



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de México: Apuntes y Críticas a la Norma
General de Ordenación 26”**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
Licenciada en Derecho**

**PRESENTA
Alejandra Sosa Romero**

Asesora: Mtra. Irene Díaz Reyes

Fecha: Agosto de 2017

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción	2
I. El Derecho a la Vivienda y su Regulación desde el Derecho Urbanístico.....	4
i. Derecho a la Vivienda.....	4
ii. Elementos del Derecho a la Vivienda.....	9
iii. Regulación del Derecho a la Vivienda desde el Derecho Urbanístico.....	13
II. Derecho a la Vivienda en México	18
i. El Derecho a la Vivienda en los Tratados Internacionales.....	18
ii. El Derecho a la Vivienda en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...	24
iii. Política Nacional de Vivienda	27
III. Derecho a la Vivienda en la Ciudad de México	32
i. El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de México y su Regulación.....	32
ii. Política de Vivienda en la Ciudad de México.....	41
iii. Norma General de Ordenación 26	45
IV. Hacia una Nueva Política de Vivienda Social en la Ciudad de México	53
i. Apuntes y Críticas a la Norma General de Ordenación 26	53
Conclusiones.....	59
Apéndice I.....	63
Apéndice 2.....	67
BIBLIOGRAFÍA	72

Introducción

El Derecho a la Vivienda se encuentra consagrado en la Constitución mexicana desde 1917 como una prestación para los trabajadores, y desde la década de 1980, como garantía constitucional. Desde su inserción en el cuarto constitucional, este derecho no se constriñó únicamente a la mera dotación de vivienda; sino que el constituyente añadió que el disfrute de dicho derecho debía ser garantizado de forma digna y decorosa. Asimismo, México ha suscrito diversos instrumentos internacionales en los cuales no sólo se reconoce el Derecho a la Vivienda como un Derecho Humano, sino que además se establecen determinados elementos de dicho derecho que deben ser respetados por los Estados.

Desde la década de 1970 el Estado Mexicano ha realizado diversos esfuerzos de diseño administrativo y políticas públicas por la generación de vivienda social. Tal es el caso del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). No obstante, dichos esfuerzos han resultado insuficientes para garantizar un acceso equitativo a vivienda social. Lo anterior, se traduce no sólo a la falta de oportunidades que enfrentan los mexicanos para adquirir una casa propia, sino también a las condiciones en las que se encuentra la oferta existente de vivienda.

Estas carencias se acentúan aún más con las diferencias socioeconómicas que se viven en entidades como la Ciudad de México, donde, a pesar de que existe una Norma específica, la cual tiene como objetivo incentivar el desarrollo de vivienda social, ésta resulta ser

insuficiente, y en muchos casos, ineficiente. Dichas deficiencias se ven reflejadas en estadísticas como las del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la cual, en su Inventario Nacional de Viviendas, revela que el porcentaje de viviendas propias en la Ciudad de México se redujo más de 10% de 2000 al 2010. Es decir, de 2000 a 2010, un 10% menos de ciudadanos habita una vivienda propia.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, este trabajo de investigación se enfocará en analizar uno de los esfuerzos de planeación más recientes en materia de vivienda social en la Ciudad de México: la “Norma General de Ordenación 26 para Impulsar y Facilitar la Construcción de Vivienda de Interés Social y Popular en Suelo Urbano”.

Los esfuerzos para garantizar el acceso a la vivienda social llevados a cabo por el Gobierno de la Ciudad de México han resultado insuficientes, dado que, durante su planeación, rara vez se toman en cuenta los estándares internacionales en la materia, así como el contexto específico de la Ciudad, y sus áreas conurbadas. Un ejemplo de esto es el caso de la Norma General de Ordenación 26. Así pues, el objetivo de la presente tesina es realizar una crítica objetiva a dicha norma a la luz de los distintos instrumentos internacionales y estudios en la materia, se comparará el caso de la Ciudad de México con la teoría y doctrina en materia de vivienda social, con el fin de poder generar propuestas modificación a la Norma General de Ordenación 26, esperando generar un ajuste a las necesidades del contexto actual de la Ciudad de México.

I. **El Derecho a la Vivienda y su Regulación desde el Derecho Urbanístico.**

A efecto de lograr generar propuestas normativas que satisfagan las necesidades del Derecho a la Vivienda, es importante comenzar por dilucidar algunos de los conceptos básicos que lo delimitan y regulan.

i. **Derecho a la Vivienda.**

Aun cuando existen distintas definiciones tanto en torno al concepto de vivienda, como del derecho a ésta, existen también elementos compartidos que permiten generar una definición de las características mínimas de la vivienda, y el derecho de acceso a ella. En su artículo “¿Protección jurídica de la vivienda familiar?”, dentro del libro *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos jurídicos de la vivienda*, Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña, afirma que: “La vivienda es un espacio físico donde los hombres y mujeres viven, descansan, toman sus alimentos, disfrutan de sus pasatiempos y donde sus integrantes puedan satisfacer las necesidades vitales de recreo, descanso, nutrición y salud.” (Pérez Duarte y Noroña, 1991, p. 419-427)

Por otro lado, dentro del mismo libro, el jurista Manuel Velázquez de la Parra, en su artículo “El Derecho a la Vivienda”, ha definido la vivienda como “una forma de resguardo del hombre y su familia y la plataforma para su desenvolvimiento que hace posible su

progreso individual y colectivo”. (Velázquez de la Parra, 1991, p. 477- 489)

De este modo, podemos comenzar por definir que la vivienda es, al menos, un espacio físico en el que tanto hombres como mujeres habitan se resguardan, y realizan actividades diarias.

A pesar de que las definiciones mencionadas pueden servir como un buen punto de partida, no consideran a la vivienda desde un punto de vista integral, ya que no toman en cuenta que lo que se entiende como “vivienda adecuada”, puede variar dependiendo de “las condiciones geográficas, climáticas, e incluso sociales y personales de sus habitantes” (Martínez Bullé Goyre, 1991, p. 411- 418). Lo que se considera “vivienda adecuada” para una familia mexicana de 5 integrantes que habitan en la Ciudad de Chihuahua, puede no significar lo mismo para una mujer que vive sola en la Ciudad de México. Las necesidades cambian, y, por lo tanto, también las soluciones que se requieren para dichas necesidades.

Debido a lo anterior, algunos autores no se han limitado a definir la vivienda únicamente como un espacio físico de habitación humana, sino que también consideran características básicas con las cuales debe de contar una vivienda, para ser considerada “adecuada”. Estas características no sólo tienen la función de servir como espacio en la vida privada de sus habitantes, sino también la de crear un ambiente apropiado para que las funciones elementales de la vida puedan desarrollarse. Pérez Duarte y Noroña considera que una vivienda adecuada es un lugar donde las personas pueden, si así lo desearan, aislarse de sus actividades cotidianas (Pérez Duarte y Noroña, 1991 p. 417-418).

Debido a ello, dicho lugar debe contar con una infraestructura y los servicios básicos adecuados. Además, debe ser espacioso, seguro e iluminado, y tener un costo razonable. (Morillo, González, 2008, pg.7) En consecuencia, debe entenderse que la vivienda es una herramienta básica que permite la subsistencia y el desarrollo de los seres humanos, por lo que el acceso a ella es fundamental en cualquier sociedad democrática.

Una vez que se ha abordado lo que significa la vivienda, y la relevancia que cobra para el desarrollo humano y social, es necesario comenzar a hablar del derecho a ésta, en tanto facultad para disfrutar de un espacio. Según Velázquez de la Parra, el Derecho a la Vivienda es inalienable a la persona y surge como una respuesta de la sociedad y del Estado a la demanda del hombre por consolidar las condiciones de vida para su desarrollo (Velázquez de la Parra, 1991, p. 480). Por otra parte, Pérez Duarte y Noroña, afirma que el Derecho a la Vivienda es un derecho tanto patrimonial, como extra-patrimonial, dado que el disfrute de un espacio determinado es susceptible de valoración pecuniaria independientemente del título jurídico con que se posea dicho espacio (Pérez Duarte y Noroña, 1991 p. 420-422).

En relación con esta última consideración, es necesario mencionar que aún y cuando el Derecho a la Vivienda puede ejercerse independientemente de la forma en la que se posea dicha vivienda, debe existir cierta certeza en cuanto a la tenencia de la vivienda. Dicha afirmación es compartida por Vicmar Morillo e Inés González, investigadoras del

Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, quienes definen el Derecho a la Vivienda como la facultad de habitar un sitio con seguridad y dignidad. El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, afirma que la tenencia de la tierra.

“Este término alude a las distintas formas en que las personas pueden vincularse jurídicamente con la tierra, para los efectos de la apropiación de los recursos y productos derivados de la misma. No existe un sistema único de tenencia de la tierra que sea válido para todos los países. Al contrario, el orden jurídico de cada Estado estructura su propio sistema de tenencia de la tierra en razón de sus necesidades específicas y de su propia historia. (...) Algunos autores han señalado como otras formas de tenencia de la tierra en México, el arrendamiento y la aparcería.” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 3630-3631)

En este sentido, el Derecho a la Vivienda puede ejercerse sin ser propietario de una vivienda determinada. No obstante, es deseable que exista seguridad jurídica en cuanto a la modalidad de tenencia de la vivienda. Al respecto, el Diccionario Jurídico Mexicano define el concepto de seguridad jurídica como:

“(...) es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes, y sus derechos no serán objetos de ataques violentos o que, si estos llegan a

producirse le serán asegurados por la sociedad protección y reparación (...) Dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente. (...) La seguridad jurídica puede entenderse desde dos puntos de vista, uno objetivo y otro subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados; pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto: la organización judicial, el cuerpo de policía, leyes apropiadas, etc. Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública” (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 3429)

En este sentido, es un acierto que la Ley de Vivienda establezca en su artículo sexto como uno de los fines de la política nacional de vivienda el de: “Promover medidas de mejora regulatoria encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica y disminuir los costos de la vivienda.” Por su parte, la Ley de Vivienda de la Ciudad de México, incluso establece que el Derecho a la Vivienda debe garantizar: “Seguridad y certeza jurídica de la propiedad o legítima posesión.”

Como se mencionó anteriormente, no basta cualquier espacio de habitación para poder ser considerado una “vivienda adecuada”. En nuestro texto constitucional, el Derecho a la Vivienda es además un derecho que tiene los calificativos de “dignidad” y “decoro”, los cuales señalan las condiciones con las que deben cumplir las viviendas. Este derecho, por lo tanto, debe ser garantizado reuniendo las condiciones mínimas de salubridad, higiene, tamaño, y entorno adecuados a los requerimientos de cada familia en particular (Pérez Duarte y Noroña, 1991, p. 419-427). A efecto de que dichos espacios reúnan estas características, los Estados deben emitir regulaciones urbanas, y generar políticas públicas que satisfagan dichas necesidades.

ii. **Elementos del Derecho a la Vivienda.**

El Derecho a la Vivienda consta de varios elementos que deben ser analizados. En su artículo, Pérez Duarte y Noroña, se refiere al jurista francés Michel Grimaldi, quien sostiene que el Derecho a la Vivienda consta de tres elementos: el derecho a obtener una vivienda, el derecho a escogerla libremente, y el derecho a conservarla. Aunque estos derechos deben ser diferenciados entre sí mismos, son interdependientes, es decir, el derecho a obtener una vivienda sería inútil si sus habitantes no pudieran tener derecho a conservarla y escogerla libremente. Del mismo modo, el derecho a escoger libremente una vivienda no serviría de nada si ésta no sus habitantes no pudieran mantenerla. Si bien es primordial considerar dichos elementos en la planeación de cualquier política de vivienda que se pretenda efectiva, también deben considerarse las características de dicha vivienda.

