

Derecho a la vivienda de los grupos de atención prioritaria



Directorio

PRESIDENCIA

Nashieli Ramírez Hernández

CONSEJO

José Alfonso Bouzas Ortíz

Manuel Jorge Carreón Perea

Tania Espinosa Sánchez

Aidé García Hernández

Ileana Hidalgo Rioja

Genaro Fausto Lozano Valencia

Genoveva Roldán Dávila

Rosalinda Salinas Durán

SECRETARÍA EJECUTIVA

Nancy Pérez García

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Yolanda Ramírez Hernández*

Segunda Iván García Gárate

Tercera Christopher Arpaur Pastrana Cortés

Cuarta María Luisa del Pilar García Hernández

Quinta Nadia Sierra Campos

DIRECCIONES GENERALES

Quejas y Atención Integral

Nuriney Mendoza Aguilar

Jurídica

Yolanda Ramírez Hernández

Administración

Gerardo Sauri Suárez

Delegaciones y Enlace Legislativo

Fredy César Arenas Valdez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Educación en Derechos Humanos

Laura Montalvo Díaz

Seguimiento

Alicia Naranjo Silva

Investigación e Información en Derechos Humanos

Domitille Marie Delaplace

Promoción y Agendas en Derechos Humanos

Brisa Maya Solís Ventura

* Persona encargada de despacho.

Derecho a la vivienda de los grupos de atención prioritaria



DIRECCIÓN GENERAL: Nashieli Ramírez Hernández.
COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Christopher Arpaur Pastrana Cortés.
INTEGRACIÓN DE CONTENIDOS: Carolina Vargas Romero, Ma. Cristina Gómez Ríos,
Víctor Pablo Juárez Navarrete y Raúl Camacho Bárcenas.
REVISIÓN DE CONTENIDOS: Margarita Castilla Peón.
DIRECCIÓN EDITORIAL: Domitille Delaplace.
CUIDADO DE LA EDICIÓN: Karina Rosalía Flores Hernández y Karen Trejo Flores.
CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Lilia Alejandra Morales Cerda y
Karina Rosalía Flores Hernández.
DISEÑO Y FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez y Gladys Yvette López Rojas.
FOTOGRAFÍA DE PORTADA: Dirección de Promoción e Información de la Dirección Ejecutiva
de Promoción y Agendas en Derechos Humanos (DEPADH).

Primera edición, 2025

D. R. © 2025, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
demarcación territorial Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México.

www.cdhcm.org.mx

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

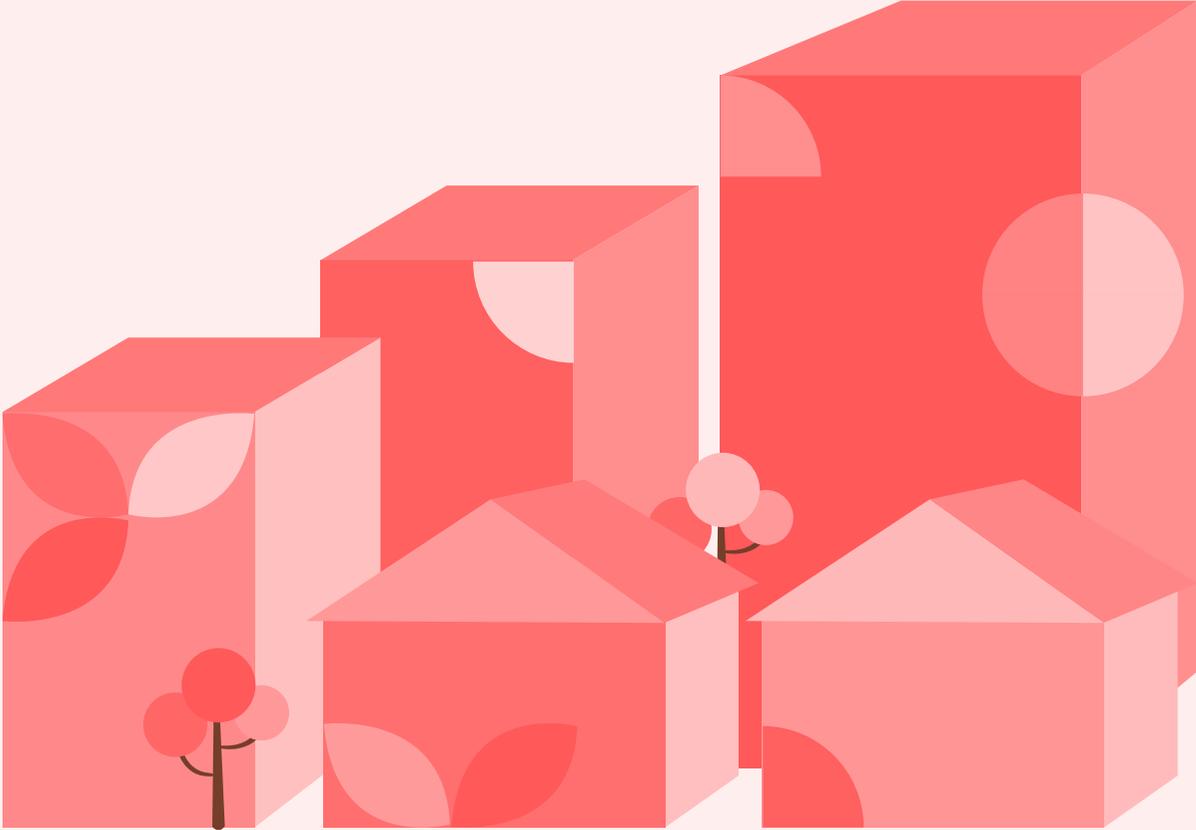
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Contenido

- Introducción 4
- I. **Marco normativo del derecho a la vivienda** 8
- II. **Situación de la vivienda en México**18
 - 1. Situación de la vivienda en la Ciudad de México21
 - 2. Contexto poblacional y necesidad de vivienda en la Ciudad de México 23
 - 3. Vivienda y grupos de atención prioritaria 27
- III. **Programas sociales para el acceso a la vivienda** 33
- IV. **El Instituto de Vivienda de la Ciudad de México** 43
 - 1. Programas y modalidades del Invi 45
 - 2. Evaluación de los programas del Invi 56
 - 3. Acciones del Invi conforme al Sexto Informe de Gobierno 2019-2024 62
- V. **Atención del derecho a la vivienda desde la experiencia de la CDHCM** 65
 - 1. Expedientes de quejas en relación con el derecho a la vivienda 67
 - 2. Instrumentos recomendatorios de la CDHCM emitidos en 2024 en relación con el derecho a la vivienda 70
- VI. **Secretaría de Vivienda de la Ciudad de México** 75
 - 1. Creación de la Secretaría de Vivienda 77
 - 2. Proyección de la política pública en materia de vivienda dentro del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial 79
 - 3. Consideraciones finales hacia la consolidación de la garantía del derecho a la vivienda adecuada 84



Introducción





En la Ciudad de México, como en tantas ciudades del mundo, cohabitan personas con muy diversa capacidad económica. Sin embargo, la mayoría de las viviendas en el mercado están orientadas a clases medias y altas, con precios que superan el poder adquisitivo del grueso de la población de esta gran metrópoli.

De acuerdo con el índice de precios de la vivienda en México, emitido por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), durante el primer trimestre de 2024, el precio de las viviendas con crédito hipotecario aumentó 9.7 por ciento.¹

Dicha publicación da cuenta de que, en ese periodo, el precio promedio de una vivienda a nivel nacional fue de 1 702 000 pesos y el precio mediano de 1 040 000 pesos.² A la luz del ingreso promedio para los deciles más bajos, la adquisición de vivienda digna resulta inasequible para un sector cuantitativamente importante de habitantes del país y de la Ciudad de México.

Aunque en la ciudad capital existen instituciones y programas sociales para el acceso a la vivienda, las personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria encuentran obstáculos considerables para conseguirla debido a sus condiciones de vida y a los controles burocráticos existentes en la normativa. Paradójicamente, esto representa un impacto desproporcionado para la población que menor calidad tiene en el ejercicio de su derecho a la vivienda a la que se dirigen los programas sociales, por lo que es preciso revertirlo por medio del diseño de una política pública de vivienda con un enfoque diferencial e interseccional.

