protección de la vida acuática y niveles de coniformes fecales inadmisibles según las normas que establecen los límites máximos permisibles de contaminantes en descargas de aguas residuales.

Esta contaminación, más allá de los impactos a la flora y fauna acuáticas, afecta la salud humana. Varios médicos locales subrayan un incremento en la incidencia de varios padecimientos incluyendo leucemia, abortos espontáneos y malformaciones congénitas, enfermedades respiratorias entre otros. Sin embargo, establecer científicamente una relación causa-efecto entre las enfermedades y la contaminación del río, especialmente para las multifactoriales como el cáncer, requiere de estudios epidemiológicos costosos y de larga duración.

A la altura de las cabeceras de los municipios el río tiene una cascada de 20 metros donde se dispersan gases y olores entre los que destaca el ácido sulfhídrico (cuyos niveles en la zona van de 0 a 7 partes por millón) que es incoloro, venenoso e inflamable y provoca irritación en los ojos, nariz y garganta; dificultades respiratorias; fatiga, dolores de cabeza, mala memoria, mareo y alteraciones de las funciones motoras y, en altas concentraciones edema pulmonar, asfixia, parálisis respira-

---

de la Comisión Nacional de Agua, existen 266 descargas que vierten sus aguas en el río Santiago. El 36,5% de este flujo lo aporta la industria químico-farmacéutica, la siguen la industria de alimentos y bebidas con un 15% y la textil con 12.3%; después vienen la de celulosa y tequila. Algunas de las industrias responsables de estas descargas son: Calanese Mexicana, Ciba Especialidades Químicas, IBM México, Nestlé, Industrias Ocotlán y Harinera de Maíz de Jalisco.

<sup>44</sup> El río recibe aproximadamente 815 litros por segundo de aguas municipales crudas.

<sup>45</sup> El ponente hizo referencia específica a varios estudios y dejó una amplia documentación que menciona en detalle los más relevantes y que puede ser solicitada.

toria y la muerte. En las cercanías de la cascada se ubican dos escuelas que tienen un total aproximado de 1600 alumnos. Muchos de los niños que frecuentan estas escuelas o que viven cerca de la cascada padecen de enfermedades respiratorias, dolor de garganta y cabeza, enfermedades de la piel, náuseas, salpullido y conjuntivitis. Justo sobre este río la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento pretende construir la presa de Arcediano, a través de la cual se abastecería de agua a la ciudad de Guadalajara. Frente a la situación que se vive en El Salto y Juanacatlán en numerosas ocasiones se ha solicitado a los tres niveles de gobierno tomar medidas inmediatas tendientes a la restauración sanitaria y ambiental de los municipios pero hasta el momento no se han recibido respuestas satisfactorias.<sup>46</sup> Por esta razón y considerando la gravedad de la situación se solicita la intervención del Relator para llamar la atención de las autoridades sobre este caso y se le pide emitir una recomendación.

### **Observaciones del Relator:**

En las Naciones Unidas existe un Relator que se ocupa de desechos tóxicos y otro del derecho a la salud. Las oficinas de HIC-AL y OACNUDH podrían mandar su queja a estos Relatores. También hacemos acciones conjuntas y este caso es uno de los que justificaría una, ya que se están violando varios derechos. Me comprometo a pasar la información a los demás Relatores.

### **La presa de Arcediano en Jalisco**

*María Guadalupe Lara, afectada por la presa, Guadalajara, Jalisco*

**Desde hace 4 años estoy resistiendo a la construcción de una gigan-**

---

<sup>46</sup> El 13 de febrero de 2008 un niño que vivía en el Municipio de El Salto murió después de haber caído accidentalmente en el Río Santiago. El acta de defunción del menor indica que la causa de muerte fue una "falla orgánica múltiple secundaria a causa de intoxicación por agente químico a determinar". Mientras aún vivía, las autoridades del Hospital General de Occidente en Guadalajara, capital del estado de Jalisco, informaron que padecía una intoxicación aguda por arsénico. Varias organizaciones nacionales e internacionales denunciaron estos hechos a través de un boletín de prensa que se difundió el 19 de febrero de 2008.

tesca presa<sup>47</sup> que estaría destinada a proveer de agua a más de 3 millones de personas de la zona conurbada de Guadalajara.

Las familias que originariamente conformaban la comunidad de Arcediano eran 25. Bajo presión del gobierno aceptaron la expropiación y abandonaron el lugar. Sólo yo decidí quedarme con mi madre y mi hermana. Esta presa se ubicaría sobre el contaminado río Santiago y sobre el río Verde en la barranca de Huentitlán-Oblatos donde nací y que en 1997 fue declarada área natural protegida, ya que aquí viven 627 especies de plantas, 20% de ellas endémicas. La regulación fue cambiada en 2003 para construir la presa. Desde sus inicios el proyecto ha sido cuestionado por académicos, investigadores, ambientalistas y miembros de organizaciones civiles ya que la calidad del agua del río Santiago es muy mala y resulta muy complicado y costoso potabilizarla. Además, existen por lo menos otros 53 proyectos para abastecer de agua a Guadalajara pero no han sido considerados por las autoridades que ven en la presa un gran negocio.

En 2003 interpose un amparo para parar la obra. Logré una suspensión para que se evitara mi desalojo, la demolición de mi casa o cualquier otra actividad que pudiera poner en riesgo mi vida. Sin embargo la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento no la respetó. En 2004 interpose otro amparo por desacato y otro en 2005. Ninguno fue respetado y mi casa fue destruida en 2007. Este mismo año la Organización Panamericana de la Salud dio a conocer los resultados de la primera fase de la "Evaluación de Riesgos e Impactos a la Salud en la población de la zona conurbada de Guadalajara por la construcción de la presa de Arcediano" que realizó en convenio con la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento. Este informe evidencia la ausencia de canales de participación ciudadana, el débil involucramiento del sector salud, los grandes vacíos de información relativa a la calidad del agua de los ríos Santiago y Verde. Además deja en claro que de ninguna manera se puede alcanzar la descontaminación del río Santiago antes de terminar la presa.

<sup>47</sup> La presa tendría una cortina de 125 metros y una capacidad de almacenamiento de 404 millones de metros cúbicos de agua. El costo estimado es de 3,900 millones de pesos que serían pagados en un 60% por el gobierno estatal y un 40% por el federal.

He recibido presiones para que dejara mi casa. Me han ofrecido 350 mil pesos (32 mil USD) pero la dignidad de uno no tiene precio. Siempre hemos estado sufriendo el hostigamiento del gobierno, siempre con una incógnita de lo que va a pasar viviendo en constante presión y sufrimiento. Hubiera vivido mejor sin conocer mis derechos, ya me hubiera ido, aunque los que lo hicieron están arrepentidos. La voz de los afectados no puede ser enterrada, no puede quedar oculta entre las piedras.

**Preguntas y comentarios de Kothari:**

- 1) Usted dijo que le ofrecieron dinero para que dejara su casa. ¿Es así?
- 2) ¿Cuál ha sido su relación con la Comisión Federal de Electricidad (CFE)?

**Respuestas:**

- 1) Efectivamente se acercaron a mis abogados para hacerme llegar la propuesta de dinero. Yo les contesté que lo único que quería era mi comunidad. Al no aceptar derrumbaron mi negocio y luego, hace dos meses, mi casa. Me dieron un mes para salirme de ella. La lucha es muy desigual.
- 2) La CFE me ha presionado reiteradamente en esta ocasión y también hace años cuando en la barranca se construyeron las presas de San Gaspar y La Intermedia. En esa ocasión, por ejemplo, nos cortaron la electricidad.