Como menciona Pérez Duarte y Noroña, el Derecho a la Vivienda no sólo se limita al hecho de habitar un lugar, sino que también incluye la infraestructura que le sirve de apoyo (Pérez Duarte y Noroña, 1991, p. 420-425).

De acuerdo con las investigadoras de Vicmar Morillo e Inés González, el Derecho a la Vivienda adecuada es un todo continuo entre la comunidad, la naturaleza y la cultura, derivado de una necesidad humana por habitar un sitio con seguridad y dignidad (Morillo, González, 2008, pg.7). Como se ha mencionado, la satisfacción de este derecho no recae únicamente en el espacio de vivienda existente. Se requiere, además, que este reúna una serie de condiciones mínimas de higiene y dignidad, tanto al interior, como al exterior del mismo. Así, podrán satisfacerse con decoro esas necesidades, y se logrará de una manera efectiva, el desarrollo de las personas que habitan en cada vivienda. Por su parte, Velázquez de la Parra ahonda más en los elementos que integran el Derecho a la Vivienda:

“La vivienda es, pues:

- a) Derecho social de todos los nacionales;
- b) Plataforma para el desarrollo integral del hombre, la familia y su grupo social;
- c) Eje y centro del hábitat personal, vecinal y comunitario;
- d) Satisfactor esencial para la condición de bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida;

- e) Elemento promotor del empleo, del producto y de la riqueza social; y
- f) Componente estructurador de los centros de población.” (Velázquez de la Parra, 1991, p. 482)

Como se puede apreciar, los elementos del Derecho a la Vivienda son variados y diversos, por lo que darle solución al problema de acceso a vivienda en México, no es una tarea sencilla. Para combatirlo, debe tomarse en cuenta que se trata de una problemática estructural, determinada por diversos factores. Al respecto, el investigador de la UNAM Manuel Lugo Goytia, establece que una política de vivienda efectiva deberá tomar en cuenta el incremento demográfico de la población y los movimientos migratorios internos; el deterioro de la relación entre ingreso familiar y el costo de la vivienda. También, la insuficiente oferta de tierra apta y barata, la limitada capacidad de los niveles de gobierno para dotar a las ciudades al ritmo que demanda su acelerado proceso de expansión, de la infraestructura, los servicios públicos y el equipamiento urbano indispensables. Del mismo modo, el apoyo insuficiente al proceso de autogestión que lleva a cabo el sector social, la restringida oportunidad a la participación de los particulares en este campo, el complejo conjunto de trámites requeridos en el proceso habitacional, y la insuficiente investigación en la materia (Lugo Goytia, 1991, p. 484-492)

Aunado a los aspectos que describe Lugo Goytia, no debe pasarse por alto los factores ambientales que deben considerarse en todo proyecto de vivienda digna. Así lo señalan

Morillo y González, quienes afirman que, por su misma complementariedad, la noción de hábitat no puede desvincularse del concepto de vivienda adecuada (Morillo, González, 2008, pg.7). De igual manera, Graciela Irma Climent en *Salud, sociedad y derechos: Investigaciones y debates interdisciplinarios*, afirma que:

“El hábitat, al igual que el medio ambiente, puede definirse como el conjunto de condiciones ambientales y materiales que permiten la satisfacción de las necesidades vitales, y la supervivencia de una especie en el caso de la vivienda, al encontrarse en un hábitat humano, éste se encuentra determinado además por factores económicos, sociales, culturales y políticos, que facilitan o limitan el acceso a los bienes y servicios que la sociedad produce”. (Climent, Graciela, 2012, p. 218)

En este sentido, tanto las normas que regulan la vivienda, como las políticas que promueven el acceso a la misma, no pueden limitarse a aspectos administrativos, sanitarios, ambientales o de infraestructura, sino que deben considerar todos los aspectos anteriores como un conjunto. Con el fin de regular dichos aspectos de forma integral, nace una de las ramas más incipientes del Derecho: el Derecho Urbanístico.

iii. Regulación del Derecho a la Vivienda desde el Derecho Urbanístico.

Antes de definir el Derecho Urbanístico, es necesario definir primero el Urbanismo. De acuerdo con el Doctor Jiménez Dorantes, investigador de la Universidad Autónoma de Chiapas, quien se especializa en temas de Derecho Urbano; el Urbanismo es una “actividad pública a cargo del Estado, que tiene como finalidad la regulación del uso que se le da al suelo” (Jiménez Dorantes, 2006, p. 9). Sin embargo, esta definición puede resultar limitada, ya que no toma en cuenta que la zonificación no es el único aspecto que interviene en el urbanismo, sino que deben considerarse también procesos de urbanización, tanto la introducción de servicios básicos, como la transformación de un territorio rural a un territorio urbano. En este sentido, el Derecho puede servir como un impulso o freno al Urbanismo y a dichos procesos de urbanización; en ese sentido, el régimen jurídico-urbanístico, consiste en el conjunto de normas jurídicas que regulan dichos procesos urbanos de planificación, urbanización, edificación y vigilancia.

El Derecho Urbanístico o Derecho del Urbanismo, es una de las herramientas más eficientes con las que cuenta el Derecho, para incentivar y garantizar una vivienda adecuada. Dentro de esta rama del derecho pueden regularse desde temas tan generales como zonificaciones, infraestructura, servicios básicos o medio ambiente; hasta aspectos más específicos como metros mínimos de vivienda, número de estacionamientos, y niveles de una construcción. Como lo menciona el administrativista Ramón Parada, el Derecho Urbanístico es un conjunto de normas reguladoras de procesos de ordenación del territorio

y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. (Parada, Ramón, 2000, p. 34)

Del mismo modo, en su libro *Constitución y urbanismo*, Manuel Jiménez (2006) Dorantes establece que no se debe dejar de lado que los procesos urbanísticos inciden de forma directa en la vida de las personas, mejorando o empeorando su calidad de vida. En este sentido, las decisiones públicas en materia urbanística tendrán repercusiones directas en la vida en del ciudadano que pueden resultar en mejorar la calidad de vida de los habitantes de una ciudad, propiciando las condiciones para su óptimo desarrollo. En otras palabras, el Derecho Urbanístico se refiere a la delimitación jurídica de cómo se planea el suelo, a la urbanización, a la edificación, y a la organización social y administrativa de la ciudad; así como de su región, y en general del territorio, afectos al fenómeno urbano. Según Parada, el objeto de dichas regulaciones es el de ordenar el territorio, la urbanización del mismo y la intervención administrativa en el derecho de los particulares a edificar sus propiedades. Dicho objeto, afirma Parada, se traduce en un “proceso intermedio de urbanización, en el que sea crean y modifican espacios comunes como plazas, calles, carreteras, e infraestructura para crear núcleos de asentamientos humanos” (Parada Ramón, 34).

En este sentido, la planeación urbana debe incluir también a la infraestructura y el equipamiento de una ciudad. Al respecto, el Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio. Establecen que la infraestructura es un:

“Conjunto de espacios, edificaciones y conducciones existentes en los núcleos urbanos destinados a abastecer, eliminar residuos y comunicar o relacionar las distintas partes de la ciudad entre sí y a éstas con el conjunto del territorio en el que se localiza” (Zoida, 1991, pg 195).

El equipamiento, por otro lado, se define como:

“Aquellos elementos urbanos que hacen posible a los ciudadanos su educación, enriquecimiento cultural, su salud y su bienestar, íntimamente vinculados a la existencia de una calidad de vida adecuada a su presente y futuro inmediato” (Zoida, 1991, pg 195).

La intervención administrativa a la que se refiere Ramón Parada, implica que el Estado dicte las normas necesarias que regulen las actividades de urbanización, principalmente en lo que toca a los límites al derecho a la propiedad, ordenación y transformación del suelo. Dicha idea ya la afirmaba Louis Jacquignon en los años 60, quien es citado por Oscar López Verlarde en su artículo *“Nociones básicas del Derecho Urbanístico Mexicano”*. (López Verlarde, 1991, p. 181) De acuerdo con Oscar López Verlarde, Louis Jacquignon sostenía que el Derecho Urbanístico:

“Es un conjunto de reglas a través de los cuales la colectividad en defensa del interés público concilia posiciones, acciones y perspectivas con los

titulares de propiedad privada en defensa de sus intereses individuales para el ordenamiento de una ciudad”.

En este sentido, el sistema jurídico urbanístico debe enfocarse principalmente en regular y controlar los procesos de planeación, urbanización y edificación de los centros de población, incidiendo, especialmente, en los límites a la propiedad urbana y la regulación del suelo. Sin embargo, no debe confundirse dicha limitación a la propiedad urbana, con una invasión al derecho de propiedad, ya que esto sería dejar de lado el principio constitucional de propiedad originaria del Estado. En la actualidad, el concepto clásico de propiedad ya no es concebido como un derecho absoluto, sino que se le atribuye una función social. Dicha función social posibilita al Estado para generar políticas públicas que promuevan acceso equitativo a la tierra y las condiciones necesarias, para que todos los ciudadanos puedan acceder a una vivienda digna. De esta forma, el Estado puede evitar cualquier extralimitación del derecho de propiedad con el fin de poder satisfacer el derecho de acceso a la vivienda.

Finalmente, es importante aclarar que, a pesar de que la regulación es una potestad pública; al tratarse de procesos en los que intervienen los seres humanos, los procesos de urbanización no son controlados únicamente por el Estado, sino que también intervienen tanto particulares, como la iniciativa privada. Ejemplo de ello, son las consultas públicas a las que se ven sometidos los Planes de Desarrollo Urbano antes de su aprobación. Dichos procedimientos se encuentran previstos por diversas legislaciones urbanas, como la de

Jalisco o la Ciudad de México. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, por ejemplo, establece en su artículo 6, que es una facultad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda:

“Promover con el apoyo de las Delegaciones la participación ciudadana, mediante consulta pública, en la elaboración y modificación de los Programas, así como recibir, evaluar y atender las propuestas que en esta materia les sean presentadas por interesados de los sectores privado y social (...)”

Asimismo, la condición pública del urbanismo no requiere que dichos procesos sean llevados a cabo únicamente por el gobierno, al contrario; si bien las acciones en materia urbanística exigen el fomento público, también es cierto que la iniciativa privada es uno de los principales motores de la transformación de las ciudades. Como menciona el Dr. Jaime Dorantes, en *Constitución y Urbanismo*, la participación de la iniciativa privada en el urbanismo; “intenta funcionar -con algunas disfunciones— como detonador del desarrollo urbano en apoyo a las actividades públicas” (Dorantes, 2006, p.47), por lo que cualquier regulación creada por el Estado en materia Urbana, debe tomar en cuenta la participación de la iniciativa privada. En este sentido, normas como la Norma 26 de Ordenación sirven para que el Estado aproveche la inversión privada y genere incentivos para la producción de vivienda social.

