



**CNDH**  
M É X I C O

Primera edición: noviembre, 2016

ISBN: 978-607-729-314-9

**D. R. © Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,  
esquina Luis Cabrera,  
Col. San Jerónimo Lídice,  
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño, ilustración y formación:  
Flavio López

*Impreso en México*

## PRESENTACIÓN

Los espacios donde viven las personas se caracterizan por ser dinámicos, en constante crecimiento y cambio. Ahí los seres humanos transitan, conviven, trabajan, estudian y desarrollan todos los aspectos de su vida; en consecuencia, dichos lugares demandan cada vez nuevos y mejores servicios, entre ellos la movilidad y la vivienda.

En materia de derechos humanos existen dos grandes acepciones para el vocablo movilidad: forzada o voluntaria. La primera se refiere al asilo y refugio; y en el segundo de los casos a la emigración, inmigración, tránsito y retorno. La presente cartilla está enfocada al segundo de los alcances, específicamente al derecho de movilidad, tránsito o circulación de las personas, dentro de los asentamientos donde se realizan las actividades cotidianas.

El derecho a la movilidad voluntaria de manera general se refiere al “libre desplazamiento en condiciones óptimas de relación entre medio ambiente, espacio público e infraestructu-

ra”<sup>1</sup>, cuyo cumplimiento permite que las personas alcancen diversos fines que dan valor a la vida.

El derecho a la movilidad está relacionado con diversas necesidades básicas de las personas como la alimentación, pues necesitan desplazarse de un lugar a otro para proveerse de sus víveres, ya sea al campo, los mercados locales o grandes centros de abastecimiento; el derecho a la salud para acudir al servicio médico de manera oportuna; derecho al trabajo para llegar al lugar donde se labora de manera eficiente; derecho a la educación para acudir a la escuela; derecho a un medio ambiente sano al utilizar medios de transporte sostenibles, entre otros.

Dada esta relación, el Estado tiene la obligación de proporcionar los mecanismos adecuados para el goce del derecho de todos al libre tránsito, propiciando que los distintos medios de transporte, públicos o privados, sean de calidad, eficientes, con criterios ambientales; garantizando con ello un lugar seguro para transitar, vivir en paz y con dignidad.

El derecho a la movilidad está vinculado también con el derecho al espacio público, e incluso con el lugar donde las personas han elegido habitar. En este contexto, el derecho a la vi-

---

<sup>1</sup> Fridole Ballén Duque, “Derecho a la movilidad. La experiencia de Bogotá D. C”, *Prolegómenos: Derechos y Valores*, Bogotá, año X, núm. 20, julio-diciembre de 2007, p. 170.

vivienda se refiere al derecho de toda persona a vivir con dignidad y seguridad, a desarrollar libremente la propia personalidad y a participar en los asuntos públicos.<sup>2</sup>

La relación entre el derecho a la movilidad y vivienda es estrecha, pues este último implica que la morada se encuentre en un lugar que permita el acceso oportuno a opciones de empleo, servicios de salud, escuelas y otros servicios sociales. Estos dos temas se han colocado en la agenda internacional de manera central, ejemplo de ello es que en septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó los Objetivos de Desarrollo Sostenible,<sup>3</sup> como un plan de acción mundial en favor de las personas, el planeta y la prosperidad.

En su Objetivo 11, denominado “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” establece, entre otros, la necesidad de asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, así como proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial.

---

<sup>2</sup> Cfr. Gerardo Pisarello, El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales, *Revista catalana de dret públic*, España. núm. 38, 2009, p. 2.

<sup>3</sup> A/RES/69/315 del 1º de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/315> Fecha de consulta: abril 2016.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce la importancia de la movilidad y la vivienda para la dignidad de las personas y se suma al propósito de asegurar su acceso de manera adecuada, segura y asequible. Por ello, ofrece esta publicación con la intención de acercar información oportuna sobre estas materias para coadyuvar a la consolidación de una cultura preventiva y de respeto a los derechos humanos.

La presente cartilla aborda el derecho a la movilidad y a la vivienda desde la perspectiva internacional, la normatividad y políticas públicas nacionales y comparte, asimismo, algunos criterios jurisdiccionales relevantes. Finalmente se plantea la función que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desempeña respecto a ambos temas.