El presente documento expone el parámetro normativo que rige actualmente la política pública en materia de vivienda, que está principalmente orientado hacia los grupos de atención prioritaria; los programas sociales de apoyo a la vivienda vigentes, así como el contexto general en que se encuentra el acceso a las modalidades existentes, de cara a la transición hacia una

¹ Sociedad Hipotecaria Federal, “Índice SHF de precios de la vivienda en México, primer trimestre de 2024”, 13 de mayo de 2024, disponible en <<https://www.gob.mx/shf/documentos/indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-primer-trimestre-de-2024?state=published>>, página consultada el 30 de diciembre de 2024.

² El *promedio* (media) y *mediana* son medidas de tendencia central en estadísticas descriptivas. El *promedio* es la medida en la que se suman todos los valores de datos y se dividen por el número de valores de datos. La *mediana* es la medida correspondiente al valor del punto de datos medio, después de organizar todos los valores de datos en orden ascendente.



Secretaría de Vivienda, como una instancia de Estado exclusivamente destinada a la atención y garantía de este derecho humano multidimensional.

En el contexto de la entrada en vigor de las modificaciones al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda –que reivindica el derecho de toda persona a disfrutar de una vivienda adecuada, así como la obligación del Estado para establecer los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo–, este informe pretende contribuir al diseño e implementación de las bases necesarias para arribar a dicho escenario en la Ciudad de México.



I. Marco normativo del derecho a la vivienda





Los derechos humanos se entrelazan entre sí y, en consecuencia, constituyen la base sobre la cual los seres humanos pueden desarrollarse plena y libremente. Uno de los derechos que mejor ilustran esta característica de interrelación e interdependencia es el derecho a la vivienda, que es fundamental para el desarrollo integral de todos los seres humanos y el ejercicio de sus derechos.

El derecho a la vivienda no se garantiza o agota simplemente al proporcionar o asignar a las personas un espacio físico de cuatro paredes, sino que, de acuerdo con la evolución de los estándares internacionales y nacionales, debe comprenderse como el derecho a un espacio y entorno seguro y adecuado, que brinde a las personas condiciones de privacidad, seguridad y bienestar las que, sin duda, influyen en todos los aspectos de su vida, de manera particular en su salud física y mental y, por esa razón, se encuentra íntimamente correlacionado con otros derechos humanos. Lo anterior es congruente con el concepto de *seguridad humana* definido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como un enfoque ordenador de la política pública en general, que implica la protección de las personas ante las amenazas a sus derechos, a su seguridad y a su vida.

En el ámbito internacional, el derecho a una vivienda adecuada fue, en un principio, reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al señalar que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, la alimentación, el vestido, *la vivienda*, la asistencia médica y los servicios necesarios; y el derecho a la seguridad social, en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.

Posteriormente, ese derecho ha sido desarrollado y robustecido en diversos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que estableció en su artículo 11 que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, lo que incluye necesariamente alimentación, vestido y *vivienda adecuados* y una mejora continua de las condiciones de existencia.

De lo anterior se puede advertir que, de acuerdo con el contexto histórico, el desarrollo dogmático y la regulación normativa de la época, la concepción primigenia de este derecho era, simple y llanamente, el acceso a la vivienda que después se robusteció de forma sustantiva con el reconocimiento del adjetivo *adecuada*, el cual entraña una ampliación sensible del contenido de este derecho, de tal manera que no cualquier espacio destinado a la habitación *per sé* re-



sulte en verdad apropiado para ese fin, sino que el cumplimiento auténtico de ese derecho dependerá de la satisfacción de otras condiciones a él inmanentes.

Así, en su Observación General núm. 4 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destacó lo siguiente:

1. El derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.
[...]
6. Tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. [...] El disfrute de este derecho no debe estar sujeto [...] a ninguna forma de discriminación.
7. El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien 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. [...] En segundo lugar, [...] no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada [...] significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.³

Y señala que son siete los aspectos esenciales del derecho a la vivienda adecuada: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.⁴

En particular sobre la seguridad jurídica de la tenencia establece que, ante cualquier tipo de tenencia:

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. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal

³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación General núm. 4, El derecho a una vivienda adecuada, 1991, disponible en <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGEC%2F4759&Lang=es>, página consultada el 11 de diciembre de 2024, párrs. 1, 6 y 7.

⁴ *Ibidem*, párr. 8, incisos a al g.



de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.⁵

En este mismo sentido, el relator especial sobre la vivienda adecuada refiere como elementos fundamentales del derecho a una *vivienda adecuada* los siguientes:

- 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.
- 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.
- Asequibilidad [accesibilidad económica]: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- 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.
- Accesibilidad [física]: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los [...] [grupos de atención prioritaria, en particular de las personas con discapacidad en su diversidad (física, intelectual, psicosocial y sensorial)].
- 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.
- Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.⁶

Por otra parte, el derecho a una vivienda digna fue incluido como parte sustantiva en la Agenda de Desarrollo Sostenible, conocida también como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015, y son un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y adoptar las medidas necesarias para garantizar que para 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad.

En función de lo anterior, en el ODS 11 se estableció que los esfuerzos de los Estados deben centrarse en la aplicación de políticas y prácticas de desarrollo urbano inclusivo, resiliente y sostenible que den prioridad al acceso a los servicios básicos, a la vivienda a precios asequibles, al transporte eficiente y a los espacios verdes para todo el mundo y, por lo tanto, un objetivo

⁵ *Ibidem*, párr. 8, inciso *a*.

⁶ Naciones Unidas, “El derecho humano a una vivienda adecuada”, disponible en <<https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing#:~:text=En%20virtud%20del%20derecho%20internacional,servicios%2C%20escuelas%20y%20empleo%20adecuados>>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.



específico para 2030 es el aseguramiento del acceso a todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles.⁷

La Nueva Agenda Urbana, aprobada el 20 de octubre de 2016 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, representó

un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo.⁸

En dicha Agenda se estableció como aspiración que las ciudades y los asentamientos humanos cumplan la función social y ecológica para alcanzar de manera progresiva una plena realización del derecho a la vivienda, como parte fundamental de un nivel de vida adecuado, “igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida”.⁹

Por lo tanto, el relator especial destacó la necesidad de promover viviendas asequibles y sostenibles, el financiamiento de la vivienda, “en particular la producción social del hábitat en el desarrollo económico y la contribución del sector para estimular la productividad en otros sectores económicos”, y también reconoció que “la vivienda aumenta la formación de capital, los ingresos, la generación de empleo y el ahorro y puede contribuir a la transformación económica sostenible e inclusiva en los planos nacional, subnacional y local”.¹⁰

Los alcances de este derecho también han sido materia de diversos informes, como ocurrió con el de la relatora especial sobre una vivienda adecuada, en el que señaló que la vivienda adecuada, la dignidad, la seguridad y la vida están estrechamente interrelacionados y son básicamente inseparables. Por lo tanto, estableció que “el derecho a la vida no puede separarse del derecho a un lugar seguro para vivir, y éste sólo tiene sentido en el contexto de un derecho a vivir con dignidad, seguridad y sin violencia”.¹¹

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Objetivo 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles”, disponible en <<https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/ciudades-comunidades-sostenibles>>, página consultada el 30 de diciembre de 2024.

⁸ Naciones Unidas, *Nueva Agenda Urbana*, onu-Hábitat III, 2017, p. iv, disponible en <<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.

⁹ *Ibidem*, párr. 13, inciso a.

¹⁰ *Ibidem*, párr. 46.

¹¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, A/71/310, 8 de agosto de 2016, párr. 27, disponible en <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/253/05/pdf/n1625305.pdf>>, página consultada el 31 de diciembre de 2024.