II. Derecho a la Vivienda en México

i. El Derecho a la Vivienda en los Tratados Internacionales

A lo largo de este capítulo, nos centraremos en analizar la regulación actual del Derecho a la Vivienda en México. Para ello, es relevante analizar no sólo la regulación interna, sino también la regulación internacional de los tratados y convenciones en la materia. Lo anterior, en términos de la reforma del 2011 en materia de derechos humanos, se modificó el artículo 1º constitucional para quedar de la siguiente manera:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte [...] Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

Derivado de dicha reforma, juristas como Rodrigo Gutiérrez Rivas (2006) en su texto *“De los derechos sociales como derechos programáticos, a los derechos económicos sociales, culturales y ambientales (DESCA), como derechos humanos”*; han hablado de la creación de un “bloque de constitucionalidad” que se incorporó a nuestro orden normativo. Al incluirse a los tratados internacionales dentro de este bloque de constitucionalidad, el

legislador le concedió la misma jerarquía a los tratados internacionales que a la constitución, obligando con ello al Estado a respetar no sólo las garantías reconocidas por la constitución; sino también los derechos humanos contenidos en tratados y convenciones, aun cuando los mismos no se encuentren de forma expresa en nuestra carta magna. Asimismo, como puede apreciarse en el párrafo segundo, esta reforma incluyó la incorporación a la constitución del principio *por persona*. Este principio implica que, en caso de existir un conflicto entre la constitución y los tratados internacionales, se le dará preferencia a la norma que otorgue una mayor protección a los derechos humanos de las personas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció con respecto a este principio, en la contradicción de tesis 293/2011, estableciendo que en caso de contradicción entre la constitución y los tratados internacionales, el Estado se deberá sujetar a las restricciones expresas establecidas en la Constitución. No obstante, dicha interpretación es violatoria de derechos humanos al ignorar el principio de progresividad y parte de un desconocimiento absoluto del principio *pro persona*. (Guerrero Zazueta, 2015, p. 127-139). Dicha la resolución fue emitida bajo una lógica de “facilitar” el trabajo del juzgador al momento de aplicar el control de convencionalidad en un caso concreto, dejando de lado que la función jurisdiccional, así como todas las funciones del Estado, tiene como objetivo último proteger derechos, independientemente de la dificultad que ello pueda implicar para los jueces. Finalmente, es importante mencionar que la obligación del Estado de proteger los derechos humanos derivados de los tratados internacionales, incluye también respetar los estándares internacionales que de dichos tratados deriven.

El Derecho a la Vivienda fue reconocido por primera vez dentro de un tratado internacional en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, para ser retomado posteriormente por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966. A partir de ahí, este derecho humano ha sido retomado por diversos tratados internacionales como la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Convenio N° 117, de 1962, de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social¹, y la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, entre otros. Del mismo modo, el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha llevado a cabo diversas observaciones y declaraciones donde establece las características mínimas que se deben considerar para la protección de este derecho, tales como la protección del hogar y la privacidad.

Con el objetivo de simplificar el estudio del derecho humano a la vivienda, el programa de las naciones unidas ONU Habitat, en conjunto con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, elaboraron el folleto informativo No. 21, donde detallan entre otras cosas, los elementos mínimos que debe proteger el Derecho a la Vivienda, así como las obligaciones de los Estados en la materia. A continuación, se realiza un resumen de los hallazgos más relevantes encontrados en dicha publicación. Como ya se mencionó en el primer capítulo, para ser considerado como vivienda “digna”, deben considerarse diversos elementos adicionales a un simple espacio físico donde habiten personas. En este sentido, ONU hábitat considera los siguientes elementos que se

¹ Dicho Convenio aún no ha sido suscrito por el Estado mexicano.

requieren para que una vivienda sea considerada como adecuada:

“Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

i) La seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

ii) Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

iii) Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.

iv) Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

v) Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y

marginados.

vi) Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

vii) Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural” (ONU Habitat, 2010 p. 3-4)

Para lograr proteger el Derecho a la Vivienda, los Estados deben cumplir con tres tipos de obligaciones: respetar, proteger y realizar

“(…)

i) Obligación de respetar La obligación de respetar requiere que los Estados se abstengan de una injerencia directa o indirecta en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. (...)

ii) Obligación de proteger La obligación de proteger exige que los Estados impidan la injerencia de terceros en el derecho a una vivienda adecuada. Los Estados deben adoptar legislación u otras medidas para cerciorarse de que los actores privados —verbigracia, los propietarios de viviendas, los promotores inmobiliarios, los propietarios de tierras y las empresas— cumplan las normas de derechos humanos relativas al derecho

a una vivienda adecuada. Los Estados deben, por ejemplo, reglamentar los mercados de la vivienda y los arrendamientos de manera de promover y proteger el derecho a una vivienda adecuada; garantizar que los bancos y las instituciones financieras concedan financiación para la vivienda sin discriminación; asegurar que el suministro privado de agua, saneamiento y otros servicios básicos conexos no ponga en peligro su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; velar por que esos servicios no sean suspendidos arbitraria e ilegalmente por terceros; prevenir las prácticas discriminatorias en materia de herencia que afectan el acceso de la mujer y su control sobre la vivienda, la tierra y el patrimonio; asegurar que los propietarios de viviendas no discriminen contra determinados grupos; velar por que los actores privados no lleven a cabo desalojos forzosos.

iii) Obligación de realizar: La obligación de realizar comporta la exigencia de que los Estados adopten las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de promoción y de otro tipo que sean apropiadas para la realización plena del derecho a una vivienda adecuada. Los Estados deben, por ejemplo, adoptar una política o un plan de vivienda nacional que: defina los objetivos de desarrollo del sector de la vivienda, centrándose en los grupos desfavorecidos y marginados; determine los recursos disponibles para lograr esos objetivos; describa el modo más económico de utilizarlos; exponga las responsabilidades y

plazos para la aplicación de las medidas necesarias; dé seguimiento a los resultados; y asegure recursos adecuados para los casos de violaciones. (...).” (ONU Habitat, 2010 p. 35-36).

A lo largo de este trabajo, retomaremos diversos elementos derivados de la obligación de los Estados de proteger y de la obligación de los Estados de realizar. En relación con el primero, retomaremos la obligación del Estado de proteger el Derecho a la Vivienda mediante regulaciones a actores privados desarrolladores de vivienda, así como a los mercados. En lo que hace a la obligación de realizar, hablaremos de las políticas públicas llevadas a cabo por el Gobierno mexicano para garantizar el Derecho a la Vivienda ya que, como menciona ONU Habitat: “los mecanismos administrativos y políticos son medios complementarios o paralelos de los mecanismos judiciales de exigencia de responsabilidades” (ONU Habitat, 2010 p. 41).

ii. El Derecho a la Vivienda en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ahora bien, es importante mencionar que el Derecho a la Vivienda se encuentra contenido en la constitución también de forma expresa en su artículo 4º constitucional, que a la letra dice: “(...) Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo (...).” Al respecto, el Doctor Miguel Carbonell estima como un error que el texto constitucional le

asigne este derecho a “la familia” y no a todos los individuos. (Carbonell, Miguel, 2004, p. 102). Esta crítica resulta relevante en el contexto actual donde cada vez más personas deciden vivir en un esquema donde no comparten vivienda con su familia, sino con amigos o incluso desconocidos en esquemas de vivienda compartida. Por otro lado, el Doctor Carbonell considera erróneo el hecho de que la constitución no garantice el derecho a adquirir una vivienda, sino su disfrute. No obstante, considero que esta crítica omite el hecho de que el Derecho a la Vivienda no está supeditado a la propiedad, sino que depende más de la seguridad de la tenencia de dicha vivienda. Asimismo, como lo afirma Carbonell, el Derecho a la Vivienda guarda una relación estrecha con otros derechos también contenidos en el texto constitucional, como el de libre residencia, de tránsito, de seguridad jurídica, a la privacidad, a la inviolabilidad del domicilio o de la correspondencia, al medio ambiente adecuado, a la salud, entre otros. (Carbonell, Miguel, 2004, p. 104)

Vale la pena mencionar que uno de los mayores defectos de este artículo es que no establece los lineamientos bajo los cuales el Estado deberá garantizar este derecho. Por un lado, no queda claro cuáles son los elementos que debe tener una vivienda para ser considerada como digna. Por otro lado, el legislador no desarrolló a mayor detalle qué tipo de instrumentos deberá establecer el Estado para alcanzar el objetivo contenido en el cuarto constitucional, como sí sucede en otros textos constitucionales. Si bien es cierto que la constitución es un cuerpo jurídico programático en el que se regulan cuestiones generales también lo es que el constituyente permanente podría haber desarrollado de una forma un poco más general el contenido de este derecho. La Constitución Colombiana, por ejemplo,

en su artículo 51 especifica que el Estado deberá implementar planes de vivienda de interés social, así como sistemas de financiamiento de vivienda a largo plazo y las formas “asociativas” bajo las cuales deben regirse dichos programas. De igual manera, la Constitución Paraguaya establece la obligación del Estado de promover planes de vivienda de interés social destinados a familias de escasos recursos mediante sistemas de financiamiento adecuados.

No obstante, la constitución sí establece en otros preceptos diversas herramientas con las que el Estado cuenta para el cumplimiento de sus fines. Una de ellas, es la concepción de la función social del derecho de propiedad que se ve reflejada en el artículo 27 constitucional que contiene, entre otros elementos, la prerrogativa que tiene el Estado para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y de imponer “modalidades” por causas de interés público (López Velarde Vega, 2011, p. 13)

Con respecto a ese último elemento, algunos juristas han señalado que lo que la constitución define como modalidad se trata más bien de una especie de limitación al derecho a la propiedad.(Azueda de la Cueva, Cancino, 2011, p. 153) En términos de desarrollo y planeación urbana, estas “modalidades” o “limitaciones” se ven reflejadas en la facultad que tiene el Estado de emitir diversas normas urbanísticas como las zonificaciones, los reglamentos de construcción o la imposición de lotes mínimos en fraccionamientos. Estas facultades cobran relevancia en términos de Derecho a la Vivienda, ya que, como se abordará más adelante, las autoridades en materia urbana

pueden decidir dónde se pueden o no ubicar las viviendas, sus rasgos constructivos y el tamaño mínimo de las mismas entre otras diversas características. (Connolly, 2006, p. 90)

iii. Política Nacional de Vivienda

Ahora bien, para que el Estado logre garantizar de forma efectiva los derechos contenidos en la constitución, es necesario que se apoye en su función política. De acuerdo con Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González, la función política del Estado está vinculada a las formas en las que se lleva a cabo la gestión administrativa y la gestión de los bienes públicos para la satisfacción de los derechos de los ciudadanos. (Valls Hernández, Sergio. Matute González, Carlos, 2003, p. 80) Dicha función, cuando se lleva a cabo bajo la premisa de establecer orden y recursos organizados para la atención de un fin, (Valls Hernández, Sergio. Matute González, Carlos, 2003, p. 15) se refleja en lo que conocemos como políticas públicas.