**Testimonio del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) de Atenco, Estado de México**

Su presencia en nuestro país es motivo de esperanza y alegría ya que, desde que nos conocimos en ocasión de su misión a México en 2002, reconocemos su congruencia en el trabajo que realiza. Como recordará en ese año, a través de la lucha pacífica y digna, el FPDT logró derogar un decreto expropiatorio que pretendía despojarnos de nuestra tierra, territorio, ambiente social y cultural, del trabajo como campesinos que nos permite tener seguridad alimentaria y de la que

depende la identidad de nuestro pueblo, con la finalidad de construir un aeropuerto.

La victoria que tuvimos se dio gracias a la unidad, la organización, la solidaridad y el diálogo con las autoridades. Prueba de ello es que a partir de enero de 2003 y hasta mayo de 2006 participamos en mesas de diálogo con el gobierno estatal y federal. Durante este tiempo el FPDT facilitó la interlocución de otras organizaciones con instancias gubernamentales, en temas tales como la atención al campo, vivienda, espacios para la comercialización de sus productos, etc. Es en este contexto que los floricultores de la zona de la montaña de Texcoco se nos acercaron por haber sido desalojados de su espacio tradicional de trabajo por parte del gobierno municipal. Nos solicitaron apoyo para lograr que fuera atendida su demanda en la mesa de diálogo que el Frente mantenía con el gobierno. Frente a esta demanda el 2 de mayo de 2006 se llevó a cabo una reunión con representantes del gobierno del Estado de México y de la Secretaría de Gobernación. El acuerdo que allí se logró consistía en permitir a los floricultores la venta de sus productos los días 3, 10 y 15 de mayo por ser los de mayor venta así como el retiro de la fuerza pública responsable de desalojarlos. Este acuerdo se videograbó pero no fue respetado por las autoridades. Es justamente ésta la situación de la que derivó una masacre y violencia inaudita que da prueba de la venganza que nos tenían preparada por no haber permitido la construcción del aeropuerto. Los días 3 y 4 de mayo la fuerza pública ingresa a nuestra comunidad allanando las viviendas, saqueándolas, deteniendo arbitrariamente a quienes se encontraban en ellas (ancianos, hombres, mujeres y menores de edad). Las detenciones se realizaron con exceso de violencia y sin orden judicial. Todo esto se hizo en violación de nuestros derechos humanos y de las garantías constitucionales como el derecho a la seguridad personal.

Como consecuencia de la represión se dieron 2 homicidios, violaciones sexuales, tortura, maltrato y deportaciones de extranjeros. A la fecha tenemos presos a 28 compañeros de los cuales 3 se encuentran en el penal de máxima seguridad del Altiplano y fueron sentenciados injustamente a 67 años y 6 meses de prisión y a una multa de 2 mil 474

días de salario mínimo. Más de 150 compañeros enfrentan proceso penal y más de 4 tienen órdenes de aprehensión.<sup>48</sup>

Hoy seguimos viviendo en un clima de inseguridad e incertidumbre; hay helicópteros del ejército sobrevolando constantemente nuestro pueblo provocando miedo principalmente en los niños así como patrullajes de comandos y fuerzas especiales de la policía que llevan armamentos de alto poder y que intimidan y hostigan con su presencia a los habitantes que tratamos de superar el trauma de la represión. Esta es la situación que actualmente vive el Frente y el Municipio de San Salvador Atenco.

Le hacemos nuevamente una invitación para que visite nuestra comunidad ya que su presencia en nuestro pueblo es importante para fortalecer la defensa de la dignidad humana, el derecho a la paz social y a una vida cotidiana en libertad.

### **Testimonio del Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEP), San Isidro Vista Hermosa, Oaxaca**

La lucha de nuestra comunidad para la tenencia de la tierra empieza en 1931. Desde aquel entonces, un conflicto de linderos del pueblo se ha transformado en un problema social permanente. Estamos sufriendo agresiones, desalojos, despojos e incursiones armadas de grupos vinculados al Partido Revolucionario Institucional y de uno llamado Frente Nacional Indígena y Campesino del Municipio de Santa Cruz Nundaco.

En estos años este Municipio, al que pertenecemos legalmente, ha quitado presupuesto a nuestra agencia municipal. Ante esto nos orga-

---

<sup>48</sup> En febrero de 2008, cuando la Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos visitó Atenco, las personas procesadas eran 171. De éstas, 148 gozaban de libertad bajo caución, 16 permanecían encarceladas y 7 habían sido liberadas sin cargos después de diferentes periodos en prisión. Para mayores informaciones se puede consultar el: Informe de la situación de los Derechos Humanos en Chiapas, Oaxaca y Atenco. VI visita 2008. 30 de enero-20 de febrero 2008. Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos. [www.cciodh.pangea.org](http://www.cciodh.pangea.org)

nizamos y empezamos a aportar cooperaciones y trabajos comunitarios para desarrollarnos.

La defensa de las tierras se está haciendo a través de luchas legales impulsadas por nuestros agentes municipales. En 1988 se solicitó que un perito dejara claras las colindancias de las dos localidades para evitar más agresiones pero la reacción de los ejidatarios de Santa Cruz fue violenta, incursionaron a nuestro poblado y dispararon sobre las casas por lo que tuvimos que escapar al monte y dormir allí. Después de tantos padecimientos queremos obtener la separación del Municipio de Santa Cruz para entrar a hacer parte de Tlaxiaco.

Una de las tantas agresiones que sufrimos es bastante reciente. Ocurrió en 2005 cuando aproximadamente 500 personas de Santa Cruz incursionaron en nuestra comunidad disparando con armas de uso exclusivo del ejército. Secuestraron niños, ancianos y mujeres que fueron exhibidas desnudas frente a la multitud y luego torturadas. Destruyeron viviendas y saquearon la agencia municipal. Tal acción llevó al desplazamiento de 60 familias. Muchos se organizaron para pedir la intervención del gobierno federal sin lograr nada. Nuestro Comité se ha caracterizado por exigir derechos sociales como la construcción de obras de infraestructura; ante tales peticiones la respuesta fue la represión. Solicitamos que en el marco de los tratados internacionales se respeten nuestros derechos y cese la represión en contra de nuestros integrantes.

### **Desalojos y desplazamientos en Chiapas**

*Pablo Romo, Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ),  
México DF, con información del Centro de  
Derecho Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFBC),  
San Cristóbal de las Casas, Chiapas*

**Durante su misión en 2002 usted se pudo percatar de que en las poblaciones mayoritariamente indígenas la disponibilidad de viviendas y el acceso a servicios comunitarios es considerablemente menor a la media nacional. En ese período, visitó algunas comunidades de desplazados**

en el estado de Chiapas, observando las condiciones indignas en que vivían esas familias. Ante lo anteriormente expresado usted observó algunas cosas y dirigió una serie de recomendaciones al Estado Mexicano sobre la situación de los desplazados:

- No hay protección jurídica ni procedimiento jurídico para hacer valer el derecho a tener una vivienda digna, particularmente en los casos de desalojos forzosos de las mujeres y los niños, además de la inseguridad que se vive en la vivienda de arrendamiento
- Se recomienda revisar y elaborar nuevas leyes y ordenanzas locales que contemplen temas como la seguridad de tenencia, los arrendamientos de tierras, la prevención de los desalojos y los desplazamientos de población, en congruencia con los instrumentos internacionales de derechos humanos
- Se apunta la grave situación habitacional que viven los pueblos indígenas de México
- Se enfatiza que el gobierno priorice a los grupos que, como los desplazados y los indígenas en general, viven en condiciones precarias, atendiendo al principio de que el derecho a la vivienda es un derecho humano prioritario.