Por otra parte, en el informe denominado *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto*, el relator especial sobre una vivienda adecuada refirió que 1 600 000 000 de personas en todo el mundo no tienen una vivienda adecuada y carecen de servicios esenciales como agua, saneamiento y electricidad. Además de que las proyecciones indican que para 2030, esta crisis de la vivienda podría afectar a 3 000 000 000 de personas, lo que priva a las comunidades y personas históricamente discriminadas del acceso a oportunidades iguales, lo que es un requisito fundamental para las sociedades justas.¹²

El propio relator especial señaló que la asequibilidad es un aspecto crítico del derecho a una vivienda adecuada,¹³ refirió diversos factores que han afectado la disponibilidad de viviendas asequibles, entre los que destacan una disminución del apoyo público para que las familias con ingresos bajos y medios alcancen una vivienda adecuada, y dijo que el financiamiento de la vivienda ha convertido “la vivienda de una necesidad social fundamental en una herramienta de inversión, despojándola de su función intrínseca de proporcionar espacios vitales seguros y dignos”.¹⁴

Así también, señaló que “los Estados deben ofrecer ayuda económica y facilitar opciones de vivienda social, garantizando que las personas puedan acceder a una vivienda incluso en los casos en que no tengan los medios para sufragar los costos iniciales”.¹⁵

En el mismo orden de ideas, precisó que “el retraso en el acceso a la vivienda pública o social, a las prestaciones de vivienda o a la seguridad social básica, pueden vulnerar el derecho a una vivienda asequible y adecuada”, en razón de que estos retrasos impiden la capacidad de las personas de asegurarse condiciones de vida adecuadas en el momento oportuno.¹⁶

El relator refirió que la mayoría de las personas y comunidades que se enfrentan a la inasequibilidad de la vivienda pertenecen a grupos marginados y desfavorecidos que, a menudo, carecen de seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, por lo que se ven obligadas a vivir en condiciones precarias e informales y carecen de protección frente a riesgos para la salud como el calor, el frío, la humedad u otros peligros estructurales; por ello, es necesario que los Estados regulen, supervisen y hagan “cumplir las disposiciones que garanticen viviendas accesibles a las personas con ingresos mínimos o nulos”.¹⁷

¹² Asamblea General de las Naciones Unidas, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto*, A/78/192, 15 de agosto de 2023, párr. 1, disponible en <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/240/72/pdf/n2324072.pdf>>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.

¹³ *Ibidem*, párr. 2.

¹⁴ *Ibidem*, párr. 3.

¹⁵ *Ibidem*, párr. 17.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 18.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 27.



En ese sentido, el relator especial recomienda a los Estados que garanticen periodos de espera razonables para que las personas puedan acceder a subsidios de vivienda o a viviendas sociales y asequibles, y ellas deben facilitar su uso combinado con otras medidas e iniciativas de protección social.¹⁸

En el ámbito nacional, el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁹ establece el derecho de toda persona a disfrutar de una vivienda adecuada; para lo que las leyes secundarias establecerán los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar dicho objetivo.

La Ley de Vivienda, reglamentaria del precepto constitucional antes señalado, en su artículo 2º establece el estándar para considerar una vivienda digna y decorosa, para lo cual se deben cumplir las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, que garanticen condiciones de salubridad, espacios habitables y auxiliares, así como la satisfacción de servicios básicos; que brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en su propiedad o legítima posesión y que, simultáneamente, considere criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los fenómenos naturales que puedan ser agresivos.²⁰

En el ámbito local, la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 9º, apartado E,²¹ establece que todas las personas tienen derecho a una vivienda adecuada para sí y su familia, que esté adaptada a sus necesidades; así como la obligación de las autoridades de adoptar 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, además de que deben impulsar planes accesibles de financiamiento.

Asimismo, el artículo 16, apartado E, numeral 2, incisos a y c de la constitución local, refieren que la política habitacional procurará la construcción de la vivienda adecuada que atienda a la población de menores ingresos, en situación de pobreza y a los grupos de atención prioritaria.

Por su parte, la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México señala que

¹⁸ *Ibidem*, párr. 76.

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 31 de diciembre de 2024.

²⁰ Ley de Vivienda, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2006; última reforma publicada el 14 de junio de 2024, artículo 2º.

²¹ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017; última reforma publicada el 3 de octubre de 2024.



el derecho a una vida digna comprende llevar una existencia libre del temor, así como los derechos a la alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo digno, el derecho a la ciudad, la participación ciudadana, movilidad, seguridad, a un medio ambiente sano y los demás necesarios para que las personas ejerzan plenamente sus capacidades como seres humanos.²²

De igual manera, la ley referida establece como parte del derecho a la vida digna

el derecho a un mínimo vital que tiene por objeto garantizar las condiciones materiales de una subsistencia acorde con la dignidad humana y poder llevar una vida libre del temor, mediante la satisfacción de niveles mínimos esenciales de los derechos a la alimentación, vestido, vivienda, trabajo, salud, transporte, educación, cultura y a un medio ambiente sano y sustentable.²³

También define que

el derecho a una vivienda adecuada se entenderá de acuerdo con los contenidos esenciales definidos en los instrumentos del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de los mecanismos de las convenciones de las que el Estado mexicano sea parte.²⁴

De los estándares internacional y local puede advertirse la estrecha relación que tiene el derecho a la vivienda con otros derechos humanos, por lo tanto, se puede concluir válidamente que el derecho a la vivienda es una base imprescindible para el disfrute de otros derechos –como a la vida, a la alimentación, al vestido, a la educación, a la salud, a la calidad de vida, al medio ambiente sano, entre otros– a fin de que las personas se encuentren en condiciones de alcanzar un determinado nivel de bienestar, el cual requiere que todas sus necesidades básicas sean satisfechas de manera adecuada.

Para garantizar el derecho a una vivienda digna ésta debe contar con los servicios indispensables como escuelas, hospitales, transporte público, recolección de basura, entre otros servicios, que salvaguarden el acceso a los demás derechos reconocidos constitucional, convencional y legalmente.

La Ley de Vivienda para la Ciudad de México, como norma reglamentaria, tiene el objetivo de “garantizar el derecho a la vivienda como un derecho humano universal”;²⁵ así como el de “establecer los lineamientos generales de la política y programas de vivienda” en esta ciudad.²⁶

²² Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 8 de febrero de 2019; última reforma publicada el 7 de junio de 2019, artículo 26.

²³ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, artículo 55.

²⁴ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, artículo 59.

²⁵ Ley de Vivienda para la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 23 de marzo de 2017; última reforma publicada el 3 de octubre de 2024, artículo 1º, fracción I.

²⁶ Ley de Vivienda para la Ciudad de México, artículo 1º, fracción II.



De igual manera, dicha ley señala que el derecho a una vivienda adecuada deberá cumplir como mínimo con los siguientes elementos:

- 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 ennumerados en la Ley de Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, así como el mejoramiento de aquellas viviendas que se encuentren declaradas 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 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.²⁷

²⁷ Ley de Vivienda para la Ciudad de México, artículo 3º, fracciones I-VII.



II. Situación de la vivienda en México



Fotografía: CDHCM-DEPADH.



De conformidad con las Reglas de operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2024, la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) calculó que alrededor de 8 500 000 viviendas “se encuentran en condición de rezago habitacional, esto es, los materiales de techos, muros o pisos son considerados como precarios”.²⁸

Asimismo, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en la mayoría de los casos donde existe rezago habitacional, el ingreso se identifica como uno de los principales factores relacionados: “57.9% de los hogares que se ubican en los primeros cuatro deciles económicos (que en su totalidad cuentan con ingresos por debajo de la línea de pobreza por ingresos) son viviendas en rezago habitacional”.²⁹

Entidades como Chiapas, Guerrero y Oaxaca tienen un mayor porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza por ingresos y un mayor porcentaje de rezago de vivienda. En tanto que la Ciudad de México y Nuevo León se ubican entre los estados con menor porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza por ingresos y entre los que tienen un menor porcentaje de rezago habitacional.³⁰

De acuerdo con datos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), al cierre de 2022 poco más de 7 700 000 personas derechohabientes cumplían con los puntos necesarios para ejercer su crédito hipotecario, de las cuales 31.5% tenía un ingreso inferior a 2.7 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) mensual vigente (no más de dos salarios mínimos mensuales), circunstancia que hizo evidente que ésta es una población que requiere más apoyos gubernamentales para ejercer su derecho a la vivienda, lo que confirma el informe alternativo conjunto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la Coalición Internacional para el Hábitat, de 2017. Dicho informe señala que en México la compra de vivienda nueva sólo es accesible para quienes perciben ingresos

²⁸ Reglas de operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2024, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2023, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/909230/DOF_-_Diario_Oficial_de_la_Federaci_n.pdf>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*



superiores a cinco salarios mínimos, ya que “a partir de ese nivel de ingreso se puede acceder a créditos hipotecarios públicos y privados”.³¹