Si bien el cuarto constitucional no contiene un mandato que obligue al Estado a crear políticas públicas específicas para la vivienda de interés social, el gobierno mexicano sí ha llevado a cabo una serie de esfuerzos para crear dichos programas. Por un lado, destaca la creación en 1954 del Instituto Nacional de la Vivienda, cuyo objeto consistió en promover diferentes acciones habitacionales y efectuar investigaciones en la materia. (Fristche, Walter, 1991, p. 363-367). No obstante, dichos esfuerzos hasta 1962 la producción de

vivienda financiada por el Estado era muy limitada² y la mayoría estaba dirigida básicamente a empleados públicos. (Schteingart, Martha, 2001, p. 139)

A principios de la década de los años sesenta, se realizaron diversas modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, que derivaron en el otorgamiento de préstamos hipotecarios para vivienda de interés social, derivando en que las instituciones bancarias destinaran hasta el 30% de sus recursos a estas operaciones. (Fristche, Walter, 1991, p. 363-367). Asimismo, instituciones como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) lograron aumentar las cifras de producción de vivienda con apoyo estatal llegando hasta las 55,400 unidades anuales y 18,800 en la zona metropolitana de la Ciudad de México (Schteingart, Martha, 2001, p. 141). Cabe destacar que este tipo de programas como el INFONAVIT³ siempre se dirigieron a asalariados de menores ingresos. (Schteingart, Martha, 2001, p. 144).

El año de 1979 marca una pauta para la planificación formal de vivienda con la formulación del primer programa sectorial de vivienda elaborado por la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda de la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos

² De acuerdo con cifras oficiales, recabadas por Martha Schteingart en su libro “Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México” hasta 1962 se financiaban apenas 3400 viviendas anuales en todo el país.

³ De acuerdo con cifras oficiales del recabadas por Martha Schteingart en su libro “Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México”, a lo largo del periodo 1972-1980, la distribución de los financiamientos mantuvo proporciones constantes entre los estratos que recibían de 1 a 2 salarios mínimos (un 75% aproximadamente) y los que recibían más de 2 veces ese salario.

y Obras Públicas (SAHOP). A continuación, en la década de los 80, el gobierno mexicano comenzó a crear mecanismos de financiamiento que atendieran también a la población de ingresos medios. Posteriormente, durante la década siguiente, se el Gobierno Federal comenzó a adoptar medidas más diversificadas con el objetivo de adecuarse a la variedad de demandas y situaciones. (Ruiz Esparza, Gerardo, 1991, p. 447-451).

Los logros de políticas de vivienda como la del INFONAVIT son indudables, no obstante hoy en día la vivienda se ha encarecido y se ha reducido pese a los subsidios gubernamentales, los créditos de los fondos institucionales y los incentivos tributarios.⁴ Tal y como se expuso en el marco del Congreso Nacional de Vivienda 2013, se estima que a nivel nacional existen 74 centros de población expuestos a riesgos por fenómenos hidrometeorológicos, en los que habitan más de 12 millones de habitantes y en 2011, los Organismos Estatales de Vivienda habían identificado hasta 483 172 viviendas y una población de 2.1 millones de personas ubicadas en zonas de alto riesgo. Actualmente la política de vivienda nacional no resulta eficiente para garantizar el derecho a una vivienda adecuada puesto que, en su mayoría, las políticas públicas se enfocan en la generación masiva de vivienda en entornos, alejados de los centros urbanos.⁵

Este tipo de políticas de vivienda, generan procesos de suburbanización en las periferias

de las ciudades. La suburbanización es un proceso que ha sido abordado por diversos urbanistas como Manuel Zarate y María Teresa Rubio, quienes la definen como un “proceso de fuerte crecimiento residencial de las periferias urbanas” (Zarate Martin y Rubio Benito, 2010, p. 41). Asimismo, aseveran que uno de los factores que impulsan este fenómeno es “la construcción de polígonos residenciales para hacer frente al déficit de viviendas” (Zarate Martin y Rubio Benito, 2010, p. 41).

Una de las mayores problemáticas que acarrea la “suburbanización” de las políticas de la vivienda, es que muchas implican que se construyan zonas habitacionales en áreas que no cuentan con la infraestructura, equipamiento y servicios necesarios; en consecuencia, el Estado debe incurrir en fuertes inversiones para poder proveer los servicios necesarios. Esta problemática se acentúa en aquellos casos en los que el Estado no cuenta con los recursos necesarios para realizar dichas inversiones, lo que ocasiona que estas viviendas no cuenten con servicios básicos o infraestructura adecuada.

En este sentido, la política nacional de vivienda ha resultado insuficiente no sólo por falta de recursos, sino porque en su mayoría se ha enfocado sólo en facilitar el acceso al financiamiento, dejando de lado temáticas tan relevantes como usos de suelo, asentamientos humanos, equipamiento e infraestructura, entre otras (Martínez Gil, 2011, p. 53). El problema de la vivienda en México no sólo se resuelve con la construcción de viviendas, el gobierno mexicano también debe tomar en cuenta los aspectos urbanos, ambientales y sociales que se requieren para garantizar el acceso a una vivienda “digna”

que cuente con la infraestructura adecuada y condiciones para el desarrollo integral y sustentable de los individuos (Martínez Gil, 2011, p. 53).

Asimismo, para generar políticas de vivienda efectivas, es importante que el gobierno mexicano retome los aspectos básicos que regían las políticas de vivienda que fueron efectivas durante la segunda mitad del siglo pasado, la modernización de los organismos de vivienda, el fortalecimiento de la coordinación inter institucional, la descentralización, el otorgamiento de facilidades de financiamiento, pero ajustándose las nuevas realidades. (Paredes, 1991 p. 21). Finalmente, el Estado debe considerar que su actividad pública en materia de vivienda puede y debe apoyarse en la participación de los sectores privados y sociales.

III. Derecho a la Vivienda en la Ciudad de México

i. El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de México y su Regulación

Con respecto a la Ciudad de México la Constitución Federal también le impone el mandato de realizar esfuerzos para garantizar el Derecho a la Vivienda. Para lograrlo, el Gobierno de la Ciudad de México cuenta con facultades para regular en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, medio ambiente y transporte entre otras. Cabe mencionar que dichas materias forman todas parte del sistema de facultades concurrentes de la federación, por lo que es relevante que se lleven a cabo bajo una coordinación eficiente entre los tres niveles de gobierno. En términos de dichas facultades, se han implementado diversas políticas de vivienda y programas de financiamiento con miras a ampliar la oferta casas y facilitar su adquisición o mejoramiento. La Norma General de Ordenación 26, fue creada bajo el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que faculta a la Asamblea Legislativa para:

“Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal”

Es importante mencionar que el Estatuto de Gobierno, regula únicamente la organización política del Gobierno del Distrito Federal y sus facultades, así como cuestiones generales en materia electoral y de derecho y obligaciones de los ciudadanos. En consecuencia, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal contenía muy pocos artículos que regularan el Derecho a la Vivienda, siendo uno de ellos el artículo 118 que estipulaba que para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberá tomarse en cuenta las reservas territoriales, el uso de suelo y la vivienda. No obstante, el Estatuto de Gobierno no contiene disposiciones donde se desarrolle con un mayor detalle lo relativo a la vivienda y las características con las que debe contar.

Derivado de lo anterior, la mayoría de la regulación de la vivienda se desarrolló en diversas leyes, tales como la Ley de Desarrollo Urbano y la entonces Ley de Vivienda del Distrito Federal.⁶ Por un lado, la Ley de Desarrollo Urbano, vigente al momento de la publicación de la Norma 26 de Ordenación, establecía en su artículo 2 que la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal debía mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural a través de:

“(…)

⁶ Esta norma fue reemplazada por la Ley de Vivienda de la Ciudad de México, misma que se analizará más adelante.

- III) La regulación del mercado inmobiliario evitando la apropiación indebida, de inmuebles destinados a la vivienda de interés social y popular, y a los servicios y equipamiento (...);
- IV) La distribución armónica de la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento (...);
- V) Propiciar el arraigo de la población y redensificación en las delegaciones centrales del Distrito Federal, y la disminución del proceso de migración hacia los municipios metropolitanos de las entidades federativas vecinas (...)

Asimismo, la Ley de Desarrollo Urbano, vigente al momento de la publicación de la Norma 26 de Ordenación, ya facultaba desde entonces en su artículo 76 ⁷ a la Administración Pública Federal para apoyar y promover la participación social y privada en los proyectos de interés social y popular, en el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos y habitacionales entre otros. En virtud de estas disposiciones, cobra sentido que la Asamblea Legislativa haya creado una norma que incentivara la generación de vivienda de interés social en zonas con suficiente infraestructura y equipamiento, para disminuir la expansión de las zonas habitacionales hacia áreas conurbadas en municipios metropolitanos. No obstante, dicha Ley de Desarrollo Urbano fue abrogada el 15 de julio de 2010 para ser reemplazada por una nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, misma que ya no incluía los

⁷ Existe un artículo idéntico en la Ley de Desarrollo Urbano vigente, también es el 76.

aspectos mencionados en el artículo 2 anterior como aspectos centrales de la planeación y ordenamiento urbano.

Asimismo, la Ley de Vivienda del Distrito Federal que se encontraba vigente en la fecha de publicación de la Norma 26 de Ordenación, consideraba que la política de vivienda debía orientarse por diversos principios, entre los cuales se encontraba:

“(…)

VI. Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas que serán sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo; (…)

XII. Fomentar, reconocer y concertar la participación de los diferentes productores de vivienda: personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado; (…)”

De la misma forma, se establecía que el Programa de Vivienda del Distrito Federal debería contener:

“(…)

IV) Estrategias para propiciar la participación de la población, de los productores sociales y privados;

V) Metas de corto plazo compatibles con los intereses del sector público, privado y social;

X) Lineamientos de concertación con los productores privados y sociales; (...)"

La Ley de Vivienda del Distrito Federal era también insuficiente para regular el Derecho a la Vivienda, puesto que tampoco definía los elementos con los cuales debía contar ni definía una política de vivienda de interés social. Al contrario, el término “vivienda de interés social” sólo se mencionaba en 5 ocasiones a lo largo de esta Ley y no se vinculaba a la producción de este tipo de viviendas por parte de la iniciativa privada. Más adelante, en diciembre de 2016, la Ley de Vivienda del Distrito Federal fue sustituida por la Ley de Vivienda de la Ciudad de México. Esta nueva Ley de Vivienda, incluye diversas disposiciones que podrían y deberían ser aprovechadas para reformar la Norma General de Ordenación 26. La Ley de Vivienda de la Ciudad de México establece, por ejemplo, que el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México deberá elaborar un:

“Programa Institucional de Vivienda de interés social y popular en términos de lo establecido por la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, que contenga por lo menos, los siguientes elementos: Programa de Vivienda en Conjunto, Programa de Mejoramiento de Vivienda, Rescate de Cartera Hipotecaria, Programa de Vivienda en

Riesgo, Programa Comunitario de Producción y Gestión Social del Hábitat, y Vivienda en Uso.”

Esto resulta un acierto muy importante para la política de vivienda de la Ciudad de México, puesto que permitirá coordinar esfuerzos institucionales en materia de vivienda, en lugar de que se realicen esfuerzos aislados por parte de las diversas instituciones que, en su caso, intervengan. Por otro lado, se faculta al Instituto de Vivienda de la Ciudad de México para promover esquemas y programas para fomentar la vivienda en arrendamiento de interés social, así como para fomentar la creación de instrumentos fiscales y financieros que estimulen la producción social de la vivienda en sus diferentes modalidades. Asimismo, esta nueva Ley incluye una disposición innovadora al establecer la posibilidad de que las organizaciones sociales ⁸de vivienda puedan aportar terrenos de su propiedad para la construcción de vivienda de interés social.