## Contenido

1. El derecho a la movilidad y su relación con otros derechos humanos	8
1.1. Instrumentos internacionales	11
1.2. Legislación nacional y políticas públicas	14
1.3. Criterios jurisdiccionales	16
2. El derecho a una vivienda adecuada	17
2.1. Instrumentos internacionales	18
2.2. Normatividad nacional y políticas públicas	24
2.3. Criterios jurisdiccionales	25
3. La función de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	27
Referencias	29

## 1. El derecho a la movilidad y su relación con otros derechos humanos

La historia de la humanidad se ha caracterizado por grandes procesos de movilidad causados por diversas circunstancias, los cuales han tenido un papel fundamental en el desarrollo de las sociedades. Por ejemplo, en la civilización azteca, la agricultura fue su principal fuente de alimentación y se recurría al trueque con otras regiones para los productos que no se podían obtener dentro del imperio, motivo por el que se implementaron diversas redes y caminos de intercambio, siendo necesario recorrer largas distancias.

Se señaló que en materia de derechos humanos existen dos grandes acepciones para el vocablo movilidad: forzada o voluntaria. Con relación a la movilidad voluntaria, de manera general, alude al desplazamiento de la persona de un lugar a otro, principalmente, con la finalidad de satisfacer necesidades básicas y que permitan mantener una vida digna y en ejercicio del derecho a la libre circulación.

En la actualidad, es innegable que todas las personas tienen la necesidad de trasladarse de un punto a otro, ya sea para acudir a sus lugares de trabajo, asistir a la escuela, a centros de salud, de esparcimiento o para convivir con otras personas, entre otros motivos.



El fenómeno de la movilidad no es exclusivo de las grandes ciudades, sino de cualquier ubicación geográfica en la que se encuentre una persona y tenga que desarrollar su vida cotidiana. Por ende, el libre tránsito o circulación es primordial, aunque en algunos casos presenta distintos retos para los asentamientos humanos.

Por ejemplo, la gran cantidad de transporte automotriz en las ciudades ha provocado altas emisiones de contaminantes atmosféricos. El documento *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe GEO ALC 3 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)*<sup>4</sup> advierte de la mala calidad del aire por el funcionamiento inadecuado de las fuentes móviles y fijas de emisiones, entre otros factores, por los patrones de movilidad y el servicio de transporte.

Por lo que respecta a las zonas rurales, la falta de opciones seguras y eficientes de movilidad repercute en el acceso a los servicios de salud, educación y alimentos, entre otros. Ello vulnera aún más a la población de dichas zonas, quien usualmente manifiesta un mayor grado de pobreza, desnutrición y analfabetismo, entre otras carencias sociales.

---

<sup>4</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, GEO ALC 3. América Latina y el Caribe. Panamá, PNUMA, 2010, p. 134. Disponible en: <http://www.pnuma.org/geo/geocalc3/Doc%20COMPLETO/GEO%20ALC%203%20WEB%20VERSION%20C.pdf> Fecha de consulta: abril 2016.

Según la Evaluación Estratégica de Protección Social en México 2013 realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),<sup>5</sup> la dispersión geográfica de las localidades rurales es una de las barreras más importantes en la provisión de los servicios de salud, por lo que hoy en día, las personas en cuya comunidad se carece de hospitales deben trasladarse invariablemente hacia la más próxima; lo que significa que la falta de transporte deriva en la imposibilidad de acceder a la atención médica.

En ese contexto, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad contenidos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la movilidad humana encuentra estrecha relación con los derechos humanos de acceso a la salud, a un medio ambiente sano, así como a la libertad, la igualdad, la seguridad, la inclusión, como es el caso para las personas con discapacidad o adultas mayores, entre otros.

---

<sup>5</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación Estratégica de Protección Social en México, México, DF: CONEVAL, 2013. pp. 55-57 y 155. Disponible en [http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion\\_Estrategica\\_de\\_Proteccion\\_Social\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf) Fecha de consulta: abril 2016.