En este sentido, el Coneval destaca que alrededor de 73 600 000 mexicanas y mexicanos no pueden acceder al mercado formal de vivienda al no percibir ingresos por hogar equivalentes a más de los cinco salarios mínimos referidos.³²

1. Situación de la vivienda en la Ciudad de México

De conformidad con el diagnóstico para la elaboración del proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020-2035, el censo de 2020 reportó que en la capital del país existían 3 036 239 viviendas totales, de las que 7.51% (207 026) estaban deshabitadas y 71 780 eran de uso temporal. Asimismo, existían 2 756 319 viviendas particulares habitadas que en las últimas décadas crecieron a un ritmo constante para alcanzar 31 250 viviendas por año.³³

De igual manera, destaca que el porcentaje de viviendas desocupadas se ha mantenido cercano a 10% durante los últimos 20 años. Este porcentaje equivale a cubrir la demanda habitacional de casi siete años, considerando que en la ciudad surgen anualmente 30 900 nuevos hogares. Asimismo, cabe mencionar el notable aumento de las viviendas destinadas a uso temporal, como las que ofrece la plataforma digital Airbnb, que crecieron de 22 122 a 71 780 entre 2000 y 2020, lo que representa un aumento de 324 por ciento.³⁴

En ese mismo periodo, la Ciudad de México ha registrado un promedio de 42 500 hogares sin acceso a vivienda.³⁵ No obstante, se aprecia una ligera disminución entre 2000 y 2005, seguida de un incremento hacia 2020. Dicha tendencia está vinculada con el aumento en los costos de la vivienda y del suelo urbano.³⁶

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

³³ Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, *Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México*, IPDP, s. f., p. 85, disponible en <<https://ceavi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/7.%20Proyecto%20Programa%20General%20de%20Ordenamiento%20Territorial%202020-2035.pdf>>, página consultada el 30 de diciembre de 2024.

³⁴ *Idem.*

³⁵ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía el *hogar* “es un conjunto de personas que pueden ser familiares o no, que comparten la misma vivienda”, y *vivienda* es un espacio delimitado por paredes y techos. Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Cuéntame de México, Población, Hogares”, disponible en <<https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/hogares.aspx?tema=P#:~:text=Hogar%20es%20el%20conjunto%20de,en%20familiares%20y%20no%20familiares.>>>, página consultada el 30 de diciembre de 2024.

³⁶ Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, *Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México*, *op. cit.*, p. 92.



En cuanto al tema de asequibilidad, cada año 20 000 hogares pertenecientes a los deciles I al V de ingresos deben dejar de habitar la Ciudad de México debido a la falta de opciones de vivienda asequible. Sin embargo, gran parte de estas personas sigue trabajando y utilizando servicios básicos en la capital, lo que resulta en más de 1 500 000 viajes diarios entre los municipios metropolitanos y las alcaldías centrales de la ciudad.³⁷

Desde 1990 el número de viviendas particulares habitadas ha crecido en términos absolutos, pero la oferta de vivienda se ha concentrado mayormente en los segmentos medio, residencial y residencial plus. Esta situación ha llevado a una migración casi forzada de los hogares con menores ingresos (deciles I a V de ingreso corriente) hacia el Estado de México, así como hacia el suelo de conservación, zonas de alto riesgo y áreas naturales protegidas. Se estima que, en promedio, alrededor de 7 000 hogares al año han seguido esta tendencia en las últimas dos décadas.³⁸

Entre 2000 y 2020 el número de viviendas habitadas en la ciudad creció en 624 909 unidades, sin embargo, durante el mismo periodo se formaron 1 219 415 hogares, de los cuales sólo 650 597 lograron acceder a una vivienda dentro de la capital, de éstos, la mayoría (72%) pertenecía a los deciles VI al X de ingresos, lo que representa 454 657 hogares que pudieron comprar o rentar una vivienda.³⁹

El precio de la mayor parte de la vivienda nueva de más de 45 m² es superior a 1 400 000 pesos, lo que la hace inasequible para la mayoría de las familias, debido a su nivel de ingreso y al acceso limitado a fuentes de financiamiento.⁴⁰

La falta de vivienda asequible para los hogares con menos ingresos en la ciudad ha llevado a que, de los nuevos hogares formados que suman 1 219 415 (incluyendo matrimonios, divorcios, hogares unipersonales, uniones libres y otras configuraciones no familiares) hayan emigrado 401 388, que fueron 50% de menores ingresos; su destino principal fue hacia los municipios metropolitanos del Estado de México. De los hogares que emigraron, sólo 5% (29 524) pertenecía al decil X, mientras que 23% (137 956) correspondía a los deciles VI al IX.⁴¹

De 2000 a 2020, de los 196 347 hogares pobres que se quedaron en la ciudad, sólo 105 han accedido anualmente a través del mercado de vivienda. Así, mediante el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (Invi) y otros programas de gobierno, 140 869 han podido tener y construir una vivienda a través de un crédito a tasa 0%. En ese mismo periodo, 41 845 han rentado una vivienda y cerca de 152 300 hogares se han hacinado o se han ido a vivir al suelo

³⁷ *Ibidem*, p. 94.

³⁸ *Idem*.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, *Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México*, op. cit., p. 95.

⁴¹ *Ibidem*, p. 107.



de conservación, es decir, un promedio anual de 7 250 viviendas se han construido en nuevos asentamientos humanos irregulares”.⁴²

Por lo anterior, es claro que entre el universo poblacional que enfrenta serias dificultades para acceder a una vivienda propia, son los grupos de atención prioritaria los que se encuentran particularmente en condiciones precarias e inequitativas, lo cual reduce de forma significativa sus posibilidades de adquirir un lugar para vivir por cuenta propia. De ahí la trascendencia que desempeñan los programas sociales para el acceso a la vivienda como factores de equilibrio social, que son promovidos por el Gobierno Federal y el Gobierno de la Ciudad de México.



Si bien, en los últimos años se aprecia una leve disminución de los hogares sin acceso a vivienda, esta propensión está directamente vinculada con el aumento en los costos de la vivienda y del suelo urbano, lo que afecta a las poblaciones más excluidas y con menores ingresos en la ciudad.

2. Contexto poblacional y necesidad de vivienda en la Ciudad de México

En 2020, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en colaboración con el Infonavit y la SHF, llevaron a cabo la Encuesta Nacional de Vivienda (Envi) 2020, “con el objetivo de producir información estadística sobre las características de la vivienda en México que permitiera generar un panorama amplio sobre la situación en el país, y las necesidades y demanda de la población al respecto”.⁴³

A continuación se presentan algunos de los resultados más relevantes en la Ciudad de México, donde en 2020 había 2 719 942 viviendas habitadas y 2 808 652 hogares.⁴⁴

Cuadro 1. Viviendas particulares habitadas, según condición de tenencia de servicios básicos*

Sanitario	Agua entubada**	Drenaje***	Electricidad
2 676 309	2 714 327	2 716 200	2 712 177

* La suma puede ser mayor al total porque una vivienda pudo reportar la tenencia de más de un servicio básico.

** Incluye agua dentro de la vivienda y sólo en el patio o terreno.

*** Incluye drenaje o desagüe conectado a la red pública, una fosa séptica o biodigestor, una tubería que va a dar a una barranca o grieta, y una tubería que va a dar a un río, lago o mar.

Fuente: INEGI, Envi 2020.

⁴² *Ibidem*, p. 107.

⁴³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Vivienda (Envi) 2020”, Antecedentes y Objetivo general, disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2020/>>, página consultada el 26 de noviembre de 2024.

⁴⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Vivienda (Envi) 2020”, Tabulados, disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2020/#tabulados>>, página consultada el 26 de noviembre de 2024.



Cuadro 2. Viviendas particulares habitadas, según tipo de tenencia

Rentada	Prestada*	Propia**	Otra situación
731 534	468 214	1 391 504	128 690

* Incluye viviendas prestadas por familiares o amistades y viviendas prestadas por el trabajo.

** Incluye viviendas propias, pero que las están pagando, propias e intestadas o en litigio.

Fuente: INEGI, Envi 2020.