De igual manera, resulta un valioso avance para la legislación en materia de vivienda, el hecho de que en la Ley de Vivienda de la Ciudad de México se haya desarrollado de forma más detallada los elementos mínimos con los que debe contar el Derecho a la Vivienda, tales elementos son concordantes con los tratados internacionales en la materia y criterios de urbanismo que se estudiaron en los capítulos anteriores y son los siguientes:

⁸ La Ley de Vivienda de la Ciudad de México define a la organizaciones sociales de vivienda como agrupaciones de personas físicas que, actuando de manera solidaria, con un sentido social y sin fines de lucro participan en los programas y acciones que el Instituto realiza en materia de vivienda de interés social.

“ (...)

- I.. Seguridad y certeza jurídica de la propiedad o legítima posesión;
- II.Disponibilidad de infraestructura, equipamientos y servicios básicos y espacios públicos;
- III.Habitabilidad, la vivienda debe contar con espacios suficientes con relación al número de ocupantes, que permita el disfrute de la intimidad, la integración y el desarrollo personal, familiar y comunitario; también que cuente con seguridad estructural, condiciones higiénicas para evitar riesgos a la salud, y aquellos fenómenos perturbadores que están enumerados en la Ley de Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, así como el mejoramiento de aquellas viviendas que se encuentren declarados como afectos al Patrimonio Arquitectónico Urbanístico del Distrito Federal;
- IV.Asequibilidad, de acuerdo con el nivel de ingresos de sus adquirentes o usuarios; en donde su costo no ponga en peligro o dificulte el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes;
- V.Accesibilidad a todos aquellos que, por sus condiciones de edad, capacidad física o salud, requieren de condiciones especiales para resolver sus necesidades habitacionales y garantizar su movilidad urbana;
- VI.Ubicación tomando en cuenta el acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, no debe de estar ubicada en zonas contaminadas o peligrosas; y

VII. Adecuación a las soluciones arquitectónicas y urbanísticas, de los procesos productivos de la vivienda y el uso de materiales, con base en el respeto a la diversidad cultural, medioambiental y geográfica.”

Si bien es cierto que la Norma General de Ordenación 26 que se analiza en este trabajo fue creada, cuando la naturaleza jurídica de la actual Ciudad de México era de un Distrito Federal que no contaba con una constitución donde se reconocieran derechos, a partir de la reforma del Distrito Federal se creó la Constitución Política de la Ciudad de México, misma que entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018. A pesar de que dicho cuerpo normativo aún no se encuentra vigente, la Constitución de la Ciudad de México cuenta con diversas disposiciones que podrían resultar útiles en la planeación de una nueva política de vivienda. Con respecto al Derecho a la Vivienda, la Constitución Política de la Ciudad de México establece en su artículo 9 lo siguiente:

“ (...)

E. Derecho a la Vivienda

1. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada para sí y su familia, adaptada a sus necesidades.
2. Las autoridades tomarán medidas para que las viviendas reúnan condiciones de accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, adaptación cultural, tamaño suficiente, diseño y ubicación seguros que cuenten con

infraestructura y servicios básicos de agua potable, saneamiento, energía y servicios de protección civil.

3. Se impulsarán planes accesibles de financiamiento, medidas para asegurar gastos soportables y la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda.

4. Se adoptarán medidas, de conformidad con la ley, contra el desalojo arbitrario e ilegal de los ocupantes de la vivienda”

En este sentido, la Constitución local no sólo reconoce el Derecho a la Vivienda dentro del catálogo de derechos, sino que amplía el derecho para que comprenda los elementos básicos para su disfrute. Al ordenar a las autoridades tomar medidas para asegurarse de que una vivienda cuente con condiciones de accesibilidad, infraestructura y servicios básicos, el constituyente establece los estándares mínimos que deben considerarse en toda regulación en materia de vivienda. En este sentido, cuando el Gobierno de la Ciudad de México elabore cualquier tipo de política en torno al Derecho a la Vivienda, deberá tomar en cuenta aspectos como la ubicación (para las condiciones de accesibilidad) o el costo de generar infraestructura que dé servicios a dichas viviendas.

Aunado a lo anterior, la Constitución de la Ciudad de México considera la estrecha relación que tienen las regulaciones urbanas con el Derecho a la Vivienda. Al respecto, establece en su artículo 16 sobre ordenamiento territorial que la regulación del suelo debe considerar la producción de viviendas adicionales en colonias populares apoyando la densificación

urbana y privilegiando el derecho de las personas a permanecer en los lugares donde históricamente han habitado. No obstante, también limita dicha densificación a las capacidades de infraestructura con las que cuente la ciudad a efecto de evitar que se construya vivienda nueva sin que esta cuente con los servicios mínimos indispensables. Finalmente, el texto constitucional prevé la creación de un organismo público descentralizado, quien será el encargado de facilitar el acceso de las personas a una vivienda adecuada, bajo los estándares previstos en dicha constitución.

ii. Política de Vivienda en la Ciudad de México

La política de vivienda que se ha llevado a cabo en la Ciudad de México ha sido muy limitada. (García Vázquez, 2012, p. 99). Al respecto, la urbanista Pamela Castro Menciona:

“La política de vivienda en la Ciudad de México no ha logrado ofrecer alternativas de desarrollo urbano y económico adecuado a la población de bajos ingresos, ni a corto ni a largo plazo. A corto plazo, las instituciones dedicadas a la vivienda de interés social otorgan créditos a trabajadores con empleos formales (asalariados) y los acomodan en conjuntos residenciales de vivienda social. Sin embargo, dejan de atender a una gran cantidad de demandantes de vivienda por no reunir los requisitos mínimos para acceder a los créditos de vivienda pública; estos demandantes, por su

parte, satisfacen la necesidad de vivienda en el mercado informal.” (Castro Suárez, 2012, p.162)

Lamentablemente, muchas veces ese mercado informal no otorga los elementos necesarios que integran el Derecho a la Vivienda, tales como la seguridad de la tenencia, ubicaciones accesibles, servicios básicos o condiciones medioambientales aceptables, entre otros. Por consiguiente, la vivienda en social en la ciudad de México se ha localizado principalmente a las afueras de la ciudad o incluso en los municipios conurbados. La problemática de vivienda incluye un numeroso grupo de hogares localizados en zonas de alto riesgo, como son las áreas que fueron minas y que no han sido rellenadas como en las Delegaciones Álvaro Obregón e Iztapalapa, así como en barrancas y zonas de fácil inundación como es el caso de las Delegaciones Xochimilco, Iztapalapa y Tláhuac, constituyendo un peligro para sus habitantes.⁹(Villavicencio Blanco, 2000, p. 45)

Asimismo, la vivienda social en la ciudad se caracteriza no sólo por la falta de nuevas viviendas, sino por las condiciones de hacinamiento en la que se encuentran, las condiciones de deterioro y la falta de servicios necesarios para quienes las habitan (Villavicencio Blanco, 2000, p.47). Lamentablemente, la dotación de dichos servicios básicos se ha sujetado a procesos de “patrocinio político” dependiendo de los intereses electorales de los gobiernos en turno (Garza, Damián, 2001, p. 35). Al respecto, existen

numerosos estudios que tratan el problema de la vivienda en la Ciudad de México y coinciden que tiene su origen en el alto costo de adquisición de las mismas (Villavicencio Blanco, 2001, p. 48). Al no poder adquirir viviendas seguras bien ubicadas y que cuenten con servicios básicos, los usuarios optan por alternativas más económicas que no siempre cumplen con los estándares mínimos de calidad.

De igual modo con García Vázquez, los resultados de las políticas de vivienda en la ciudad de México se han visto extraordinariamente limitados como resultado principal de los siguientes aspectos:

“(...) El escaso presupuesto que se destina para vivienda de alquiler, el fomento a la propiedad, la carencia de política de suelo, las ayudas destinadas mayoritariamente a clases medias, la carencia de control del sector privado en la protección oficial y el desacierto y retraso en muchas de las medidas aprobadas (...)” (García Vázquez, 2012, p. 99)

Además, como lo menciona María de Lourdes García Vázquez, el problema de la vivienda en la Ciudad de México es, sobre todo, un problema de desigualdad social que afecta principalmente a todos los colectivos socioeconómicos más débiles entre los que se encuentra sobre todo mujeres, jóvenes, gente mayor, discapacitados y desempleados (García Vázquez, 2012, p. 97). Los altos costos de adquisición de suelo en la ciudad han

incrementado la dificultad de las personas con menos recursos no sólo para acceder a una propiedad, sino incluso hasta para pagar alquileres (García Vázquez, 2012, p. 99).

Lamentablemente, la precaria situación de la vivienda en la ciudad se ve acentuada por la actividad desordenada de los desarrolladores de vivienda que construyen conjuntos habitacionales en las periferias, por lo barato que resulta el suelo en esas zonas. Dichos conjuntos no sólo no resuelven el problema de acceso a la vivienda de calidad, sino que además atraen diversas afectaciones medioambientales y urbanas a su entorno generan un incremento de coches y expanden la mancha urbana, encareciendo la construcción de infraestructura para dales servicio (Couloumb, Castro, y otros, 2006, p. 453).

“Estos conjuntos habitacionales, cuyo tamaño asemeja a verdaderas ciudades pero que alcanzan solamente el calificativo erróneo de “ciudades dormitorio”, se construyen sin desarrollar las obras de vialidad regional ni los equipamientos que proyectos de tales magnitudes exigirían, poniendo en duda la existencia (o la pertinencia) de los estudios de impacto urbano, ecológico y social, así como la actualidad (o el cumplimiento) de la normatividad urbana vigente (Couloumb, Castro, y otros, 2006, p. 453).

Como puede observarse, las empresas desarrolladoras y el sector privado en general son actores estratégicos pues, al menos en la Ciudad, son los mayores productores de

vivienda.¹⁰ Es por eso por lo que, para poder crear una política de vivienda exitosa, el Gobierno de la Ciudad de México debe, además de implementar los lineamientos contenidos en su constitución, realizar esfuerzos coordinados con la iniciativa privada para el reordenamiento de los conjuntos habitacionales. Por consiguiente, proyectos como la Norma General de Ordenación 26, que incluyen incentivos para la construcción de vivienda social por parte de desarrolladores privados son fundamentales.

iii. Norma General de Ordenación 26

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,¹¹ las Normas de ordenación son instrumentos mediante los cuales se puede ejecutar la planeación del desarrollo urbano. Mediante dichas normas, se pueden establecer especificaciones para los usos y aprovechamientos del suelo adicionales a las contenidas en los Planes de Desarrollo Urbano Delegacionales. La Norma General de Ordenación 26 que analizamos en el presente trabajo de investigación, fue publicada por primera vez el 8 de abril de 2005 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con el nombre de “Norma para Impulsar y Facilitar la Construcción de Vivienda de Interés Social y Popular en Suelo Urbano”, dicha publicación se transcribe en su totalidad y se incluye como Apéndice I del presente para su mejor estudio.

¹¹ Esta norma sigue vigente, en tanto no se publique una nueva ley en la materia, como resultado de la reforma constitucional a la Ciudad de México.