## 1.1. Instrumentos internacionales

Desde mediados del siglo pasado se han adoptado diversos instrumentos internacionales que prevén y dan sustento al derecho a la movilidad, entre ellos:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.<sup>6</sup> En su artículo 13 establece el derecho de toda persona a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Así como el derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).<sup>7</sup> En su artículo 22, párrafo primero, señala que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.<sup>8</sup> En su artículo 14.2, in-

---

<sup>6</sup> Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/217\(III\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/217(III)). Fecha de consulta abril de 2016.

<sup>7</sup> Adoptada el 22 de noviembre de 1969, en vigor internacional el 18 de julio de 1978. México la ratificó el 03 de febrero de 1981, y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 07 de mayo de 1981.

<sup>8</sup> Adoptada el 18 de diciembre de 1979, en vigor internacional apartir del 3 de septiembre de 1979. México se vinculó el 18 de diciembre de 1980 y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

ciso h), prevé la obligación de los Estados Parte para adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho, entre otros a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.<sup>9</sup> En su artículo tercero establece que para lograr los objetivos de la Convención, los Estados Parte se comprometen, entre otros, a adoptar las medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la

---

<sup>9</sup> Adoptado el 7 de junio de 1999, en vigor internacional el 14 de septiembre de 2001. México se vinculó el 25 de enero de 2001, y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de marzo de 2001.

educación. Así como para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad.

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>10</sup> En su artículo 20 prevé que los Estados Partes adoptarán medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible.
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.<sup>11</sup> En su artículo 26 prevé el derecho a la accesibilidad y a la movilidad personal, el cual debe permitir que la persona mayor pueda vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida. Establece la obligación para que los Estados Parte adopten de manera progresiva medidas pertinentes para asegurar el acceso de la persona mayor, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnolo-

---

<sup>10</sup> Adoptado el 13 de diciembre de 2006, en vigor internacional a partir de 3 de mayo de 2008. México se vinculó el 27 de septiembre de 2007 y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de mayo de 2008.

<sup>11</sup> México no ha firmado este Tratado Internacional.

gías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso.

Por otra parte, los Objetivos de Desarrollo Sostenible también constituyen un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad; los cuales están vinculados, entre muchos otros derechos humanos, con los relativos a la movilidad y a la vivienda, pues éstos tienen como fin elevar la calidad de vida de las personas; y relacionándolos con los instrumentos internacionales mencionados, es posible inferir que los Estados deben proveer las bases necesarias para el ejercicio de los derechos que se estudian en el presente trabajo.

## **1.2. Legislación nacional y políticas públicas**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 11 establece lo siguiente: Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. La disposición en cita prevé cuatro libertades específicas: la libertad de

entrar en la República, la libertad de salir de ella, la libertad de viajar por su territorio y la libertad de mudar de residencia.

En ese tenor, el derecho de movilidad se refiere al deber del Estado de proporcionar los medios para que las personas puedan desplazarse, por ejemplo a través de las distintas modalidades del transporte público o privado, estableciendo requisitos específicos para acceder al mismo.

El crecimiento demográfico y sin planificación ocasiona viajes cada vez más largos, y un incremento en la demanda de servicios de transporte que sea asequible, inclusivo, eficiente y amigable con el ambiente.

A nivel federal, la autoridad encargada de la elaboración de políticas públicas para asegurar el derecho a la movilidad es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), dependiente del Poder Ejecutivo Federal, y tiene entre sus atribuciones, formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país. Para el tema que nos ocupa, las principales leyes que rigen su actuar son la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal<sup>12</sup> y la Ley de Vías Generales de comunicación.<sup>13</sup> En ese contexto la SCT ha emitido diversas Normas Oficiales Mexicanas (NOM) que tienen como objetivo salvaguardar la seguridad de

---

<sup>12</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1993.

<sup>13</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1940.

las personas, por ejemplo la “NOM-067-SCT-2/SECOFI-1999, Transporte terrestre-servicio de autotransporte económico y mixto-midibús-características y especificaciones técnicas y de seguridad”,<sup>14</sup> y la “NOM-012-SCT-2-2008, Sobre el peso y dimensiones máximas con los que pueden circular los vehículos de autotransporte que transitan en las vías generales de comunicación de jurisdicción federal”.<sup>15</sup>

A nivel estatal las legislaturas locales poseen la facultad para dictar las leyes con base en las cuales los municipios emiten su normatividad interna para organizar la prestación de los servicios públicos de su competencia, como es el caso del transporte, de conformidad con el contenido del artículo 115 constitucional, fracción V, inciso h).