Cuadro 3. Viviendas particulares habitadas rentadas, según motivo principal de renta

Personal*	Económico**	Otros	No especificado
272 559	404 456	47 960	6 559

* Incluye las respuestas: “No le interesa comprar”, “Prefiere invertir en su persona (viajes, estudios, negocio)” y “Por facilidad de poder mudarse, si cambia de ciudad o empleo”.

** Incluye las respuestas: “La mensualidad es menor que una hipoteca” y “No tiene acceso a crédito (hipotecario o bancario)/No tiene recursos”.

Fuente: INEGI, Envi 2020.

Cuadro 4. Viviendas particulares habitadas propias,* según forma de adquisición

Se compró nueva	Se compró usada	Se construyó**	Se obtuvo de otra manera
294 539	264 891	728 451	103 623

* Incluye viviendas propias, pero que las están pagando, propias e intestadas o en litigio.

** Incluye las viviendas que las construyó un(a) albañil o trabajador(a) por su cuenta, un(a) ingeniero(a) o arquitecto(a), una empresa constructora o alguna persona del hogar.

Fuente: INEGI, Envi 2020.

Cuadro 5. Viviendas particulares habitadas propias,* según fuente de financiamiento**

Crédito Infonavit	Crédito Fovissste	Crédito de otra institución pública	Crédito de una institución financiera privada***	Préstamos de familiares, amistades u otras personas	Recursos propios	Subsidios federal, estatal o municipal	Viviendas particulares habitadas propias sin financiamiento
114 623	72 219	78 835	139 615	75 119	965 600	57 660	37 034

* Incluye viviendas propias pero que las están pagando, propias e intestadas o en litigio.

** La suma puede ser superior al total de viviendas porque se pudo escoger más de una opción.

*** Incluye créditos de una institución financiera privada (banco, Sociedad Financiera de Objeto Limitado (Sofol), caja de ahorro) y créditos de alguna organización no lucrativa.

Fuente: INEGI, Envi 2020.



Cuadro 6. Viviendas particulares habitadas propias* con algún crédito vigente, según fuente de financiamiento**

Crédito Infonavit	Crédito Fovissste y otras instituciones públicas	Crédito de una institución financiera privada***	Préstamos de familiares, amistades u otras personas
58 016	53 937	39 132	12 769

* Incluye viviendas propias pero que las están pagando, propias e intestadas o en litigio.

** La suma puede ser superior al total de viviendas porque se pudo escoger más de una opción.

*** Incluye créditos de una institución financiera privada (banco, Sofol, caja de ahorro) y créditos de alguna organización no lucrativa.

Fuente: INEGI, Envi 2020.

Cuadro 7. Viviendas particulares habitadas, según antigüedad de la vivienda

5 años o menos	De 6 a 10 años	De 11 a 20 años	De 21 a 30 años	31 o más años	No especificado
93 587	235 313	552 606	550 247	1 112 479	175 710

Fuente: INEGI, Envi 2020.

Cuadro 8. Viviendas habitadas, según metros de construcción (m²)

Hasta 55 m ²	De 56 a 100 m ²	De 101 a 150 m ²	De 151 a 200 m ²	Más de 200 m ²	No especificado
900 226	1 022 240	310 689	151 544	169 030	166 213

Fuente: INEGI, Envi 2020.

Cuadro 9. Viviendas particulares habitadas, según problemas estructurales*

Grietas o cuarteaduras en techos o muros	Pandeos o deformaciones en los marcos de las puertas o ventanas	Levantamientos o hundimientos del piso	Humedad o filtraciones de agua en cimientos, muros o techos	Fracturas, pandeos o deformación de columnas, vigas o traves	En las tuberías de agua o drenaje dentro de la vivienda	Viviendas sin problemas estructurales**
797 724	308 484	284 415	881 870	182 932	194 449	1 385 904

* La suma puede ser mayor al total porque una vivienda pudo reportar más de un problema estructural.

** Incluye las viviendas particulares habitadas que declararon no saber si tienen problemas estructurales.

Fuente: INEGI, Envi 2020.

Cuadro 10. Hogares según condición de tener necesidad de rentar, comprar o construir una vivienda independiente de la que habitan

Sí	No	No especificado
759 121	2 046 170	3 361

Fuente: INEGI, Envi 2020.



Cuadro 11. Hogares que tienen necesidad de rentar, comprar o construir una vivienda independiente de la que habitan y número de viviendas requeridas, según tipo de adquisición proyectada para la vivienda

Total de hogares que tienen necesidad de rentar, comprar o construir una vivienda independiente de la que habitan	Total de viviendas requeridas	Tipo de adquisición proyectada para la vivienda*			
		Rentar	Comprar**	Construir	No especificado
759 121	801 055	53 805	486 061	231 607	29 582

* La suma puede ser mayor al total de hogares porque un hogar puede requerir más de una vivienda.

** Incluye viviendas que se quieren comprar nuevas o usadas.

Fuente: INEGI, Envi 2020.

Cuadro 12. Hogares que tienen necesidad de comprar o construir una vivienda independiente de la que habitan y número de viviendas requeridas para comprar o construir, según motivo principal de adquisición

Total de hogares que tienen necesidad de comprar o construir una vivienda	Total de viviendas requeridas para comprar o construir	Motivo principal de adquisición*			
		Características de la vivienda	Infraestructura de la localidad**	Económicos	Personales
684 297	717 668	75 092	46 670	145 202	450 704

* La suma puede ser mayor al total de hogares porque un hogar puede requerir más de una vivienda.

** Incluye las respuestas: “Por las vías de acceso y cercanía a servicios”, “Por seguridad de la zona” y “Para cambiarse a un mejor entorno (vecinos, medio ambiente)”.

Fuente: INEGI, Envi 2020.

De acuerdo con las cifras del INEGI, el número de viviendas particulares habitadas en la Ciudad de México ha evolucionado de la siguiente manera:⁴⁵

Cuadro 13. Evolución de viviendas habitadas por quinquenio

Año	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Número de viviendas	1 798 067	2 010 799	2 131 410	2 287 189	2 453 031	2 601 323	2 756 319

Fuente: INEGI, Envi 2020.

⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Viviendas particulares habitadas por entidad federativa, serie de años censales de 1990 a 2020”, disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/tabaldos/interactivos/?pxq=Vivienda_Vivienda_01_4de68d98-e773-43eb-bea7-d239ce35524a&idrt=56&opc=t>, página consultada el 22 de noviembre de 2024.



De 1990 a 2020 aumentaron a 958 252 las viviendas particulares habitadas, lo que representa 53.29% de las existentes en 1990.

En el Censo de Población y Vivienda de 2020, el INEGI reportó las siguientes cifras para la Ciudad de México: 3 035 125 viviendas particulares, de las cuales 2 756 319 estaban habitadas, 207 026 deshabitadas y 71 780 son de uso temporal.⁴⁶

Asimismo, el proceso de verticalización que esencialmente puede ser entendido como la intensificación en el uso del suelo urbano y la adición en niveles y construcción en altura, en la ciudad ha tenido un aumento acelerado, esto se ve reflejado en el incremento del porcentaje de viviendas en departamento.⁴⁷ En 2010, en la ciudad capital, el porcentaje era de 28.7% en tanto que en 2020 subió a 30.1%. Las alcaldías que en 2020 tuvieron una mayor verticalización son Benito Juárez (75.7%), Cuauhtémoc (73.3%) y Miguel Hidalgo (60.3%), debido a que en el centro de la ciudad el precio del suelo tiende a ser más elevado y suele haber una mayor densidad poblacional, de forma que la demanda en materia de vivienda generalmente es satisfecha a través de la construcción de departamentos.⁴⁸

Los datos obtenidos por el INEGI, tanto en la Envi 2020 como en el Censo de Población y Vivienda 2020, permiten observar la necesidad de vivienda en la Ciudad de México, así como otros aspectos importantes para la creación o ajuste de la política pública sobre vivienda en esta entidad, a fin de que un mayor número de personas puedan acceder a ésta, con apego a los estándares establecidos para ese derecho humano.

3. Vivienda y grupos de atención prioritaria

El principio de igualdad y no discriminación constituye el fundamento esencial para garantizar el acceso a todos los demás derechos, comenzando con el reconocimiento de la personalidad y la capacidad jurídica. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha enfatizado de manera constante que este principio es un pilar clave en cualquier sistema democrático y una base fundamental del sistema de protección de los derechos humanos.⁴⁹

⁴⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Presentación de resultados. Ciudad de México, Censo de Población y Vivienda 2020*, disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_cdmx.pdf>, página consultada el 22 de noviembre de 2024.