A grandes rasgos, esta Norma incluía los siguientes aspectos:

- i) Con respecto al campo de aplicación, al principio esta norma se limitó a los polígonos ubicados dentro de Áreas de Actuación con Potencial de Reciclamiento¹² señaladas en los programas delegacionales que contaran con zonificaciones habitacional (H) Habitacional con Oficinas (HO), Habitacional con Comercio en Planta Baja (HC), Habitacional Mixto (HM) y Centro de Barrio (CB). Así como en aquellos polígonos específicos que, teniendo dichas zonificaciones, se señalaran en el apartado correspondiente a Normas de Ordenación Particulares para la Delegación en los Programas Delegacionales.

- ii) Esta norma se refiere tanto a viviendas de interés popular como a viviendas de interés social.

¹² De acuerdo con el Decreto publicado el 21 de enero de 2005 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se trata de áreas que cuentan con infraestructura básica, servicios urbanos adecuados, localizadas en zonas de gran accesibilidad vial, generalmente ocupadas por vivienda popular unifamiliar de uno ó dos niveles de altura y con grados importantes de deterioro estructural, sin embargo, que podrían captar población adicional a través de un uso más densificado del suelo, transferencia de potencialidades de desarrollo y oferta de mejores condiciones de rentabilidad. El concepto también considera, el aprovechamiento de predios subutilizados con estacionamientos, talleres y bodegas que operan bajo la informalidad o que representan un potencial de suelo y de zonas industriales deterioradas o abandonadas donde los procesos urbanos y económicos deben reconvertirse para evitar impactos negativos al medio ambiente.

- iii) El valor de venta de las viviendas construidas bajo esta norma no podía exceder el importe que resultara de multiplicar por 15 el salario mínimo general vigente que correspondiera al Distrito Federal elevado al año, para el caso de vivienda de interés social y por 30¹³ en el caso de las viviendas de interés popular.

 - iv) Para poder registrar las manifestaciones de construcción de estas viviendas, era necesario ingresar la constancia de obtención de reducción fiscal respectiva, donde se acreditara que el precio de la vivienda no excediera los montos referidos en el inciso anterior.¹⁴ Dichas constancias de reducción fiscal existen actualmente, acreditan la clasificación de las viviendas como de “interés popular” o de “interés social” y otorgan beneficios fiscales como la reducción de determinadas contribuciones por montos de hasta el 80%.

 - v) En cuanto a los aspectos de construcción, esta Norma limitaba el área máxima de las viviendas a 65 m². Imponía a los desarrolladores de un porcentaje de área libre de construcción de al menos 20% en desarrollos de hasta 60 de viviendas y de al menos 25% para aquellos desarrollos con más de 60 viviendas. Asimismo, imponía una restricción de hasta 6, 5, o 4
-

niveles de construcción dependiendo de la ubicación del polígono conforme a la imagen siguiente.

Imagen 1



Más tarde, mediante decreto publicado el 10 de agosto de 2010, se reformó la norma 26 de ordenación para incorporar supuestos “criterios de sustentabilidad”, e incluso se cambió el nombre de la Norma para llamarse “Norma para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable”, de Interés Social y Popular”. Entre los cambios más relevantes, se incluyen los siguientes:

- i) Se incluyó la aplicación de la norma en Áreas, Zonas, Polígonos y Áreas de Valor y Conservación Patrimonial y en Programas Parciales de Desarrollo Urbano, permitiendo incluso la construcción en inmuebles catalogados y/o colindantes a éstos, en ambos casos, previo dictamen emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- ii) Se restringió la aplicación de la norma en suelo de conservación, zonas de alto riesgo y vulnerabilidad, predios sin acceso a vía pública o con vías públicas de 6 metros de ancho, predios ubicados en el tercer contorno (ver imagen 1) cuya factibilidad de servicios fuera negativa y áreas de conservación y valor patrimonial ubicadas en el tercer territorio de la norma.
- iii) Se establecieron tres zonificaciones directas para las viviendas cuyo precio de venta fuera de entre 20 y 30 veces el salario mínimo anualizado (vsma). La primera, en el área delimitada dentro del Circuito Interior con una zonificación H 5/20, es decir hasta 5 niveles de construcción y con un área libre de hasta el 20%; la segunda era el área comprendida entre el Circuito Interior y el Anillo Periférico con una zonificación H6/20, hasta 6 niveles de construcción con 20% de área libre; y el tercer territorio es el área comprendida entre el Anillo Periférico y el límite del Distrito Federal y el límite del suelo urbano, con una zonificación H 4/20 4 niveles de construcción y hasta 20% de área libre.

En aquellos casos en los que, conforme a los programas de desarrollo urbano aplicables, un predio determinado tuviera una zonificación que le permitiera una intensidad de construcción mayor a las de las zonificaciones directas, se tomaría dicha zonificación mayor.

- iv) Se podrían autorizar proyectos de vivienda que pretendieran incrementar los niveles de construcción, de acuerdo a la ubicación del predio, para el primer territorio habría un incremento de un nivel; para el segundo territorio, un incremento de 2 niveles y para el tercer territorio, un incremento de un nivel.
- v) Se incluyeron “criterios de sustentabilidad”, según los cuales dependiendo del precio de la vivienda y de los metros de construcción del desarrollo habitacional se debía cumplir con determinadas obligaciones. Dichas obligaciones incluían áreas libres de construcción que podían ir desde el 20% hasta el 35%; requerimientos de cajones de estacionamiento que iban desde 10% hasta 100% y la obligación de destinar para usos mixtos hasta el 5% del total de la superficie privativa de vivienda.
- vi) Se incluyó una provisión que obligaba a las autoridades urbanas a declarar la nulidad de las manifestaciones de construcciones en casos de incumplimientos a la norma.

Más tarde, el 13 de septiembre de 2010, se emitieron por decreto los “Lineamientos para Incorporar los criterios de Sustentabilidad a los Proyectos de Vivienda Regulados por la Norma de Ordenación Número 26”. En términos generales, los lineamientos más relevantes fueron los tres que se enlistan a continuación:

- i) La obligación de elaborar un plan maestro en desarrollos de más de 1,500¹⁵ viviendas, para lograr la adecuada integración al contexto urbano y favorecer el entorno inmediato correspondiente. Dicho plan maestro sería evaluado y dictaminado por la Dirección General de Desarrollo Urbano adscrita a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- ii) La obligación de contar con un diagnóstico de bajo riesgo del área y estudios necesarios de subsuelo, avalado por un perito y/o un Director Responsable de Obra en aquellos casos en los que el predio objeto del proyecto de vivienda se localice en una zona de riesgo y/o vulnerabilidad en materia de subsuelo
- iii) La obligación de implementar sistemas de captación y aprovechamiento de aguas pluviales.

¹⁵ La redacción original obligaba a proyectos de más de 150 viviendas. No obstante, esto se modificó para quedar como 1,500 viviendas según la nota aclaratoria publicada el 9 de noviembre de 2010

La última modificación que se realizó a la Norma 26, antes de que fuera suspendida, se realizó mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial el 23 de enero de 2013. En dicho decreto se restringió la aplicación de la Norma 26 en determinados polígonos de Áreas de Conservación Patrimonial, mismos que se enlistan en el Apéndice 2 del presente trabajo de investigación.

IV. Hacia una Nueva Política de Vivienda Social en la Ciudad de México

A continuación, se analizará la Norma General 26 de Ordenación a la luz de los elementos, estándares y políticas analizados en los capítulos anteriores.

i. Apuntes y Críticas a la Norma General de Ordenación 26

A efecto de analizar cualquier norma, es importante comenzar por identificar su objeto. En el caso de la Norma 26 de Ordenación, como su mismo nombre lo dice, tiene por objeto incentivar la construcción de vivienda de interés social y de interés popular. No obstante, la Norma 26 no desarrolla las características que debe tener una vivienda de interés social o una vivienda de interés popular. Si bien es cierto que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal sí prevé una definición de viviendas de interés social y de interés popular, esta definición se basa únicamente en el costo que deben tener dichas viviendas para ser consideradas como tal. No obstante, como ya hemos mencionado, para ser considerada como adecuada, una vivienda debe tener “las condiciones de seguridad, estabilidad, diseño e higiene necesarias y que, a la vez permite el adecuado desarrollo de la persona en todas sus facetas y actividades, en un sentido amplio, integral y extensivo” (García Vázquez, 2012, p. 97). En este sentido, es importante que se incluya dentro de la Norma 26 una definición de vivienda de interés social que vaya más allá del simple costo de la misma.

Otra deficiencia que se puede identificar en la Norma 26 de Ordenación, es el campo de aplicación geográfico. Por un lado, es un acierto que se restrinja la aplicación de la norma en suelos de conservación y zonas de alto riesgo; no obstante, no queda clara la justificación urbano-ambiental de que se haya escogido dicha delimitación geográfica, ni de la idoneidad para la construcción de vivienda social y popular de los polígonos donde sí se permite la aplicación de la norma. Como menciona Villavicencio Blanco,

“Es sabido que la vida cotidiana puede ser muy diferente de acuerdo a dónde se localice la vivienda tanto por la calidad de las áreas circundantes (dotación de servicios y equipamiento) como por su relación con el resto de la ciudad (cercanía o lejanía de lugares específicos)” (Villavicencio Blanco, 2000, p. 26).

En este sentido, habría sido valioso que la Norma 26 tomara en cuenta criterios de localización para la delimitación geográfica de su campo de aplicación, privilegiando la ubicación en aquellas colonias y Delegaciones que contaran con mayores servicios e infraestructura.

Asimismo, es necesario analizar la lista de colonias que se excluyeron del campo de aplicación de la Norma mediante el decreto del 23 de enero de 2013 publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (la lista de colonias se enlista en el Apéndice 2). Esta exclusión

se justificó mediante el argumento de que la densificación y altura que permitía dicha norma podría:

“Que la construcción de los proyectos de vivienda de interés social y popular beneficiados por la aplicación indiscriminada de la Norma de Ordenación Número 26, modifican la morfología arquitectónica tradicional de las Áreas de Conservación Patrimonial, debido a la densificación y altura que permite dicha norma, y a la incompatibilidad de los materiales y sistemas constructivos que se utilizan en su ejecución; incluso este tipo de construcciones pueden provocar asentamientos en los inmuebles patrimoniales adyacentes y del contexto, ocasionando deterioros estructurales, en fachadas y en sistemas de iluminación y ventilación natural, lo que implica laceración urbana que ha motivado la inconformidad de los habitantes de diversas colonias de la Ciudad”
(Gaceta Oficial del Distrito Federal del 23 de enero de 2013)

Si bien es cierto que uno de los objetivos del Desarrollo Urbano debe ser la conservación patrimonial, considero que resulta un desacierto excluir a todas las colonias que son consideradas como Áreas de Conservación Patrimonial, sin antes llevar a cabo estudios de factibilidad de servicios y de impacto urbano y vial a efecto de determinar si era viable la aplicación de la Norma 26 en algunas de las colonias incluidas en dicha lista. En este sentido, la SEDUVI ha autorizado anteriormente el aumento en la densidad de construcción

de diversos inmuebles mediante el esquema de polígonos de actuación. Tal es el caso de la “*Torre Mitikah*” en la Colonia Xoco, donde la SEDUVI aprobó la construcción de más de 90,000 m² de construcción para viviendas, oficinas y centro comercial mediante el Dictamen de Polígono de Actuación SEDUVI/DGDU/D-POL/021/2015.