Sin embargo, 4 años después de darlas a conocer no se han tomado medidas concretas para cumplirlas, dado que la situación de las familias desplazadas a la fecha sigue siendo la misma y, en algunos casos, se ha agravado. Instancias federales, estatales y municipales han abordado estos temas de manera periférica, sin un compromiso real para dar soluciones. Desde 2002 se han realizado un sinnúmero de actos de desplazamiento forzoso y de desalojo, pero por su gravedad enumeramos sólo los siguientes:

### **Comunidad Andrés Quintana Roo**

Entre mayo y agosto del 2005, se produjo un nuevo desplazamiento en la comunidad Andrés Quintana Roo, del municipio de Sabanilla, Chiapas. Un total de 25 familias, indígenas Ch'oles, conformado

por 117 personas abandonaron sus casas por las amenazas y actos violentos cometidos por miembros del grupo paramilitar "Paz y Justicia", quienes los amedrentaron verbalmente y dispararon armas de fuego contra la casa de una de las personas que ahora se encuentran desplazadas. Ante el temor de ser asesinadas, las familias se refugiaron en el estado de Tabasco. Actualmente las personas viven hacinadas en casas cuyo alquiler es difícil de pagar y no pueden cubrir las necesidades básicas; tampoco cuentan con servicios de salud. Estas condiciones precarias obligaron al retorno de 11 familias hacia Andrés Quintana Roo, pese a la falta de medidas que garanticen su seguridad. Es importante señalar que actualmente 9 familias siguen desplazadas en Tabasco bajo estas mismas condiciones. En octubre de 2005, el Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas envió al gobierno de México un llamamiento urgente expresando su preocupación con respecto a estos desplazados. En diciembre de 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó al gobierno mexicano la adopción de medidas urgentes y humanitarias para las familias desplazadas.

### **Mesa de "El Limonar", un nuevo problema en Montes Azules y la Comunidad Lacandona**

La problemática que viven varias comunidades que se encuentran en el territorio de la Reserva de la Biosfera Montes Azules (REBIMA) se ha denunciado de manera reiterada por el CDHFBC y por otros organismos civiles. La Mesa de "El Limonar", se instaló en la comunidad del mismo nombre del municipio de Ocosingo, Chiapas, y contó con la participación de 28 comunidades de indígenas Ch'oles, Tzotziles, Zoques y Tzeltales, muchas de las cuales tienen posesión de sus tierras durante más de 20 años y venían solicitando su regularización. Además, estaban representantes de los Bienes Comunales de la Selva Lacandona, y en el papel de "gestores" funcionarios federales y del estado de Chiapas. En el 2006, la mayoría de las comunidades de la Mesa obtuvieron acuerdos de regularización de sus tierras, quedando fuera las comunidades de Ojo de Agua El Progreso, San Jacinto Lacanjá,

Flor de Cacao y Viejo Velasco Suárez, siendo presionadas para su reubicación y la aceptación de dinero. La negación de estas comunidades para reubicarse generó amenazas de desalojo, de muerte y hostigamiento en su contra hasta llegar a noviembre de 2006 cuando ocurrió un ataque armado hacia pobladores de Viejo Velasco Suárez cometido por un grupo de casi 300 personas, algunos vestidos de civil y la mayoría con ropa tipo militar y/o de policía. El resultado fue de 4 personas muertas, y 4 desaparecidos, además del desplazamiento de los pobladores de la comunidad que actualmente viven en casas prestadas y/o arrendadas, mientras que otras personas se han dispersado de la zona o han migrado. Este ataque armado se dio en un contexto de reivindicación del territorio amparado en los Derechos de los Pueblos Indígenas, en contra de violaciones sistemáticas del Estado que implementó políticas agrarias que generaron procesos de reubicación forzosa y amenazas de desalojo violento en la región conocida como "El Desempeño".

### **Desalojo en Nuevo San Manuel y Buen Samaritano**

En agosto de 2007, se realizó un operativo para desalojar a los pobladores de las comunidades Buen Samaritano y Nuevo San Manuel en el municipio de Ocosingo, dentro de la REBIMA. De acuerdo a fuentes gubernamentales el operativo *"fue coordinado por la Secretaría de Gobierno de Chiapas y contó con la participación de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría General de la República, así como personal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y la Procuraduría Federal del Medio Ambiente. Se contó también con el apoyo de la Armada de México"*.<sup>49</sup> Según testimonios de las familias desplazadas, ese día llegaron varios helicópteros de los cuales bajaron policías armados que sacaron a la gente de sus casas de manera violenta. Sin previo aviso, sin mostrarles ningún documento y sin explicación al-

<sup>49</sup> Boletín de prensa de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, CONANP, del 19 de agosto.

guna, se los llevaron en los helicópteros sin decirles adónde. Derivado del operativo 6 hombres fueron detenidos y llevados a un Centro de Readaptación Social mientras que 33 personas más, entre las cuales había mujeres embarazadas y menores, fueron llevadas al municipio de La Trinitaria, en donde les dieron cobijas y alimentos, ya que no pudieron sacar ninguna de sus pertenencias. Días después las personas desplazadas fueron llevadas a un lugar que anteriormente funcionaba como prostíbulo donde no contaban con agua potable, drenaje y energía eléctrica. Más tardes fueron nuevamente trasladadas, ahora a la ciudad de Ocosingo, Chiapas, en donde se encuentran albergadas en una bodega en muy malas condiciones. A la fecha, el estado no les ha garantizado un probable lugar para su reubicación o un lugar digno para vivir, ya que estas personas no pueden regresar a su comunidad.

Si bien el gobierno defiende el derecho a la propiedad de los Bienes Comunes de la Selva Lacandona lo hace sin considerar sus obligaciones en relación con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Así como las recomendaciones que el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de Los Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, realizó después de su misión en el 2003. Por todo lo anterior resulta falso que el desalojo y la política de reordenamiento territorial emprendido en la zona de Montes Azules sea respetuoso de los derechos humanos; por el contrario, escudándose en ellos, el Estado mexicano promueve el despojo, la incertidumbre jurídica y afecta seriamente la posibilidad de las familias indígenas a poder forjarse un plan de vida.

Las declaraciones tanto del gobierno federal como del gobierno del estado de Chiapas sobre sus buenas intenciones respecto a los desalojos, los desplazados y las pésimas condiciones en que viven estas personas, no son suficientes para atender estas problemáticas; es necesario un abordaje integral, desde una perspectiva de derechos humanos, que considere la definición e implementación de políticas públicas y la creación de leyes que reconozcan y atiendan estas necesidades.

El CDHFBC considera de gran importancia que, en conjunto con el Sr. Rodolfo Stavenhagen, den seguimiento a las recomendaciones que ambos han realizado en relación a los desalojos y desplazamientos forzados que han sufrido las comunidades indígenas en México y en particular a las situaciones que se viven al respecto en el estado de Chiapas.

### **Conclusiones del Relator**

Primero gracias a todos por sus testimonios y por los documentos que me entregaron.

Es muy difícil responder a tantos problemas porque mi mandato no cubre todos los derechos humanos y muchos de los casos que vimos hoy se vinculan a otros, por lo tanto puedo tomar sólo algunos de ellos. Prometo, junto con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de México, llevar a los Relatores Especiales correspondientes los casos que aquí me presentaron y ver con ellos cuáles tomar de manera conjunta. Los invito a visitar la Oficina del Alto Comisionado y conocer personalmente a sus integrantes. Tal vez los pueden ayudar a entrar en contacto con las autoridades competentes. Los animo también a usar los instrumentos de Naciones Unidas sobre derechos humanos y los reportes de los Relatores Especiales. Trataremos de hacer recomendaciones muy específicas. En cuanto a la Ciudad de México, al acabar este evento me reuniré con el responsable de la Comisión de Derechos Humanos del DF y le haré algunas preguntas muy puntuales sobre los casos que estuve escuchando hoy. La información que me dieron es muy útil para mí y es parte de mi trabajo tener este tipo de diálogo con los movimientos y organizaciones sociales. Les deseo lo mejor y les prometo que vamos a seguir apoyando sus luchas por los derechos humanos y por nuestra dignidad.