⁴⁷ Ernesto López-Morales et al., "Verticalización inmobiliaria y valorización de renta de suelo por infraestructura pública: un análisis econométrico del Gran Santiago, 2008-2011", en *EURE (Santiago)*, vol. 45, núm. 136, septiembre de 2019, pp. 113-134, disponible en <<https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000300113>>, página consultada el 30 de diciembre de 2024.

⁴⁸ Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, *Informe de actividades sobre la evaluación de las políticas públicas de la Ciudad de México 2021-2022*, Ciudad de México, octubre de 2022, p. 30, disponible en <<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/649/a13/2b3/649a132b3b162000185654.pdf>>, página consultada el 22 de noviembre de 2024.

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II.171, 12 de febrero de 2019, disponible en <<https://www.oas>



Aplicar el principio de igualdad y no discriminación implica cuestionar la supuesta “neutralidad” de las normas al momento de interpretar el derecho.⁵⁰ Esto exige considerar las diferencias que pueden darse entre las personas debido a factores como su raza, color de piel, sexo, género, orientación sexual, edad, idioma, religión, opiniones políticas o de otra naturaleza, origen nacional o social, situación económica, estado civil, estado de salud o cualquier otra condición.⁵¹

En este sentido, la doctrina y diversas fuentes normativas han acuñado el término *categorías sospechosas*⁵² para hacer referencia a las razones de distinción, exclusión, restricción o preferencia no justificadas basadas en relaciones de poder y subordinación históricas⁵³ que enfrentan ciertos grupos denominados de atención prioritaria.

Al respecto, el artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México garantiza a estos grupos la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que enfrentan la desigualdad estructural, causada por la discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos en el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Así, las autoridades de esta ciudad capital están obligadas constitucionalmente a implementar las medidas necesarias para eliminar de manera progresiva las barreras que impiden la plena realización de sus derechos, para lo cual deben promover, entre otras acciones, medidas de nivelación con enfoque de atención diferencial.

Asimismo, reconoce como grupos de atención prioritaria, de manera enunciativa mas no limitativa, los siguientes:⁵⁴

- Mujeres.
- Niñas, niños y adolescentes.
- Personas jóvenes.
- Personas mayores.

[org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf](https://www.cidh.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf)>, página consultada el 30 de diciembre de 2024.

⁵⁰ Frances Alsen, “El sexo en el derecho”, en Alicia Ruíz (comp.), *Identidad femenina y discurso jurídico*, Nueva York, Pantheon, 2000, pp. 137-156.

⁵¹ Naciones Unidas, “La Declaración Universal de Derechos Humanos”, artículo 2º, disponible en <<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>>, página consultada el 30 de diciembre de 2024.

⁵² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, tesis aislada, 1a./cccxv/2015, “Categorías sospechosas. la inclusión de nuevas formas de éstas en las constituciones y en la jurisprudencia atiende al carácter evolutivo de la interpretación de los derechos humanos”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, t. II, 23 de octubre de 2015.

⁵³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis aislada, 1a./xLIII/2014, “Derecho humano a la igualdad jurídica. Contenido y alcances de su dimensión sustantiva o de hecho”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, 14 de febrero de 2014. Véase también Suprema Corte de Justicia de la Nación, P./J.10/2016, jurisprudencia, “Categoría sospechosa. Su escrutinio”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, t. I, septiembre de 2016.

⁵⁴ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11, apartados A, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P.



- Personas con discapacidad.
- Personas lesbianas, *gays*, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis, intersexuales, *queer*, asexuales y otras identidades (LGBTTTIQA+).
- Personas migrantes y sujetas a protección internacional.
- Víctimas.
- Personas en situación de calle.
- Personas privadas de la libertad.
- Personas que residen en instituciones de asistencia social.
- Personas afrodescendientes.
- Personas de identidad indígena.
- Personas de minorías religiosas.

Con la finalidad de garantizar la equidad de oportunidades entre las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria y el resto de la población, en el marco del derecho a la igualdad y no discriminación las autoridades tienen la responsabilidad de implementar medidas administrativas, legislativas o de otro tipo –como acciones afirmativas, políticas públicas, reingeniería institucional, armonización normativa, y herramientas metodológicas o técnicas de interpretación– a efecto de evitar cualquier diferenciación injustificada que perpetúe la marginación histórica o estructural de un grupo social.⁵⁵

Entendiendo que los grupos de atención prioritaria son sectores de la población que enfrentan situaciones de vulnerabilidad o discriminación y que debido a sus circunstancias requieren medidas especiales de protección y apoyo o acceso a derechos, las políticas públicas, programas sociales y servicios deben partir de un análisis interseccional y un enfoque diferenciado, atendiendo a sus condiciones particulares.

Una vez precisado lo anterior, respecto de los *grupos de atención prioritaria* en relación con el derecho a la vivienda, es de destacar que si bien la Ley de Vivienda para la Ciudad de México establece que la política de vivienda debe “promover la producción de vivienda rural y para la población vulnerable”,⁵⁶ es decir, estructuralmente discriminada, no es menos cierto que del análisis normativo (efectuado en ese mismo ordenamiento) no establece los mecanismos para que los grupos de atención prioritaria puedan tener acceso preferente a los programas de vivienda, como tampoco lo precisan las Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera del Invi.

⁵⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1a./XLI/2014, tesis aislada, “Derecho humano a la igualdad jurídica. Contenido y alcances de su dimensión sustantiva o de hecho”, *doc. cit.*

⁵⁶ Ley de Vivienda para la Ciudad de México, artículo 26, fracción xix.



Las Reglas señalan que

la Política de Vivienda se orienta, por tanto, a generar medios que permitan desarrollar una amplia gama de opciones a los diversos sectores sociales que afrontan problemas habitacionales, principalmente aquellos dirigidos a la atención prioritaria a grupos en condiciones de pobreza, vulnerables o que habiten en situación de riesgo, así como al apoyo a la producción social de vivienda en el Distrito Federal.⁵⁷

Además establecen como sujetos prioritarios de crédito a madres o padres solteros y jefas de familia con dependientes económicos; personas mayores; personas indígenas; personas con discapacidad, y habitantes de vivienda en alto riesgo.⁵⁸ A continuación se ofrecen particularidades de identificación:

- *Personas mayores*: las personas mayores, especialmente aquellas que no cuentan con redes de apoyo familiar o tienen condiciones de salud que les impiden llevar una vida independiente, ven dificultado su acceso a los programas debido a su incapacidad de desplazarse, así como a la dificultad para obtener la documentación necesaria e incluso enfrentan obstáculos para interpretar la normatividad de los programas; por ello, tanto los programas como quienes laboran en el servicio público deberán facilitar los procesos para esta población.
- *Personas con discapacidad*: las personas con alguna discapacidad física, mental, sensorial o de desarrollo requieren servicios y apoyos específicos para su integración a los programas específicos.
- *Mujeres*: las mujeres que han sufrido violencia de género –incluyendo violencia doméstica, laboral, sexual o institucional–, así como las madres solteras, requieren una atención particular si son víctimas de violencia y/o como jefas de familia.
- *Migrantes*: son las personas que llegan a la Ciudad de México desde otros estados del país o del extranjero, especialmente aquellas que viven en condiciones de irregularidad o en situación de desplazamiento forzado.
- *Personas en situación de calle*: son las personas que carecen de vivienda y viven en la vía pública enfrentando condiciones extremas de exclusión social y no cuentan con documentos oficiales de identificación.
- *Personas privadas de la libertad y sus familias*: son las personas que se encuentran en reclusión, así como sus familias; enfrentan dificultades de reinserción social y de tipo económico.

⁵⁷ Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera*, 2018, s. f., p. 13, disponible en <<https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/ROPS/ReglasOperacion2018.pdf>>, página consultada el 12 de noviembre de 2024.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 39 y 40.



Se puede advertir que esas precisiones son una simple mención, pues no constituyen un parámetro acabado que en la realidad sea útil para ponderar la atención que los grupos de atención prioritaria requieren para acceder, de manera preferente, a los programas de vivienda que ofrece el Invi.