Por otro lado, esta Norma establecía un máximo de metros de construcción que podían construirse para cada vivienda, no obstante, no establecía un mínimo de metros de construcción que los desarrolladores debían respetar para el proyecto. Esto, podía brindar incentivos para que los desarrolladores construyeran viviendas demasiado pequeñas, que no fueran suficientes para cubrir las necesidades de una familia completa. Estas condiciones, evidentemente, no coadyuvan al “desarrollo de la persona en todas sus facetas y actividades, en un sentido amplio, integral y extensivo” (García Vázquez, 2012, p. 97). Por ello, será necesario que la reforma a la Norma 26 de ordenación establezca, un listado de las áreas con las que debe contar cada vivienda, incluyendo ser al menos: cocina, habitación, baño, comedor, sala y cuartos de servicio.

Si bien la Norma trataba de controlar el precio de venta de las viviendas, no existía un control de vigilancia suficientemente efectivo como para lograr que las viviendas fueran adquiridas a los precios autorizados. Al respecto, la norma establecía que debían presentarse una constancia de reducción fiscal para poder obtener la manifestación de construcción, no obstante, no existía un control posterior para que las autoridades pudieran verificar el precio de venta. Para corregir dicha situación, podría añadirse un trámite

adicional con el que los desarrolladores deban cumplir al momento de formalizar la compraventa de las viviendas en escritura pública para que la autoridad urbana pueda verificar el cumplimiento de la Norma. Esto proporcionaría mayor certeza para los adquirientes y serviría para verificar que las viviendas de interés social sean efectivamente vendidas por debajo de los precios reglamentados.

Por otro lado, la Norma, al momento de su creación, la Norma no era congruente con Ley de Vivienda del Distrito Federal, que, en ese entonces, establecía que la vivienda de interés popular no podía exceder los 25 salarios mínimos anuales. Por lo anterior, es recomendable esta disposición se modifique para ajustarse a los estándares establecidos por la nueva Ley de Vivienda de la Ciudad de México, que establece que la vivienda de interés popular es aquella cuyo precio es superior a 5,400 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México y que no excede 9,000 veces la unidad de cuenta de la Ciudad de México vigente. La vivienda de interés social por su parte es aquella cuyo precio no excede 400 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México.

La Norma no estableció requisitos constructivos adicionales a los simples metros de construcción o porcentajes de estacionamientos. No obstante, cualquier política de vivienda social, debe incluir criterios con respecto al equipamiento e instalaciones que deberán tener los conjuntos habitacionales. Como menciona Villavicencio Blanco, la vivienda social debe considerar también las instalaciones exteriores y cierto equipamiento básico “que sean capaces de responder a múltiples y distintas demandas cotidianas propias

del habitar” (Villavicencio Blanco, 2001, p. 15). Si bien la norma impone una restricción de respetar determinados porcentajes de área libre, no indica nada con respecto al uso que se le deberá dar a dicha área libre. En razón de lo anterior, la Norma debería incluir al menos algunos lineamientos sobre el uso de las áreas libres, pudiendo sugerir por ejemplo la instalación de jardines, juegos para niños o áreas de esparcimiento para los habitantes de los desarrollos habitacionales.

Por último, una de las deficiencias más relevantes que presenta esta Norma, es que no delimita a los beneficiarios de la misma. Esto da lugar a que cualquiera pueda adquirir viviendas de interés social independientemente de su condición económica y revenderlas posteriormente a precios más elevados. En conclusión, esta Norma rompe con uno de los principios básicos de cualquier programa de vivienda de interés social, que es dirigirse a beneficiarios que “por su condición socioeconómica, no pueden acceder al mercado formal de la vivienda.” (Villavicencio Blanco, 2001, p. 295). En este sentido, será necesario la implementación de un “registro de beneficiarios de vivienda” para que se limite la adquisición de viviendas de interés social a quienes realmente no lo necesiten, evitando con esto que personas con mayores posibilidades económicas abusen de esta los beneficios de esta Norma.

Conclusiones

1. El Derecho a la Vivienda es inalienable a la persona y engloba diversas características y elementos que deben ser tomados en consideración para su disfrute. Asimismo, el Derecho a la Vivienda debe ser considerado como un derecho del individuo y no como un derecho de “la familia”, como erróneamente se ha incorporado en algunas legislaciones.
2. El Derecho a la Vivienda no puede ser interpretado desde una perspectiva lineal y general, sino que debe tomar en cuenta las características de cada individuo, su raza, nacionalidad, cultura, género, condición social y estructura familiar, entre otras. Dependiendo de dichas características se deberán considerar distintos aspectos como adecuación cultural, tamaño y ubicación.
3. El Derecho a la Vivienda es condición necesaria para el disfrute de otros derechos, como el Derecho a la Salud, el Derecho a la Educación, el Derecho a un Medio Ambiente Sano, el Derecho a la Ciudad o el Derecho a la Movilidad, entre otros.
4. Para garantizar el Derecho a la Vivienda, el Estado puede tanto apoyarse en las normas que regulan la vivienda como en las políticas que promueven el acceso a la misma. Dichas políticas y normas no deben limitarse a aspectos administrativos,

- sanitarios, ambientales o de infraestructura, sino que deben considerar todos los aspectos anteriores como un conjunto, como lo hace el Derecho Urbanístico.
5. El Derecho Urbanístico es una de las herramientas más eficientes con las que cuenta el Derecho para incentivar y garantizar una vivienda adecuada ya que pueden regularse desde zonificaciones, infraestructura, servicios básicos o medio ambiente; hasta metros mínimos de vivienda, número de estacionamientos, y niveles de una construcción
 6. El Derecho a la Vivienda forma parte del bloque de constitucionalidad derivado de la reforma de derechos humanos de 2011 y, por lo tanto, es deber del Estado mexicano garantizarlo bajo los estándares internacionales en la materia. Para garantizarlo, el Estado deberá cumplir con sus obligaciones de hacer y proteger.
 7. Dentro de nuestra Constitución, también se establece un mandato al Gobierno mexicano de garantizar el Derecho a la Vivienda. Para lograrlo, el Estado podría imponer limitaciones a la propiedad, dichas limitaciones pueden referirse a regulaciones urbanas que establecen zonificaciones y lineamientos de construcción en un inmueble determinado.
 8. La política de vivienda a nivel nacional tuvo su mayor auge con programas públicos a mediados de la década de los 70. No obstante, la política actual de vivienda debe

- renovarse ya que carece de una adecuada planeación que asegura que la oferta de vivienda cumpla con las características mínimas de calidad para su disfrute.
9. La iniciativa privada es un actor fundamental en las políticas de vivienda ya que funcionan como detonadores del desarrollo urbano en apoyo a las actividades públicas. En este sentido, cualquier norma creada por el Estado en materia Urbana, debe tomar en cuenta la participación de la iniciativa privada.
 10. La Norma 26 de Ordenación fue un instrumento normativo muy innovador para su tiempo que trataba de incentivar la construcción de vivienda social y lograr que más gente pudiera adquirirla a precios accesibles. No obstante, la falta de planeación originó que esta política fuera mal aprovechada por desarrolladores que incumplieron dicha Norma vendiendo las viviendas a precios mucho más altos que los autorizados mientras se beneficiaban además de los incentivos fiscales inherentes.
 11. En caso de reformarse, la Norma 26 de Ordenación podría ser un instrumento muy eficiente de reordenación urbana para incentivar la construcción de vivienda social. No obstante, es importante que se le incorporen criterios de, ubicación, infraestructura, servicios y equipamiento urbano para su construcción. Asimismo, es necesario que se regule mejor la adquisición de este tipo de vivienda. Por un lado, deben de incorporarse mecanismos de control para asegurarse de que su precio

de venta no rebase el permitido y por el otro, debe existir lineamientos para determinar quiénes pueden ser adquirientes de este tipo de vivienda para poder beneficiar a quienes realmente lo necesitan.

Apéndice I

26. NORMA PARA IMPULSAR Y FACILITAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR EN SUELO URBANO

Para facilitar la construcción de Vivienda de Interés Social y Popular, se aplicarán las medidas contenidas en esta Norma en:

Zonas dentro de los polígonos de las Áreas de Actuación con Potencial de Reciclamiento señaladas por los Programas Delegacionales y que cuenten con zonificaciones: Habitacional (H), Habitacional con Oficinas (HO), Habitacional con Comercio en Planta Baja (HC), Habitacional Mixto (HM) y Centro de Barrio (CB).

Fuera de los polígonos señalados en el párrafo anterior pero dentro de los límites de los polígonos de las colonias enlistadas en el apartado correspondiente a Normas de Ordenación Particulares para la Delegación en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano vigentes, y que cuenten con zonificaciones: Habitacional (H), Habitacional con Oficinas (HO), Habitacional con Comercio en planta baja (HC), Habitacional Mixto (HM) y Centro de Barrio (CB), y que estén establecidas en los planos correspondientes a las Normas de Ordenación.

Para la autorización de los proyectos y la construcción de las viviendas, se deberá observar lo siguiente:

1. Para el Registro de Manifestación de Construcción, el solicitante y el Director Responsable de Obra deberán acreditar que el valor de venta de la vivienda de interés social no exceda del importe que resulte de multiplicar por 15 el salario mínimo general vigente que corresponda al Distrito Federal elevado al año, y para vivienda popular que no exceda del importe equivalente a multiplicar por 30 veces el salario mínimo general vigente que

corresponda al Distrito Federal elevado al año. Esto se hará a través de la presentación de la constancia de reducción fiscal correspondiente.

Para el caso de proyectos dentro de los perímetros A y B del Centro Histórico el monto máximo podrá ser de hasta 236 veces el salario mínimo mensual vigente para el Distrito Federal. Asimismo, deberán acreditar fehacientemente, a través de la corrida financiera correspondiente, que el valor de venta de las viviendas motivo de aplicación de la norma, no exceda el importe establecido, incluyendo los acabados con los cuales se entregarán, ratificándolo al aviso de terminación de obra correspondiente. En caso de no acreditarlo, la autoridad competente no otorgará la autorización de uso y ocupación.

En caso de incumplimiento, con el fin de regularizar la construcción, se deberá adecuar el proyecto a la zonificación establecida.

Cuando por cualquier forma se contravenga el propósito de esta norma, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) podrá de oficio reconocer la anulabilidad o declarar la nulidad del acto en vía administrativa y revocar de oficio el certificado correspondiente.

2. El porcentaje de cajones de estacionamiento deberá ser mínimo de 30 % para vivienda de interés social, en régimen condominal. En el caso de la vivienda de interés popular, será del 60 %.

3. El área máxima construida por vivienda (sin incluir indivisos y estacionamiento) no deberá rebasar los 65 m².

Los proyectos deberán cumplir cabalmente con la normatividad vigente en todo aquello que no contradiga lo establecido en esta Norma.

Para los proyectos que cumplan con los requisitos antes mencionados se autorizará:

A) Alturas de hasta 6 niveles (PB más 5 niveles) para los proyectos que se localicen dentro de la denominada Ciudad Central. Para proyectos localizados dentro del Primer Contorno 2 se podrá optar por alturas de hasta 5 niveles (PB más 4 niveles) y dentro del Segundo Contorno3 hasta 4 niveles (PB más 3 niveles).

B) El porcentaje mínimo de área libre a cumplir deberá ser del 20% hasta 60 viviendas y, 25% para más de 60 viviendas.