# Conclusiones

## Respecto a las recomendaciones del Relator dadas en 2003

A cinco años de haber sido escrito el informe del Relator Kothari sobre su visita a México, se reconocen avances respecto a varias de sus recomendaciones pero también persisten temas aún no abordados o parcialmente atendidos:

**La importancia de incorporar la perspectiva de derechos humanos en las leyes, políticas y programas sectoriales de vivienda.**<sup>50</sup> Esto se fundamenta en el artículo 133 de la Constitución que establece que los pactos internacionales ratificados por México quedan establecidos como ley suprema de la Unión.<sup>51</sup>

Por su parte, la ley de vivienda es reglamentaria del artículo 4º de la Constitución en el que se reconoce el derecho a la vivienda;<sup>52</sup> pero el hecho de que en él se limite su alcance a la familia obligó a largas negociaciones para plantear, en el artículo 3 de la ley, su universalidad (es decir toda persona) en base a los principios de equidad y no discriminación.

De las siete características que Naciones Unidas reconoce en la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>53</sup> como definitorias del derecho a una vivienda adecuada, sólo se mencionan explícitamente tres de ellas en el artículo 2 que define lo que en la ley se entiende por vivienda digna y decorosa: segu-

<sup>50</sup> Kothari, Miloon, 2003. párrafos 18, 32.

<sup>51</sup> México ratificó en 1981 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

<sup>52</sup> Toda familia tiene derecho a una vivienda digna y decorosa (art. 4º Constitucional).

<sup>53</sup> El texto de la Observación puede ser consultado en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR%20OBSERVACION%20GENERAL%204.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR%20OBSERVACION%20GENERAL%204.Sp?OpenDocument)

ridad de tenencia, habitabilidad y disponibilidad de infraestructura y servicios (ver en anexo 3 los artículos 1 a 3 de la Ley de Vivienda).

Siendo la ley de vivienda uno de los pocos instrumentos en que se hace un esfuerzo consciente por traducir y concretar en diversos artículos las obligaciones adquiridas por México en materia de derechos económicos, sociales y culturales, las limitaciones mencionadas hacen ver que aún hay mucho trabajo por hacer para socializar el tema, para capacitar a los diferentes actores responsables de traducirlos a instrumentos, procedimientos y acciones conducentes a concretarlos, y para vencer su reticencia a abordar el tema.

Así también, respecto al tema de los desalojos, el Relator recomienda **la integración de un grupo de trabajo, con la participación de la sociedad civil, encargado de examinarlo, de "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"**.<sup>54</sup>

Aunque la Subcomisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, presidida por la Secretaría de Gobernación, ha abierto desde hace varios años la interlocución con representantes de organizaciones de la sociedad civil preocupados en el tema de los desalojos forzosos, aún es necesario proceder al establecimiento de medidas concretas para evitarlos, diseñar los instrumentos adecuados para registrarlos y los mecanismos para evaluar su impacto y darles seguimiento.

Entretanto, los desalojos forzosos siguen representando una amenaza para comunidades enteras afectadas por megaproyectos en el campo y en la ciudad.

Otra de las recomendaciones del Relator que aún requiere atención

urgente, puntual y decisoria por parte del Estado mexicano es **la reorientación de la política nacional de vivienda para atender las necesidades de los pobres, "haciendo más hincapié en los aspectos sociales de la vivienda y considerando menos a la vivienda como un sector económico".**<sup>55</sup>

Al respecto, recomienda **que las autoridades "no escatimen esfuerzos para apoyar las distintas modalidades que pueden conducir a la producción social de vivienda y comunidades, en particular en lo que el refiere a: a) las viviendas construidas por personas o familias; b) la producción de vivienda 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".**<sup>56</sup>

La nueva Ley de Vivienda busca impulsar la vivienda destinada a sectores de bajo ingreso e incluye con claridad y amplitud el tema de la producción social de vivienda (ver anexo 3). Sin embargo, no incorpora mecanismos específicos para operarla por lo que es necesario construir un sistema integral de instrumentos de apoyo, tarea en la que se avanza muy lentamente ya que prevalecen el desinterés, los temores y las presiones de grupos de poder que se oponen al desarrollo de esta forma de producción.

Otras tres recomendaciones pendientes de ser abordadas por el sector público son:

**La creación de un "fondo humanitario nacional para la vivienda (...)" 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 aloja-**

---

<sup>55</sup> Ibid. párrafo 26

<sup>56</sup> Ibid. párrafo 46

miento o de materiales adecuados, que han quedado sin hogar debido a los desalojos y los desplazamientos".<sup>57</sup>

Que CONAVI, en vinculación con INMUJERES, dé, "mayor importancia a las necesidades particulares de las mujeres en las políticas y los programas nacionales de vivienda".<sup>58</sup>

La necesidad de "fortalecer la enseñanza en la esfera de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales" y de que la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos incremente "la colaboración con el Gobierno de México al respecto".<sup>59</sup>

### **Respecto a tendencias registradas en los testimonios presentados en 2007**

A cinco años de su visita, las recomendaciones del Relator de Vivienda al gobierno de México se han atendido sólo parcialmente, y los casos expuestos durante la consulta, realizada en 2007, muestran tendencias que más bien apuntan a un incremento de la insatisfacción del derecho a la vivienda para grandes sectores de la población y de medidas de carácter regresivo en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en este campo.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Ibid. párrafo 49

<sup>58</sup> Ibid. párrafo 29

<sup>59</sup> 10 Ibid. párrafo 53

<sup>60</sup> Todos los derechos humanos implican para el estado las siguientes obligaciones:

- a) Respetar: los estados tienen que abstenerse de adoptar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos.
- b) Proteger: los estados deben impedir la afectación por parte de terceros (ej. particulares, empresas) de los derechos humanos y, con esta finalidad, deben proveer de mecanismos para la defensa (justiciabilidad) de los derechos (ej. tribunales)
- c) Realizar: el estado tiene que promover y hacer efectivo cada derecho humano. Con esta finalidad tiene que adoptar medidas para facilitar el goce de los derechos humanos para toda la población (medidas legislativas, administrativas, de política pública, de asignación de recursos, judiciales) para lograr la plena realización de los mismos.

Respecto a la obligación de respetar, son múltiples y graves los problemas que enfrentan varias de las organizaciones y personas consultadas.

Destacan tendencias crecientes a criminalizar tanto a quienes promueven asentamientos considerados irregulares como a quienes los respaldan desde los organismos estatales.

Ante la inexistencia de una política y de mecanismos operativos que garanticen la generación de suelo legal, seguro, accesible, asequible y con factibilidad de servicios para los sectores de bajo ingreso, la criminalización de las iniciativas populares resulta violatoria de la obligación de respetar, máxime cuando el encarcelamiento de líderes va acompañado del desalojo y de la destrucción de las viviendas y pertenencias de los pobladores.

Las modificaciones que al respecto se vienen dando en el código penal y en las regulaciones urbanas de varios estados de la República atentan contra la obligación de proteger el derecho a la vivienda.

Otro tema que violenta esta obligación y que fue reiteradamente mencionado en la consulta es el del impacto de los macrodesarrollos habitacionales en varios derechos de los habitantes originarios de los poblados colindantes.

El impacto más grave se da en el derecho al agua ya que los grandes conjuntos habitacionales afectan gravemente las reservas locales, disminuyendo el aforo de los manantiales y pozos de los que se surten las comunidades. En algunos casos, miles de viviendas construidas sobre plataformas pavimentadas se asientan sobre los mantos acuíferos, con lo que se incide gravemente en su contaminación y en sus posibilidades de recarga. A esto se agrega la destrucción de zonas arboladas y la ocupación de suelos de alta productividad agrícola.