### 1.3 Criterios jurisdiccionales

En México, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis: “Personas con discapacidad. Derecho humano a la movilidad personal contenido en el artículo 20 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”,<sup>16</sup> en la que se hace referencia a la obligación de los Estados

---

<sup>14</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de noviembre de 1999.

<sup>15</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 2008.

<sup>16</sup> Tesis Aislada (Constitucional), 1a. CLVI/2015, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/libreria/Decima2013Docs/18\\_May.pdf](https://www.scjn.gob.mx/libreria/Decima2013Docs/18_May.pdf)



Parte de adoptar medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible, ya que constituye un presupuesto básico para el respeto de su dignidad y para el ejercicio real de sus derechos humanos, considerando que su fundamento radica en el principio de autonomía individual. Por consiguiente, la vida independiente, así como la integración en la comunidad de las personas con discapacidad, no sólo deben garantizarse a través de la infraestructura creada para ello, sino mediante el acceso a servicios de asistencia específicos, pues su privación conlleva un impacto distinto frente a este grupo.

El derecho a la movilidad está basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social, y tiene entre otros fines mejorar las condiciones de vida, armonizar la convivencia, así como el oportuno acceso a otros derechos humanos.

## **2. El derecho a una vivienda adecuada**

Algunos de los atributos o cualidades esenciales de cualquier individuo, son el nombre, el patrimonio y el domicilio. Este último es el lugar de habitación donde la persona ha decidido asentar su vida. En un sentido amplio el derecho a la vivienda adecuada se refiere al derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

El derecho a una vivienda digna es una necesidad primaria que toda persona debe satisfacer, y donde el Estado es un facilitador en la producción y mejora de la vivienda, implementando las medidas necesarias para prevenir la falta de un techo.<sup>17</sup>

## 2.1 Instrumentos internacionales

A nivel internacional se han adoptado diversos instrumentos que prevén el derecho a una vivienda adecuada, entre ellos:

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos.** En su artículo 25 prevé el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
- **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.**<sup>18</sup> En su artículo 14.2, inciso h) prevé la obligación de los Estados Partes para adoptar todas las medidas apropiadas para elimi-

---

<sup>17</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *El Derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo No. 21, pp. 6 y 7. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf) Fecha de consulta: abril, 2016.

<sup>18</sup> Adoptada en Nueva York 18 de diciembre de 1979, en vigor internacional el 3 de septiembre de 1981. México se vinculó el 23 de marzo de 1981 y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

nar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho, entre otros, a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad, el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

- **Convención sobre los Derechos del Niño.**<sup>19</sup> En su artículo 27.3 establece la obligación de los Estados Partes, para que de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adopten las medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad al derecho a un nivel de vida adecuado, en caso necesario, proporcionen asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**<sup>20</sup> En el artículo 11 establece que los

---

<sup>19</sup> Adoptada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989, en vigor internacional el 2 de septiembre de 1990. México se vinculó el 21 de septiembre de 1990 y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de julio de 1991

<sup>20</sup> Adoptado el 6 de diciembre de 1966, en vigor internacional 3 de enero de 1976. México se vinculó el 23 de junio de 1981 y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.

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

- **Recomendación 115 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).**<sup>21</sup> Señala que en principio, la autoridad competente debería, habida cuenta de las condiciones locales, fijar normas mínimas aplicables a las viviendas, con objeto de garantizar la seguridad de la construcción y un nivel razonable de decoro, higiene y comodidad, además de adoptar medidas apropiadas para hacer cumplir tales normas.
- **Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**<sup>22</sup> Entre otros as-

---

<sup>21</sup> Organización Internacional del Trabajo, R115 – Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores. Ginebra, OIT, 1961. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312453](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312453) Fecha de consulta: abril 2016.