Para tal efecto es necesario señalar que las condiciones de dichos grupos, *de facto*, no se toman en consideración en el procedimiento para asignar a las personas inscritas en la Bolsa de Vivienda en lugares disponibles de proyectos donde tenga cabida la demanda adicional, dado que el procedimiento establecido es el siguiente:

- Se hará un orden de prelación de acuerdo con la fecha de inscripción a la Bolsa de Vivienda; [...]
- En los casos en que haya lugares disponibles para la demanda adicional en proyectos cuyas características de financiamiento rebasen los montos del crédito que otorga el Invi a los beneficiarios, siguiendo el orden de prelación mencionado serán seleccionados los demandantes inscritos que cuenten con ahorro previo y constante.
- Cuando un demandante inscrito en la Bolsa de Vivienda sea a la vez derechohabiente de algún organismo de seguridad social, los recursos a que tiene derecho en ese organismo, se tomarán en cuenta para establecer el esquema de incorporación a un proyecto de vivienda que financie o promueva el Invi.
- Los solicitantes de vivienda que presenten al instituto un proyecto de adquisición, sea de vivienda en uso o compra de cartera, no serán inscritos en la Bolsa de Vivienda; el Invi procurará dar curso a su solicitud de manera directa.⁵⁹

Por lo anterior, es claro que pertenecer a un grupo de atención prioritaria no es un factor determinante de prelación y/o preferencia para la asignación a los demandantes inscritos en la Bolsa de Vivienda.

Por el contrario, es destacable que uno de los elementos que determinan la prelación es que las personas solicitantes tengan un ahorro previo y constante,⁶⁰ lo que puede resultar contraproducente a los grupos de atención prioritaria, a quienes, en la mayoría de las ocasiones, no les es factible realizar aportaciones de manera constante en la bolsa de ahorro debido a su situación de pobreza y falta de atención.

Ante lo anterior, es necesario precisar que respecto de las personas mayores –también integrantes de los grupos de atención prioritaria– las Reglas de operación establecen que en caso de rebasar la edad de 64 años es necesario recurrir a la figura de un *deudor solidario*,⁶¹ por lo

⁵⁹ *Ibidem*, p. 53.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 14.

⁶¹ *Ibidem*, p. 39.



que, si la persona mayor no cuenta con alguna persona que pueda fungir como tal, se limitaría su acceso a los programas de crédito que otorga el Invi.

Por otra parte, cabe señalar que otro de los problemas que enfrentan los grupos de atención prioritaria, sobre todo aquellas personas que viven en situación de calle, es el trámite y la entrega de los documentos y requisitos para acceder a los programas del Invi; de manera particular ocurre con la identificación oficial y el comprobante de domicilio que, precisamente por su situación particular, no pueden conseguir y aportar para realizar los trámites correspondientes.

Asimismo, se destaca que las Reglas de operación prevén la aplicación de ayudas de beneficio social (que son un complemento de la inversión recuperable) y tienen como objetivo que toda persona beneficiaria de los programas del Invi haga realidad su garantía del derecho a la vivienda, sin que ésta se limite a su capacidad de pago; sin embargo, la aplicación de esas ayudas no es clara respecto de la forma en que deben solicitarse y menos aún sobre del mecanismo de aprobación, ya que sólo se señala que:

- Al inicio de cada ejercicio el Consejo Directivo aprobará el monto total de ayudas de beneficio social que aplicará durante el año y en el transcurso de su ejercicio, las ampliaciones que ese recurso requiera.
- La aplicación de las ayudas de beneficio social deberá ser aprobada por el Comité de Financiamiento, exceptuando las ayudas para el pago de renta.
- La aprobación de ayudas de beneficio social deberá tener destinatario preciso, lo que implica que todo proyecto que requiera de ayudas de beneficio social deberá aprobarse con padrón integrado al 100%.⁶²



De acuerdo con los registros estadísticos, se aprecia que del total de las personas que son propietarias de sus hogares, sólo 21% adquirió una vivienda nueva, mientras que el resto optó por vías como comprar un inmueble usado o construir; además, de quienes habitan viviendas particulares propias, 63% la adquirió con recursos propios; 9% recurrió a alguna institución crediticia privada; 5% recurrió a préstamos familiares y el resto lo hizo con algún crédito de gobierno. En otras palabras, la mayor parte adquiere viviendas propias con recursos propios.

Si se toma en cuenta que un bajo porcentaje de la población tiene la capacidad de adquirir una vivienda nueva y que quienes lo consiguen recurren a diversos medios –como préstamos privados–; el contexto de los grupos de atención prioritaria se muestra aún más complejo para adquirir una vivienda, pues pocas veces cuentan con documentos oficiales, historial crediticio y mucho menos con recursos financieros suficientes.

⁶² *Ibidem*, p. 49.



III. Programas sociales para el acceso a la vivienda





En el presente informe no se considera el acceso a la vivienda a través de los créditos y programas establecidos en el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) y en el Infonavit, ya que para tener acceso a cualquiera de los programas y créditos que otorgan es necesario ser derechohabiente, debido a que los apoyos derivan de prestaciones de seguridad social/laboral, a las cuales, en la mayoría de los casos, los grupos de atención prioritaria no pueden acceder.

Una vez precisado lo anterior, es importante señalar que para materializar y garantizar el derecho a la vivienda –de manera particular a los grupos de atención prioritaria–, la Ley de Vivienda, en su artículo 5º, establece que “los programas públicos de vivienda, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda deberán considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional”⁶³ y las diversas necesidades habitacionales. De igual manera, refiere que la programación del sector público en materia de vivienda se incluye en el Programa Nacional de Vivienda, entre otros instrumentos.

En este sentido, el Programa Nacional de Vivienda 2019-2024 señala que “millones de mexicanos viven en asentamientos precarios que carecen de servicios y equipamientos mínimos, además de que en muchos casos los tiempos y costos de transporte para tener acceso al trabajo, la educación y el abasto son elevados”.⁶⁴

Para establecer los objetivos de dicho programa se tomaron en consideración “los siete elementos de una vivienda adecuada definidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU): seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural”.⁶⁵

Dentro del diagnóstico realizado en el citado programa, a la luz de los elementos de una vivienda adecuada, resultan relevantes las siguientes conclusiones:⁶⁶

⁶³ Ley de Vivienda, artículo 7º, fracción I.

⁶⁴ Gobierno de México, *Programa Nacional de Vivienda 2019-2024*, s. f., p. 12, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/513675/Programa_Nacional_de_Vivienda_2019-2024.pdf>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 14.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 14-19.



- El 16.3% de las viviendas propias habitadas no cuenta con tenencia segura por falta de escrituras.
- Una de cada cinco viviendas presenta carencias en el acceso a alguno de los servicios básicos (agua potable, drenaje sanitario, energía, entre otros).
- En cuanto a la asequibilidad, señala que uno de los desafíos es el acceso insuficiente e inequitativo a opciones de financiamiento, el cual se encuentra enfocado a una parte de población derechohabiente que cubre sólo 44% de la fuerza laboral en México.
- Existe un acceso insuficiente o inequitativo a crédito para la vivienda, sobre todo si se considera que los instrumentos financieros en este sector están enfocados principalmente en la adquisición de vivienda por parte de población derechohabiente, lo que excluye a las personas que laboran en el sector formal, pero con ingresos limitados, y en el sector informal.
- Del total de los subsidios entregados por la Conavi entre 2013 y 2018, 66% fue dirigido a la adquisición de vivienda nueva.
- Los grupos sociales en situación de discriminación experimentan dificultades para conseguir una vivienda que se adapte a sus necesidades, además de que las políticas públicas enfocadas que brindan apoyos específicos a estos grupos han sido limitadas.

En el Programa Nacional de Vivienda 2019-2024 se establecieron cinco objetivos prioritarios:

1. Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población.
2. Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos.
3. Fomentar conjuntamente con el sector social y privado, condiciones que propicien el ejercicio del derecho a la vivienda.
4. Asegurar el derecho a la información y la rendición de cuentas de todos los actores del sistema de vivienda adecuada.
5. Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio.⁶⁷

Ahora bien, corresponde a la Conavi, sectorizada a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), constituirse a nivel federal como la entidad operadora de estrategias y programas derivados de la política nacional, particularmente en la atención a las necesidades de vivienda de la población en situación de pobreza.⁶⁸ En 2023 la Conavi ejecutó los siguientes programas:

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 23 y 24.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 6.