La urbanización salvaje, que lleva a producir enormes conjuntos pese a la inviabilidad de dotarlos adecuadamente de agua, afecta también los derechos de los mismos adquirentes de vivienda y tiene impactos negativos en la convivencia social y en la economía tanto de las familias como de la ciudad en su conjunto. Esto último por los graves cos-

tos implicados en la expansión irracional y dispersa de la mancha urbana y el tiempo que la gente invierte en el traslado a lo interno de las ciudades.

Se argumenta que la producción de megadesarrollos habitacionales frena el crecimiento desordenado de los pueblos cuando en realidad introduce nuevas formas de desorden urbano al producir grandes conjuntos de casas sin ciudad, que conllevan la creación informal y no planificada de servicios, equipamientos y espacios productivos.

Mientras tanto, no se abren espacios de diálogo y consulta a la población que puede resultar afectada por la imposición de megaproyectos públicos o privados, ni se implementan mecanismos que permitan a los afectados contar con protección judicial y acceso a medidas compensatorias y de restitución equivalentes a lo que han perdido.

Se violentan los derechos a la información, a la participación e incluso a la alimentación, la salud y hasta la vida misma. Las comunidades indígenas y las mujeres en particular resultan ser los grupos más desprotegidos.

Estos hechos se traducen en expresiones de inconformidad de las comunidades afectadas a las que, en varios de los casos presentados en la consulta, se respondió con evasivas, violaciones a la ley de parte de las autoridades, represión y criminalización de quienes se organizan y actúan para defender sus derechos.

En contraste, es frecuente que entidades públicas, lejos de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, las violen impunemente. No sólo no se cumplen promesas hechas a las comunidades sino que se llega al extremo de no respetar resoluciones judiciales favorables a los afectados o se cambian fácilmente, a favor de intereses privados, disposiciones legales como los usos del suelo decretados para proteger áreas naturales.

Otro tema delicado es el de los deudores hipotecarios, en el que lejos de explorarse las causas estructurales que llevaron a la mora de miles de familias y organizaciones sociales se les ha culpado de falta de voluntad de pago y se promueve su desalojo. La venta de cartera vencida

a particulares por parte del INFONAVIT ha dejado a los deudores en condiciones vulnerables que en muchos casos llevan a la pérdida de su vivienda.

Las consecuencias en México de las políticas económicas derivadas de la aplicación rigurosa de las recomendaciones del Consenso de Washington –castigo al salario y a su valor adquisitivo, flexibilización del empleo, incremento del desempleo, desregulación– incidieron, aunadas a cuestiones coyunturales como la crisis financiera de 1994, en la incapacidad real de muchas familias para cubrir sus créditos.

El cumplimiento, por parte del Estado, de la obligación de proteger el derecho a la vivienda de los afectados por estas circunstancias queda en entredicho.

### Comentarios finales

La atención parcial de las recomendaciones formuladas por el Relator desde su visita oficial en 2002 y los testimonios recogidos por éste en 2007 muestran las varias limitaciones del Estado mexicano respecto al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derecho humano a la vivienda.

Persiste una falta de conocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en muchos de los funcionarios integrantes de los tres poderes de la Unión responsables de garantizar su cumplimiento.

A la vez, falta voluntad política para superar estas limitaciones, para generar los instrumentos necesarios para concretar y hacer efectivos, en forma progresiva, los **derechos de todos** a la vivienda, al agua, a la tierra, a la ciudad misma.

Resulta por tanto fundamental el papel que debe cumplir la sociedad consciente y organizada en promover y hacer efectivos sus derechos y los derechos de todos y todas a un lugar digno y seguro donde vivir.

Enrique Ortiz Flores (HIC-AL)



**Resumen oficial del  
Informe del Relator  
sobre el  
Derecho a una  
Vivienda Adecuada  
relativo a su visita a  
México de marzo de  
2002<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> El Informe completo puede consultarse en la página <http://www.hchr.org.mx/documentos/informes/brelavivienda.pdf>

NACIONES UNIDAS

E



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.

GE.03-12416 (S) 110403 150403

## 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 comu-

nidades 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.





# Indicadores del derecho a una vivienda adecuada

Extracto del documento: Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada “Consejo de Derechos Humanos”. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari. 5 de febrero de 2007<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El Informe completo puede consultarse en la página <http://www.unhabitat-rolac.org/anexo/3011200714591899..pdf>



NACIONES UNIDAS

A



Asamblea General

Distr.  
GENERAL

A/HRC/4/18  
5 de febrero de 2007

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

**CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS**  
**Cuarto período de sesiones**  
**Tema 2 del programa provisional**

**Aplicación de la Resolución 60/251  
de la Asamblea General,  
de 15 de marzo de 2006, titulada  
“Consejo de Derechos Humanos”**

**Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada,  
como parte del derecho a un nivel de vida adecuado,  
Miloon Kothari\* \*\***

\* El informe y sus anexos I y II se presentan en todos los idiomas oficiales. Teniendo en cuenta el límite de palabras, el anexo III se distribuye en los idiomas en que se presentó (español, francés e inglés).

\*\* El informe se presenta después del plazo para poder incluir la información más reciente.  
GE.07-10631 (S) 180407 270407

## Resumen

El presente informe, presentado de conformidad con la decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos, tiene por objeto proporcionar instrumentos prácticos y operacionales para promover, vigilar y aplicar el derecho humano a una vivienda adecuada. El informe también determina una laguna normativa: la falta de reconocimiento en el derecho internacional relativo a los derechos humanos del derecho a la tierra.

La labor conceptual sobre los indicadores de derechos humanos ha progresado suficientemente y en la actualidad hay una buena base para apoyar una lista de indicadores destinados a vigilar el derecho a una vivienda adecuada. El Relator Especial insta a los gobiernos a que ensayen y adapten esos indicadores para establecer puntos de referencia nacionales que correspondan a sus obligaciones en materia de derechos humanos y a que participen activamente en su experimentación y validación junto con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT).

En su resolución 2002/49, la Comisión de Derechos Humanos encargó al Relator Especial la tarea adicional de llevar a cabo un estudio mundial sobre la mujer y la vivienda adecuada. Por tanto, integró una perspectiva de género en cada aspecto de su mandato por medio de la elaboración de estrategias específicas para reunir información de los Estados y los grupos de la sociedad civil, en particular la preparación de un cuestionario sobre las mujeres y la vivienda que se ha convertido en un instrumento útil para vigilar la realización del derecho de las mujeres a la vivienda y la tierra.

El Relator Especial durante todo su mandato ha advertido contra los peligros de la práctica de los desalojos forzosos. A consecuencia de un Seminario Internacional sobre los Desalojos Forzosos, se han elaborado unos principios básicos y directrices destinados a ayudar a los Estados y a la comunidad internacional a reducir considerablemente esa práctica. El Relator Especial pide al Consejo de Derechos Humanos que asegure la amplia difusión de los Principios básicos y directri-

ces sobre los desalojos y el desplazamiento originados por el desarrollo que figuran en el anexo de su informe e insta a los Estados a que los incorporen en las leyes y las políticas nacionales.

Además, en este informe se examina la importancia de fortalecer el marco jurídico para promover y ejercer el derecho humano a la tierra, y se proponen estrategias al respecto, una cuestión que el Relator Especial considera especialmente importante para ejercer el derecho a una vivienda adecuada.