C) La aplicación de esta Norma no exenta de la obtención del Dictamen del Estudio de Impacto Urbano que el proyecto, en su caso, requiera, conforme a lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano y su Reglamento.

Quando un Área de Conservación Patrimonial coincida con un Área con Potencial de Reciclamiento, esta Norma aplicará en su totalidad, con excepción de la altura, la cual se sujetará a las disposiciones de la Norma para Áreas de Conservación Patrimonial número 4.

Asimismo, cuando alguna colonia esté ubicada dentro de una Área de Conservación Patrimonial y se incluya en el listado del apartado correspondiente a las Normas de Ordenación Particulares para la Delegación, aplicará en su totalidad a excepción de la altura, la cual se sujetará a las disposiciones de la Norma para Áreas de Conservación Patrimonial número

4. Para los proyectos de interés social o popular en los cuales se presenten circunstancias especiales como vecindades, inmuebles catalogados, sustitución de vivienda precaria o en alto riesgo estructural en predios de hasta 500 m², éstos deberán apegarse a un dictamen que se llevará a cabo por la propia Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Esta Norma no aplica en zonas que se encuentren dentro de los polígonos de los Programas Parciales. La vigilancia del cumplimiento de lo establecido en esta Norma es facultad del órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.

En caso de que el promovente pretenda obtener los beneficios de esta Norma sin cumplir con la misma, se estará a lo dispuesto en el artículo 310 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.

Apéndice 2

ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LOS CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LA NORMA DE ORDENACIÓN NÚMERO “26.- NORMA PARA INCENTIVAR LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SUSTENTABLE, DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR”.

Primero. - La Norma de Ordenación Número “26.- Norma para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable, de Interés Social y Popular” no será motivo de aplicación a los predios cuyo proyecto de vivienda se pretenda ejecutar dentro de los polígonos que delimitan las Áreas de Conservación Patrimonial que se ubican dentro del territorio primero y segundo que establece la propia Norma 26, así como en las colonias Águilas, Los Alpes y Ampliación Alpes en la Delegación Álvaro Obregón.

Las Áreas de Conservación Patrimonial objeto del presente Acuerdo son:

EN EL TERRITORIO PRIMERO

En la Delegación Benito Juárez:

Mixcoac y San José Insurgentes

Niños Héroe de Chapultepec

Parque San Lorenzo

Parque Tlacoquemécatl

San Juan Extremadura Insurgentes e Insurgentes Mixcoac

San Pedro de los Pinos

San Simón Ticumac

Santa Cruz Atoyac

Xoco

La Pirámide

Nápoles

En la Delegación Cuauhtémoc:

Centro Alameda

Centro Histórico

Condesa-Roma

Cuauhtémoc

Fray Servando –Izazaga

Hipódromo

Tlatelolco-Morelos

San Rafael-Juárez-Guerrero

Santa María La Ribera-Atlampa

Santa María Insurgentes 23

En la Delegación Iztacalco:

Pueblo de Iztacalco

Santa Anita

EN EL TERRITORIO SEGUNDO

En la Delegación Azcapotzalco:

Barrio Coltongo

Barrio de San Mateo y San Francisco Tetecala

Barrio de San Sebastián

Barrio de Santa Apolonia

Barrio Huautla de las Salinas

Barrio San Andrés (antes Reynosa Tamaulipas)

Eje Patrimonial y Zona Histórica Tacuba – Azcapotzalco

Pueblo San Miguel Amantla

Pueblo de Sta. Catarina

Pueblo de Santiago Ahuizotla

San Bartolo Cahualtongo

San Francisco Xocotitla

San Juan Tlihuaca

San Martín Xochinahuac

San Pedro Xalpa Santa Bárbara

Santa Lucía

Santa María Malinalco

Santo Tomás

Casco de la Ex Hacienda del Rosario

Clavería

San Álvaro

San Antonio

En la Delegación Coyoacán:

Centro Cultural Universitario

Centro Histórico y Colonia del Carmen ALTO

Cuadrante de San Francisco

Eje Patrimonial Paseo del Río

Pueblo de los Reyes

Pueblo de San Pablo Tepetlapa

Pueblo de Santa Úrsula Coapa

Pueblo la Candelaria

San Diego Churubusco

San Francisco Culhuacán

Eje Patrimonial General Anaya

UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México)

Cerro Zacatepetl

Eje Patrimonial Av. Hidalgo- Héroes del 47

Santa Úrsula Coapa (Ex- Hacienda)

En la Delegación Gustavo A. Madero:

La Villa Magdalena de las Salinas

San Bartolo Atepehuacan

San Juan de Aragón

San Juan Ticomán

San Pedro Zacatenco

Santa Isabel Tola

Santiago Atepetlac

Santiago de Atzacoyalco

Eje Patrimonial Acueducto de Guadalupe 1ª Sección

Eje Patrimonial Acueducto de Guadalupe 2ª Sección

Eje Patrimonial Calz. de Guadalupe- Calz. de los Misterios

Héroes de Nacoziari

En la Delegación Iztapalapa:

Barrios Aculco Culhuacán

Magdalena Atlazolpa Mexicaltzingo

San Juanico Nextipac

Cerro de la Estrella

En la Delegación Miguel Hidalgo:

San Juanico

San Miguel Chapultepec

Tacuba- Nextitla

Tacubaya

Barragán

Bosque de Chapultepec

Eje Patrimonial México-Tacuba

Escandón

Observatorio

Pensil Norte

Polanco

En la Delegación Venustiano Carranza:

La Merced (Perímetro B Centro Histórico)

Peñón de los Baños

Pueblo de la Magdalena Mixhuca

BIBLIOGRAFÍA

1. Azueda de la Cueva, Antonio. Cancino, Miguel Ángel. “Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano”. *Derecho Urbanístico*. Coordinadores, Jorge Fernández Ruiz. Juan Rivera Hernández. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011
2. Castro L, José, Couloumb, Rene (y otros). “Los Desarrollos Privados y la Vivienda del Interés Social”. *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*. Coordinadores, René Coulomb. Martha Schteingart. México, D.F: Universidad Autónoma Metropolitana, 2006.
3. Castro Suarez, Pamela Iliana “El Rol de la Vivienda para la Población de Bajo Ingreso en los Circuitos Económicos de la Ciudad” *¿Derecho a la Vivienda? Miradas Críticas a las Políticas de Vivienda*. Coordinadora, Rosa Tello i Robira. España, Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2012.
4. Carbonell, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos: comentada y concordada*. México, D.F: Editorial Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
5. Climent, Graciela Irma. “El malestar de las mujeres madres adolescentes y jóvenes pobres”. *Salud, sociedad y derechos: Investigaciones y debates interdisciplinarios*. Compilación, Ana Lía. Ana Clara Camarotti. Gabriela Wald. Argentina: Buenos Aires, Editorial Teseo, 2012.
6. Connolly D, Priscilla. “La demanda habitacional”. *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*. Coordinadores, René Coulomb. Martha Schteingart. México, D.F: Universidad Autónoma Metropolitana, 2006.
7. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Distrito Federal, Editorial Porrúa, 2004.
8. *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo Num.21. Estados Unidos, Génova: Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2010.

9. Fristche L, Walter. “El estado, el derecho y la vivienda”. *Aspectos jurídicos de la vivienda*. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
10. García Vázquez, María del Lourdes “Política Habitacional en el Distrito Federal, México: Nuevos Tiempos, Viejos desafíos” *¿Derecho a la Vivienda? Miradas Críticas a las Políticas de Vivienda*. Coordinadora, Rosa Tello i Robira. España, Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2012.
11. Garza, Gustavo. Damián, Araceli. “Ciudad de México. Etapas de Crecimiento, Infraestructura y Equipamiento”. *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México* Coordinadora Martha Schteingart. México, D.F: Colegio de México, 2001.
12. Lugo Goytia, Manuel. “Política de vivienda del Estado Mexicano”. *Aspectos jurídicos de la vivienda*. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991
13. Guerrero Zazueta, Arturo. *¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la suprema corte respecto al nuevo parámetro de control de regularidad*. México, D.F: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.
14. Gutiérrez Rivas, Rodrigo. “De los derechos sociales como derechos programáticos, a los derechos económicos sociales, culturales y ambientales (DESCA), como derechos humanos”. *100 años de la constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*. Coordinadores, Guerrero Galván, Luis René. Pelayo Moller, Carlos María. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016
15. Jiménez Dorantes, Manuel. *Constitución y urbanismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
16. López Velarde Vega, Oscar. “Nociones básicas del Derecho Urbanístico Mexicano”. *Revista de Derecho Notarial*. México, D.F. Imprenta Aldina, 1991
17. López Velarde Vega, Oscar. “El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México”. *Derecho Urbanístico*. Coordinadores, Jorge Fernández

- Ruiz. Juan Rivera Hernández. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011
18. Martínez Bullé Goyre, Víctor M. “El Derecho a la Vivienda digna”. *Aspectos jurídicos de la vivienda*. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
 19. Martínez Gil, José Pablo. “El derecho urbanístico”. *Derecho Urbanístico*. Coordinadores, Jorge Fernández Ruiz. Juan Rivera Hernández. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
 20. Memoria: congreso nacional de vivienda 2013. Coordinador Rodrigo Gutiérrez. Universidad Nacional Autónoma de México. México, DF. 2013.
 21. Morillo, Vicmar. González, Inés. “¿Qué es el derecho humano a una vivienda y hábitat adecuados?” *El derecho humano a una vivienda adecuada*. Venezuela: Caracas, Programa Venezolano de Educación: Acción en Derechos Humanos, 2008.
 22. Parada, Ramón, “Derecho Administrativo t. III, Bienes Públicos, Derecho urbanístico, España. Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.
 23. Paredes Zamora, Alfredo. “El Infonavit y la política social de vivienda en México. Retos y perspectivas hacia el siglo XXI” *Aspectos jurídicos de la vivienda*. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991
 24. Pérez Duarte y Noroña, Alicia Elena. “¿Protección jurídica de la vivienda familiar?”. *Aspectos jurídicos de la vivienda*. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
 25. Ruiz Esparza, Gerardo. “Las acciones del Estado”. *Aspectos jurídicos de la vivienda*. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
 26. Schteingart, Martha. “Producción y políticas habitacionales”. *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México, D.F: El Colegio de México, 2001.

27. Valls Hernández, Sergio. Matute González, Carlos. *Nuevo derecho administrativo*. Prólogo, Mariano Azueta Güitrón. México, D.F: Editorial Porrúa, 2003.
28. Velázquez de la Parra, Manuel. “El Derecho a la Vivienda”. *Aspectos jurídicos de la vivienda*. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
29. Villavicencio, Judith. “Acción Habitacional y Vivienda Popular. Una Propuesta de Programa”. *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México* Coordinadora Martha Schteingart. México, D.F: Colegio de México, 2001.
30. Villavicencio Blanco, Judith. *Condiciones de vida y vivienda*. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.
31. Rubio Benito, María Teresa y Zarate Martín, Manuel Antonio. *Conceptos y Prácticas de Geografía Humana*. Madrid España. Editorial Universitaria Ramón Areces, 2010.
32. Zoida, Florencio, de la Vega, Sofía. Morales, Guillermo, Mas Rafael y Lois, Rubén. *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. España, Barcelona. Editorial Ariel 1999.