<sup>22</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). U.N. Doc. E/1991/23. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FGEN%2F1%2FRev.7&Lang=es](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FGEN%2F1%2FRev.7&Lang=es) Fecha de consulta: abril 2016.

pectos, señala que el derecho a la vivienda debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido amplio en el que se garantice su acceso a todas las personas con independencia de sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el primer párrafo, del artículo 11, no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Dicho concepto significa disponer de un espacio adecuado, seguro, iluminado y ventilado, además de que es necesario que posea una infraestructura básica y una ubicación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

En su sentido más amplio, dicha observación señala que el derecho a una vivienda digna debe considerar los siguientes criterios mínimos:

- **Seguridad Jurídica de la Tierra:** Todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.
- **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura:** Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y a servicios de emergencia.
- **Gastos soportables:** Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.
- **Habitabilidad:** Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.

Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

- **Asequibilidad:** Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como los adultos mayores, los niños, las personas con discapacidad, los enfermos terminales, las personas con VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de riesgo por los fenómenos naturales, y otros grupos de personas.
- **Lugar:** La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.
- **Adecuación cultural:** La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

## 2.2. Normatividad nacional y políticas públicas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo cuarto, párrafo octavo, establece:

*Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.*

A nivel federal, la dependencia encargada de la elaboración de políticas públicas para asegurar el derecho a una vivienda digna es la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que tiene entre sus atribuciones impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población. Para el tema que nos ocupa, las principales leyes que rigen su actuar son la Ley de Vivienda<sup>23</sup> y la Ley General de Asentamientos Humanos.<sup>24</sup>

Por la trascendencia del tema, ambas leyes establecen la concurrencia y coordinación con las autoridades estatales y los

---

<sup>23</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2006.

<sup>24</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.



municipios. Los Estados tienen la potestad para legislar sobre el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y, por su parte, los municipios poseen las facultades de formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano y de centros de población, entre otros.

### 2.3. Criterios jurisdiccionales

En México, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis: “Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. Su contenido no se agota con la infraestructura básica adecuada de aquélla, sino que debe comprender el acceso a los servicios públicos básicos”.<sup>25</sup>

En dicha tesis se establece que de conformidad con la Observación núm. 4 (1991), emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho a una vivienda debe comprender, además de una infraestructura básica adecuada, diversos elementos, entre los cuales está el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales, como son los de emergencia, hospitales, clínicas, escuelas, así

---

<sup>25</sup> Tesis Aislada (Constitucional), 1a. CCV/2015, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/libreria/Decima2013Docs/19\\_JUN.pdf\\_JUN.pdf](https://www.scjn.gob.mx/libreria/Decima2013Docs/19_JUN.pdf_JUN.pdf) Fecha de consulta: abril de 2016.

como la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación. También debe asegurarse que las viviendas tengan acceso a la prestación de servicios como recolección de basura, transporte público, servicio de ambulancias o de bomberos.

Por lo expuesto, debe advertirse que el derecho a una vivienda digna es inherente a la dignidad del ser humano y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales, pues es necesario para mantener y fomentar la salud física y mental, el desarrollo adecuado de la persona, su privacidad, así como su participación en actividades laborales, educativas, sociales y culturales.

En el caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia,<sup>26</sup> la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencia el 1 de julio de 2006, señalando en su parte conducente:

182. Este Tribunal también considera que la quema de las viviendas de El Aro constituye una grave vulneración de un bien indispensable para la población. El propósito de la quema y destrucción de los hogares de los pobladores de El Aro era instituir terror y causar el desplazamiento de éstos, para así obtener una victoria territorial en la lucha en contra de la guerrilla en Colombia (supra párr. 125.26 a

---

<sup>26</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las masacres de Ituango vs. Colombia. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_148\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf) Fecha de consulta: mayo de 2016.

125.103). Por tales motivos, el efecto que tuvo la destrucción de los hogares fue la pérdida, no sólo de bienes materiales, sino de todo referente social de personas que, en algunos casos, habían residido todas sus vidas en dicho poblado. La destrucción de sus hogares, además de constituir una gran pérdida de carácter económico, causó en los pobladores una pérdida de sus más básicas condiciones de existencia, lo cual hace que la violación al derecho a la propiedad en este caso sea de especial gravedad.