## ÍNDICE

|                                                                                                         | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| I. INTRODUCCIÓN                                                                                         | 1-2             | 4             |
| II. INSTRUMENTOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN                                                                | 3-24            | 4             |
| A. Indicadores del derecho a una vivienda adecuada                                                      | 3-15            | 4             |
| B. Vigilancia de los derechos de las mujeres a una vivienda adecuada y a la tierra                      | 16-20           | 8             |
| C. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo | 21-24           | 9             |
| III. IDENTIFICACIÓN DE LAS LAGUNAS NORMATIVAS: EL DERECHO HUMANO A LA TIERRA                            | 25-31           | 10            |
| IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES                                                                      | 32-33           | 12            |
| <i>Anexos</i>                                                                                           |                 |               |
| I. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo |                 | 14            |
| II. Lista de indicadores ilustrativos del derecho a una vivienda adecuada                               |                 | 30            |
| III. Cuestionario sobre la mujer y la vivienda adecuada*                                                |                 | 32            |

\* Se distribuye en los idiomas en que se presentó (español, francés e inglés).

## I. INTRODUCCIÓN

1. Durante todo su mandato, el Relator Especial se ha ceñido a un planteamiento constructivo de la promoción del derecho humano a una vivienda adecuada. Con este fin, el Relator Especial ha utilizado varios medios distintos. En primer lugar, al utilizar el criterio de la indivisibilidad, analiza los diversos componentes del derecho a una vivienda adecuada y los elementos que promueven u obstaculizan la realización de este derecho, y trata de determinar las lagunas existentes en el derecho internacional relativo a los derechos humanos y en la legislación y las políticas nacionales. En segundo lugar, el Relator Especial entabla diálogos constructivos con los Estados y otros agentes, recopila información, prepara comunicaciones<sup>2</sup> y emprende misiones por países.<sup>3</sup> En tercer lugar, el Relator Especial propone instrumentos y soluciones prácticos para ayudar a los Estados y a la sociedad civil a aplicar el derecho humano a una vivienda adecuada.
2. Sobre la base de este planteamiento el presente informe se compone de dos partes. La primera parte tiene por objeto ofrecer instrumentos prácticos para reconocer, vigilar y aplicar el derecho a una vivienda adecuada. En la segunda parte se examina la importancia de fortalecer el marco jurídico para promover y aplicar el derecho humano a la tierra, una cuestión que el Relator Especial considera de especial importancia para ejercer el derecho a una vivienda adecuada.

## II. INSTRUMENTOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN

### A. Indicadores del derecho a una vivienda adecuada

3. La necesidad de elaborar un marco operacional para la realización del derecho a una vivienda adecuada, en particular indicadores y

---

<sup>2</sup> Para un resumen de las comunicaciones durante el período que abarca el informe, véase A/HRC/4/18/Add.1.

<sup>3</sup> Durante el período que abarca el informe actual, el Relator Especial visitó Australia (A/HRC/4/18/Add.2) y España (A/HRC/4/18/Add.3).

métodos de vigilancia, se ha vuelto más pertinente con la aparición de los objetivos de desarrollo del Milenio. La elaboración de indicadores e instrumentos de vigilancia basados en los derechos podría contribuir a una aplicación más eficaz de los objetivos de desarrollo del Milenio y la realización de los derechos humanos correspondientes. Los objetivos de desarrollo del Milenio son importantes por las metas que establecen para los Estados y otros agentes que trabajan para lograr el desarrollo y un mayor bienestar humano. Sin embargo, el proceso de cumplir los objetivos debe apoyarse en los principios más importantes de derechos humanos y su realización progresiva. Uno de los objetivos de desarrollo del Milenio (objetivo 7) es pertinente al derecho a una vivienda adecuada y se refiere a los tugurios: "Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios". La realización de este objetivo debe vigilarse sobre la base de: a) la proporción de personas con acceso a un saneamiento mejor; y b) la proporción de personas con acceso a la seguridad de la tenencia. En un mundo en que hay considerables variaciones entre los países en la definición de "tugurios" y "seguridad de la tenencia", apoyarse en estos dos indicadores para supervisar la calidad de vida de los habitantes de los tugurios puede resultar restrictivo o insuficiente. Reconociendo este problema, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) convocó una reunión de un grupo de expertos sobre indicadores urbanos en octubre de 2002 para ocuparse de algunos de sus problemas, en los que participaron tanto el Relator Especial como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH).<sup>4</sup>

4. El Relator Especial se ocupó de la cuestión de los indicadores e instrumentos de vigilancia del derecho a una vivienda adecuada en sus informes contenidos en los documentos E/CN.4/2003/5 y E/CN.4/2004/48, en que esbozó los problemas correspondientes y las posibles opciones para avanzar en esa labor. Desde entonces ha habido cier-

---

<sup>4</sup> Véase *Guide to Monitoring MDG Target II*, UN-HABITAT, 2003, pág. 6, en que se ofrece la definición de un tugurio.

tos progresos en este ámbito, en particular la labor emprendida por Paul Hunt, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (véase E/CN.4/2006/48), por UN-HABITAT<sup>5</sup> y por el ACNUDH en apoyo de la reforma en curso de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos y el procedimiento de presentación de informes.<sup>6</sup> También se han producido considerables progresos a escala de la sociedad civil en el perfeccionamiento de los indicadores para vigilar el derecho a una vivienda adecuada.<sup>7</sup> El Relator Especial quisiera señalar a la atención la consulta de expertos organizada por el ACNUDH el 19 y el 20 de diciembre de 2006, donde se examinaron los indicadores del derecho a la vivienda y a la que contribuyó activamente.

5. Después de haber examinado esos acontecimientos, el Relator Especial cree que el marco conceptual sobre los indicadores de derechos humanos ha progresado suficientemente y ofrece una base para apoyar una lista ilustrativa de indicadores para la vigilancia del derecho a una vivienda adecuada. Al presentar esta lista en el anexo II, basada en los debates celebrados en la reunión de expertos en diciembre de 2006, el Relator Especial quisiera señalar a la atención los temas fundamentales para comprender y aplicar el marco propuesto a escala nacional y subnacional.
6. La primera cuestión está relacionada con la necesidad absoluta de disponer de datos desagregados para vigilar los derechos humanos. La identificación de los grupos vulnerables debe ser el punto de partida para buscar información específica con el fin de vigilar el disfrute de esos derechos. Así pues, en relación con el derecho a una vivienda adecuada, en la mayoría de los casos existe la necesidad de disponer de datos desagregados por sexo, principales grupos de edad de la población, regiones (incluidas rurales y urbanas)

<sup>5</sup> Informe de la Reunión de Expertos sobre la vigilancia del derecho a la vivienda, organizada por el Programa de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda (UN-HABITAT y el ACNUDH) en Ginebra, en noviembre de 2003, disponible en [www.unhabitat.org/programmes/housingrights/expert\\_group\\_meeting.asp](http://www.unhabitat.org/programmes/housingrights/expert_group_meeting.asp).

<sup>6</sup> Documento HRI/MC/2006/7.

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, la labor realizada por la Housing and Land Rights Network (HLRN), <http://toolkit.hlrn.org>.

y, siempre que sea posible, en relación con otros grupos, en particular raciales, étnicos o religiosos, minorías, poblaciones indígenas, refugiados, desplazados internos y migrantes. Además, si bien algunos datos se pueden presentar a escala individual y otros a escala del hogar, con frecuencia puede resultar preciso seguir desagregándolos por tipo de hogar, en particular los hogares donde la mujer es el cabeza de familia. La vigilancia de los derechos humanos requiere además indicadores que reflejen las normas sustantivas del derecho, que incorporan los principios de los derechos humanos, incluida la igualdad de género, la no discriminación y la participación.

7. En segundo lugar, para que los indicadores sean útiles en la vigilancia de la aplicación de los derechos humanos, es importante que estén definidos de forma explícita y precisa, sobre la base de una metodología aceptable y participatoria de reunión y presentación de datos, y deben estar disponibles periódicamente.
8. En tercer lugar, es fundamental que el enfoque utilizado en la identificación de los indicadores sea sencillo, sistemático y amplio. Al mismo tiempo, debe ser flexible para reflejar, en la selección de indicadores concretos, los problemas contextuales a escala nacional y subnacional. Por último, el marco adoptado para evaluar la aplicación de los derechos humanos debe registrar, mediante la selección de indicadores adecuados, tanto los esfuerzos emprendidos por los Estados Partes en la aplicación de normas particulares de derechos humanos como el resultado de esos esfuerzos.
9. Teniendo en cuenta estas cuestiones, este informe se centra en la identificación, a partir de los datos disponibles y en la medida de lo factible, de indicadores ilustrativos que como punto de partida traduzcan el contenido de las normas jurídicas del derecho (tales como el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Observaciones generales Nos. 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) a un número concreto de atributos característicos que faciliten la identificación de indicadores para vigilar la aplicación del derecho. Por ejemplo, la lista adjunta determina cuatro atributos (elementos esenciales) del derecho a una vivienda adecuada: habitabilidad, acceso a

los servicios, asequibilidad de la vivienda y seguridad de la tenencia. Una vez identificados los atributos del derecho de una forma mutuamente exhaustiva, el paso siguiente es determinar una configuración de indicadores estructurales –de proceso– de resultado.

**10. Indicadores estructurales.** Esos indicadores reflejan la ratificación/aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un determinado derecho. Entre los indicadores estructurales, que probablemente serán de carácter cualitativo y no cuantitativo, se consideran indicadores tales como el marco temporal y la cobertura de las declaraciones y estrategias sobre la política nacional de vivienda para la aplicación progresiva de medidas en pro del derecho a una vivienda adecuada a diferentes niveles del gobierno, cuando resulte aplicable.

**11. Indicadores de proceso.** Estos indicadores relacionan los instrumentos normativos del Estado con los acontecimientos importantes, que a su vez se irán sumando convirtiéndose en indicadores de resultado que se pueden relacionar más directamente con la realización de los derechos humanos. Tales indicadores contribuyen a evaluar un aspecto importante del concepto de rendición de cuentas. A diferencia de los indicadores de resultado, los de proceso son más sensibles a los cambios, y por tanto reflejan mejor el ejercicio progresivo del derecho y los esfuerzos de los Estados Partes para proteger los derechos, en particular su obligación plasmada en el artículo 2 del Pacto.<sup>8</sup> Por ejemplo, indicadores tales como “parte del presupuesto público de desarrollo utilizada para vivienda social/de la comunidad” refleja el esfuerzo del Estado Parte para cumplir su obligación de proteger y promover el derecho a una vivienda adecuada.

**12. Indicadores de resultado.** Registran los logros, individuales y colectivos, que reflejan el estado de realización del derecho huma-

---

8 “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas... hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

no en un contexto determinado. Los indicadores de resultado tienen dos características importantes. En primer lugar, como ya se ha dicho, están relacionados más directamente con la realización del derecho correspondiente. En segundo lugar, una serie de procesos pueden contribuir al logro de un resultado único. En este caso resulta útil hacer una distinción entre el indicador de proceso y el indicador de resultado. Un ejemplo de un indicador de resultado sería “la parte de hogares con una protección jurídicamente exigible de carácter contractual, estatutario o de otro tipo que proporciona seguridad de la tenencia”.

13. El marco propuesto se ha generado a partir del trabajo en curso de elaboración de indicadores para el cumplimiento por los Estados Partes de los instrumentos internacionales de derechos humanos. La configuración de los indicadores estructurales, de proceso y de resultado debe considerarse un marco para abarcar sistemáticamente todos los aspectos de la realización de un derecho –desde la perspectiva de los titulares de las obligaciones y sus obligaciones correspondientes, así como desde la de los derechohabientes y sus derechos. Trabajar con este planteamiento simplifica la selección de indicadores y alienta el uso de información contextualmente pertinente. Aunque se ocupa de una gran variedad de cuestiones al elaborar un planteamiento adecuado para la evaluación de los derechos humanos, todavía hay ámbitos en que se requiere más trabajo. Uno de esos ámbitos está relacionado con la necesidad de indicadores específicos para vigilar el proceso de aplicación de un determinado derecho en lo que respecta a su adhesión a los principios de derechos humanos. Para un proceso de vigilancia de esta índole es importante determinar los grupos vulnerables en un país, quién suministra la información y quién la utiliza, y las personas y comunidades cuyos derechos humanos están en peligro.
14. También hay que seguir trabajando para crear capacidad con el fin de reunir y utilizar datos desagregados. Asimismo, sigue siendo posible idear indicadores adicionales sensibles al género (véase el anexo II) sobre algunos de los atributos identificados en el marco propuesto. Además, existe la necesidad de una “meta-hoja” deta-

llada sobre cada indicador, que elabore, por ejemplo, la información sobre la definición de los indicadores, la razón de ser del indicador, la posible desagregación y la formulación contextual, así como la disponibilidad y la periodicidad de los datos. Por ejemplo, para desagregar el indicador de resultado de “proporción de la población sin hogar que utiliza albergues” se podrían incluir indicadores que soliciten información específica, como, por ejemplo, “número de albergues por 1.000 mujeres sin hogar”. Por último, los indicadores propuestos deben validarse por medio de un proyecto experimental a escala nacional antes de que puedan proporcionar la base de un enfoque normalizado para vigilar el derecho a una vivienda adecuada a escala internacional y nacional.

15. El Relator Especial continuará trabajando en la elaboración de estos indicadores. El paso siguiente consistirá en perfeccionar los indicadores, en consulta con el ACNUDH y el UN-HABITAT. El Relator Especial seguirá utilizando los indicadores en su trabajo, en particular durante las misiones a los países. También alentará a los Estados y a la sociedad civil a que utilicen los datos generados por esos indicadores para vigilar la aplicación del derecho a una vivienda adecuada.

**Texto de los  
artículos  
de la Ley de  
Vivienda sobre  
derecho a la  
vivienda y  
producción social  
de vivienda<sup>1</sup>**

---

**2006**

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por Enrique Ortiz (HIC-AL)

La anterior Ley Federal de Vivienda (expedida el 7 de Febrero de 1984), que tuvo muy poco impacto en la vida real de México, fue abrogada con la aprobación de la nueva LEY DE VIVIENDA, prácticamente por consenso en el Congreso de la Unión, el martes 7 de marzo de 2006, después de un amplio proceso de consultas regionales y nacional, a fin de regular la solución al pendiente histórico que significa el rezago en materia de vivienda.

La Ley de Vivienda, promulgada el 27 de junio de 2006 en el Diario Oficial de la Federación en verdad ya inicia a conformar un sistema de instrumentos que regula la vivienda y el suelo urbano destinado a vivienda; la actuación de las dependencias y organismos públicos, la de los actores sociales y privados; los programas, el suelo para la vivienda, el financiamiento (lo que incluye el ahorro, el crédito y el subsidio; los organismos financieros y aun a los responsables de financiar programas de vivienda para los trabajadores, que tienen un régimen jurídico específico); al igual que los componentes de la vivienda; y señala las prioridades en beneficio de la población más pobre y por primera vez destaca la participación y el muy importante papel del Productor Social y la Producción Social de la Vivienda.

La Ley de Vivienda regula y profundiza el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley se caracteriza de orden público y de interés social. En su Artículo 2 define la vivienda digna y decorosa como aquella que “cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos”.

La Ley de Vivienda en su Artículo 1º fija los objetivos que son “establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa”. Pero afortunadamente amplía el derecho a la vivienda, no limitándolo solamente a las familias sino haciéndolo extensivo a todas las personas. (Art. 3º).