#### XIX PUNTOS RESOLUTIVOS

19. El Estado debe implementar un programa habitacional, mediante el cual se provea de vivienda adecuada a aquellas víctimas sobrevivientes que perdieron sus casas y que así lo requieran, en los términos del párrafo 407 de esta Sentencia.

### 3. LA FUNCIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es el organismo público autónomo encargado de proteger y promover los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Fue creada en 1992 en virtud de la adición constitucional del apartado B al artículo 102; siete años después, en 1999, se fortaleció constituyéndose como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria.

Según el artículo 3o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ésta tiene competencia para conocer de presuntas violaciones a los derechos humanos imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal. En el ejercicio de esta labor de defensa, durante sus más de veinticinco años de existencia, la CNDH ha tutelado, entre otros, los derechos vinculados a la movilidad y vivienda. El ejemplo más reciente es la Recomendación 6/2016, emitida en marzo de 2016, sobre el caso de la violación de los derechos humanos, al acceso a una vivienda digna, igualdad y no discriminación, por negativa de otorgamiento de crédito hipotecario, en agravio de V.

Otras Recomendaciones relativas al derecho a una vivienda adecuada son las 76/1994, 60/2012, 75/2013 y 76/2013, dirigidas al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Aunado a su labor de protección y defensa, la Comisión Nacional también tiene a su cargo actividades de promoción y difusión de los derechos humanos, en cuyo contexto, ofrece la presente cartilla con la que espera brindar información oportuna sobre la importancia de la movilidad y la vivienda para la dignidad de las personas. Con ello, se suma al propósito de fomentar su acceso de manera adecuada, segura y asequible, a través del fortalecimiento de la normatividad, políticas públicas y prácticas administrativas que redunden en una mayor protección a los derechos humanos.

## REFERENCIAS

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, A/RES/69/315. Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo, aprobado el 1º de septiembre de 2015. Nueva York, Naciones Unidas, 2015.

BALLÉN DUQUE, Fridole, “Derecho a la movilidad. La experiencia de Bogotá D. C”, Prolegómenos: Derechos y Valores, año X, núm. 20, Bogotá, julio-diciembre de 2007, pp. 169-181. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87602010>

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012, México, 2013.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación General No. 4 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FGEN%2F1%2FRev.7&Lang=es](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FGEN%2F1%2FRev.7&Lang=es) Fecha de consulta: abril 2016.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, Evaluación Estratégica de Protección Social en México. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluación/Estrategicas/Evaluacio\\_Estrategica\\_de\\_de\\_Proteccion\\_Social\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluación/Estrategicas/Evaluacio_Estrategica_de_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf) Fecha de consulta: abril 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso de las Masacres de Ituango v. Colombia. Sentencia del 1 de Julio de 2006. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_148\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf) Fecha de consulta: marzo de 2016.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, El Derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo No. 21. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf) Fecha de consulta: marzo de 2016.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, R115 – Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores. Ginebra, OIT, 1961. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312453](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312453) Fecha de consulta: abril 2016.

PISARELLO, Gerardo, El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales, Revista catalana de dret públic, núm. 38, 2009. Disponible en: [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/Habitatge\\_\\_drets\\_socials\\_i\\_valors\\_constitucionals/article.2008-08-05.8851493790/es](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/Habitatge__drets_socials_i_valors_constitucionals/article.2008-08-05.8851493790/es) Fecha de consulta: abril de 2016.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, GEO ALC 3. América Latina y el Caribe. Panamá, PNUMA, 2010. Disponible en: <http://www.pnuma.org/geo/geoalc3/Doc%20COMPLETO/GEO%20ALC%203%20WEB%20VERSION%20C.pdf> Fecha de consulta: abril de 2016.

Área de emisión: Sexta Visitaduría General  
Fecha de elaboración: octubre, 2016  
Número de identificación: LEGI/CART/206

*Movilidad, vivienda y derechos humanos*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2016 en los talleres de Trigeminum, S. A. de C. V., Campesinos núm. 223-J, colonia Granjas Esmeralda, C. P. 09810, Delegación Iztapalapa, Ciudad de México.

El tiraje consta de 125,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible A. C. (Certificación FSC México)



**CNDH**  
M É X I C O

ISBN: 978-607-729-314-9



9 786077 293149