Considera en el mismo Artículo 1º, Párrafo Segundo que “La vivienda es un área prioritaria para el desarrollo nacional” y aúna la participación del Estado con la obligada participación de los sectores social y privado.

En su Artículo 3, la Ley establece la equidad, la no discriminación y la inclusión, al mencionar que deberá “aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda”.

## **DE LAS DISPOSICIONES GENERALES RELACIONADAS CON LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA (PSV) SON:**

Art. 4 Para los artículos de esta ley se entenderá por:

I. **Autoproducción** de vivienda: el proceso de gestión de suelo, construcción y distribución de vivienda bajo el control directo de sus usuarios de forma individual o colectiva, la cual puede desarrollarse mediante la contratación de terceros o por medio de proceso de autoconstrucción.

II. **Autoconstrucción** de vivienda: el proceso de construcción o edificación de la vivienda realizada directamente por sus propios usuarios, en forma individual, familiar o colectiva.

VIII. **Producción social de vivienda:** aquella que se realiza bajo el control de autoproductores que operan sin fines de lucro y que se orientan prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base a

**sus propias necesidades y capacidad de gestión y toma de decisiones;**

**IX. Productor social de vivienda:** la persona física o moral que en forma individual o colectiva produce vivienda sin fines de lucro;

Art. 5 Las políticas y los programas públicos de vivienda, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda deberán considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional, entre otras: la promovida empresarialmente y la autoproducida o autoconstruida, en propiedad, arrendamiento o en otras formas legítimas de tenencia; así como para las diversas necesidades habitacionales: adquisición o habitación de suelo; lotes con servicios mínimos; parques de materiales; mejoramiento de vivienda; sustitución de vivienda, vivienda nueva; y, capacitación, asistencia integral e investigación de vivienda y suelo, infraestructura, servicios, edificación, financiamiento y titulación más bajos de los mercados respectivos, para lo cual incorporarán medidas de información, competencia, transparencia y las demás que sean convenientes para lograr este propósito.

## **DE LA COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA**

Art. 19 Corresponde a la Comisión:

XXII. Fomentar y apoyar programas y proyectos de **formación profesional**, actualización y **capacitación integral para profesionistas, técnicos y servidores públicos** relacionados con la generación de vivienda, así **como para autoproductores, autoconstructores y autogestores de vivienda;**

XXIII. **Promover y apoyar la constitución y operación de organismos de carácter no lucrativo que propicien asesoría y acompañamiento a la población de bajos ingresos para desarrollar de mejor manera sus procesos productivos y de gestión del hábitat.**

## DEL SUELO

Art. 70 El Gobierno Federal promoverá e impulsará proyectos inmobiliarios en los que se transfieran tierras de uso común o parcelas a **sociedades mercantiles o civiles en las que participen ejidatarios o comuneros, dando prioridad de acceso a los productores sociales de vivienda**, de conformidad con esta Ley, la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables.

## DE LA CALIDAD Y SUSTENTABILIDAD DE LA VIVIENDA

Art. 82 **La Comisión promoverá la celebración de acuerdos y convenios con productores de materiales básicos para la construcción de vivienda a precios preferenciales para:**

I. La atención de programas de vivienda emergentes para atención a damnificados, derivados de desastres;

**II. Apoyar programas de producción social de vivienda, particularmente aquellos de autoproducción, autoconstrucción y mejoramiento de viviendas para familias en situación de pobreza, y**

III. La conformación de paquetes de materiales para familias en situación de pobreza.

Así mismo promoverá **la celebración de convenios para el otorgamiento de asesoría y capacitación a los adquirentes de materiales** para el uso adecuado de los productos, sobre sistemas constructivos y prototipos arquitectónicos, así como para la obtención de licencias y permisos de construcción necesarios.

## LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA

Art. 85 **El Gobierno Federal deberá apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades, me-**

**diante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento.**

**Art. 86** La Comisión fomentará, en coordinación con las dependencias y entidades federales, así como con las entidades federativas y municipios, **el desarrollo de programas de suelo y vivienda dirigidos a:**

**I. Autoproductores y constructores, individuales y colectivos,** para sus distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda, y

**II. Otros productores agentes técnicos especializados que operen sin fines de lucro** tales como los organismos no gubernamentales, asociaciones gremiales e institucionales de asistencia privada.

**Art. 87** Las políticas públicas y programas dirigidos al estímulo y apoyo de la producción social de vivienda y a la vivienda de las comunidades rurales e indígenas deberán:

**VI. Atender las distintas formas legales de propiedad y posesión de la tierra, así como la tenencia individual o colectiva, en propiedad privada o no,** adecuando los diversos instrumentos y productos financieros al efecto.

Tratándose de las comunidades rurales e indígenas deberán ser reconocidas y atendidas sus características culturales, respetando sus formas de asentamiento territorial y favoreciendo a los sistemas constructivos acordes con el entornobioclimático de las regiones así como sus modos de producción de vivienda.

**Art. 88** La Comisión, en coordinación con los organismos de vivienda y con las entidades federales, estatales y municipales **fomentará en los programas y proyectos de producción social de vivienda la inclusión de actividades productivas y el desarrollo de actividades generadoras de ingreso orientadas al fortalecimiento económico de la población partici-**

**pante** en ellos, de conformidad con lo establecido en las disposiciones aplicables.

Art. 89 Como apoyo al desarrollo de la producción social de vivienda, la Comisión fomentará la realización de **convenios de capacitación, investigación y desarrollo tecnológico con universidades, organismos no gubernamentales y consultores especializados**, entre otros.

Art. 91 **Las organizaciones de la sociedad civil que tengan por objeto la adquisición, mejoramiento, construcción o producción social de la vivienda, así como el otorgamiento de asesoría integral en la materia, serán objeto de acciones de fomento** por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para lo cual se sujetaran, además de lo dispuesto en la presente ley, a la Ley Federal de Fomento a la Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

## BIBLIOGRAFÍA

Casa y Ciudad: Derecho a la vivienda. Situación en México 1997-2004. Compilación, septiembre de 2006.

Coalición de Organizaciones Mexicanas para el Derecho al Agua: Memoria del Foro Internacional en Defensa del Agua, del 17 al 19 de marzo de 2006, junio de 2006.

COHRE y HIC-AL: México, Honduras y Guatemala. El Derecho a la Vivienda y a la Tierra frente a los Megaproyectos. Informe de la misión de investigación, julio 2007.

Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos: Informe de la situación de los Derechos Humanos en Chiapas, Oaxaca y Atenco. VI visita 2008. 30 de enero-20 de febrero 2008.

Enrique Ortiz Flores: Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización e impulso. Documento para discusión, febrero 2004.

Enrique Ortiz Flores y María Lorena Zárate (comp.): Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina, octubre 2002.

Enrique Ortiz Flores y María Lorena Zárate (comp.): De la marginación a la ciudadanía. 38 casos de producción y gestión social del hábitat, 2005.

Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Socie-

dad Hipotecaria Federal (SHF): Estado actual de la vivienda en México 2007, Ciudad de México, octubre de 2006.

Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF): Estado actual de la vivienda en México 2007, Ciudad de México, noviembre de 2007.

Grupo Promotor del informe Alternativo DESCA: Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006). Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC, septiembre de 2007.

Maria Silvia Emanuelli (comp.): Vivienda con rostro de mujer. Mujeres y Derecho a una Vivienda Adecuada, julio de 2004.

Maria Silvia Emanuelli y David Bermúdez: El Derecho a la Tierra y a la Vivienda frente a los megaproyectos, diciembre de 2006.

Pablo Benlliure: La Producción Privada de Vivienda en el Distrito Federal, Actualización al Cuarto trimestre del 2006; Mimeo.

Rino Torres: La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares, septiembre de 2006.