- Programa Nacional de Reconstrucción (PNR).
- Programa de Vivienda Social (PVS).

El PNR es un programa social que otorga subsidios para la reconstrucción parcial o total de las comunidades afectadas por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 y del 16 de febrero de 2018. Está focalizado en la región centro-sur del país.⁶⁹

En el artículo 2.1 de las Reglas de operación del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2024 se establece como su objetivo:

Atender los municipios afectados por los sismos, a través de un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud, así como, la restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos.⁷⁰

No obstante, es de destacar que la Sedatu informó sobre la conclusión del PNR y precisó que durante su operatividad se reconstruyeron más de 62 000 viviendas, 172 hospitales y centros de salud; más de 5 000 escuelas y más de 2 000 templos y edificios históricos.⁷¹

Por su parte, el PVS ofrece subsidios de vivienda a la población de bajos ingresos que se encuentra en rezago habitacional o con necesidad de vivienda, pero no cuenta con acceso a recursos o a financiamiento suficiente para adquirir una vivienda adecuada.⁷²

⁶⁹ Comisión Nacional de Vivienda, “Programa Nacional de Reconstrucción, componente de vivienda”, 22 de abril de 2019, disponible en <<https://www.gob.mx/conavi/acciones-y-programas/programa-nacional-de-reconstruccion-componente-de-vivienda>>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.

⁷⁰ Reglas de operación del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2024, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2023, disponible en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713382&fecha=30/12/2023#gsc.tab=0>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.

⁷¹ Gobierno de México, Comunicado 1018/2024, Concluye Sedatu Programa Nacional de Reconstrucción con 72 295 acciones en diez estados del país, 27 de julio de 2024, disponible en <<https://reconstruyen.doesperanza.gob.mx/concluye-sedatu-programa-nacional-de-reconstruccion-con-72-mil-295-acciones-en-10-estados-del-pais/>>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.

⁷² Comisión Nacional de Vivienda, “Programa de Vivienda Social, PVS”, 16 de abril de 2024, disponible en <<https://www.gob.mx/conavi/acciones-y-programas/s177-programa-de-vivienda-social-pvs>>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.



Para cumplir el objetivo anterior, de conformidad con lo señalado en la *Memoria documental S177 Programa de Vivienda Social 2019-2024*, la Conavi ofrece apoyos a través de dos esquemas de operación:⁷³

- a) Subsidio 100% Conavi: son subsidios otorgados directamente a la persona beneficiaria, no asociados a crédito y a subsidio de otra entidad, y serán utilizados para cubrir necesidades de vivienda y atender las condiciones de rezago habitacional de la población prioritaria.
- b) Cofinanciamiento: el esquema de operación de cofinanciamiento se basa en la combinación de aportaciones de distintas fuentes de financiamiento que serán aplicadas a la intervención habitacional. Estas pueden ser subsidio Conavi, crédito de entidad ejecutora, ahorro previo de la persona beneficiaria, subsidio local (estatal o municipal), aportación del organismo estatal o municipal de vivienda y aportaciones de cualquier ente público, social y privado.⁷⁴

Dicho programa opera mediante seis modalidades para la aplicación del subsidio: a) Adquisición de Vivienda; b) Autoproducción; c) Reubicación de Vivienda; d) Reconstrucción de Vivienda; e) Mejoramiento Integral Sustentable, y f) Mejoramiento de Unidades Habitacionales.

Asimismo, establece 21 líneas de apoyo relativas a los componentes específicos que aportan el recurso de manera única o progresiva y que, a su vez, se dividen en 13 líneas de intervención para la vivienda y en ocho líneas complementarias.

Esas 13 líneas de intervención para la vivienda son:

- a) Adquisición de Suelo; b) Adquisición de Vivienda Nueva; c) Adquisición de Vivienda en uso; d) Ampliación de Vivienda; e) Edificación de Conjunto Habitacional para Reubicación; f) Mantenimiento de instalaciones generales y áreas comunes; g) Mejoramiento de Vivienda; h) Mejoramiento Sustentable de la Vivienda; i) Rehabilitación de Vivienda con valor patrimonial; j) Rehabilitación de Vivienda Edificada con Sistemas constructivos tradicionales; k) Reconstrucción Parcial de Vivienda; l) Reconstrucción Total de Vivienda y, m) Vivienda Nueva.⁷⁵

⁷³ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Comisión Nacional de Vivienda, *Memoria documental S177 Programa de Vivienda Social 2019-2024*, 2024, pp. 61 y 62, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/946945/MemDoc_PVS.pdf>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 61.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 62.



Las ocho líneas complementarias son las siguientes: “i) Accesibilidad; ii) Demolición y desmantelamiento de vivienda; iii) Espacio Auxiliar Productivo; iv) Estudios y dictámenes; v) Suministro y Acarreo de Materiales; vi) Reforzamiento estructural de la vivienda; vii) Obra preventiva; viii) Sustentabilidad”.⁷⁶

Como base de comparación, es importante destacar que, de conformidad con la Memoria documental S177 antes citada, los criterios de elegibilidad para el acceso a dicho programa son los siguientes:⁷⁷

Cuadro 14. Criterios de elegibilidad del pvs

Subsidio 100% y cofinanciamiento sin crédito	Subsidio aplicable en cofinanciamiento con crédito
Tener 18 años o más de edad	
En el caso de personas menores de edad que tengan dependientes económicos directos en primer grado deberán presentar la documentación probatoria emitida por la autoridad competente.	
Población sin acceso a servicios financieros de crédito ofrecidos por cualquiera de las entidades ejecutoras registradas por la Comisión.	La población derechohabiente del Fovissste o Infonavit con crédito para vivienda otorgado por alguno de estos organismos, con ingreso individual de hasta 2.6 veces el valor de la UMA mensual vigente. Salvo en los casos en los que la población haya sufrido daños en su vivienda derivado de fenómenos perturbadores.
Las personas no derechohabientes del Infonavit o Fovissste, con ingreso del hogar de hasta cinco veces el valor de la UMA mensual vigente, que habita en localidades rurales y urbanas en el territorio nacional, tendrán acceso a las modalidades para la aplicación del subsidio mediante: a) Adquisición de Vivienda; b) Auto-producción; c) Reubicación de Vivienda; d) Reconstrucción de Vivienda; e) Mejoramiento Integral Sustentable y f) Mejoramiento de Unidades Habitacionales. Salvo en los casos en los que la población haya sufrido daños en su vivienda derivado de fenómenos perturbadores.	Población con crédito para vivienda no otorgado por Fovissste o Infonavit con ingreso por hogar de hasta cinco veces el valor de la UMA mensual vigente.

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Comisión Nacional de Vivienda, *op. cit.*, p. 227.



Cuadro 14. Criterios de elegibilidad del PVS (continuación)

Subsidio 100% y cofinanciamiento sin crédito	Subsidio aplicable en cofinanciamiento con crédito
<p>Pertenecer a la población prioritaria que se encuentre en las siguientes situaciones: a) Situados en zonas de población mayoritariamente indígena, b) Con mujeres jefas de hogar, c) Afectados por desastres, d) Asentados en zonas de riesgo, e) Situados en zonas con altos índices de violencia e inseguridad, f) De grupos sociales en situación de vulnerabilidad por riesgo, por ingreso o por condiciones.</p>	<p>El ingreso del hogar solicitante se determinará a partir de los datos manifestados en la Cédula de información socioeconómica.</p>
<p>Personas afectadas por fenómenos perturbadores, quienes tendrán acceso a las modalidades: a) Adquisición de Vivienda; b) Autoproducción; c) Reubicación de Vivienda; d) Reconstrucción de Vivienda; e) Mejoramiento Integral Sustentable; y, f) Mejoramiento a Unidades Habitacionales; y se mantendrán como criterios de prioridad: atender a quienes habiten en zonas con mayor grado de marginación, con población mayoritariamente indígena o con altos índices de violencia, considerando las localidades con mayor concentración de daños materiales, la proporcionalidad de la afectación por el número de inmuebles en la localidad, y el mayor daño en la infraestructura y las viviendas.</p>	
<p>En el caso de Mejoramiento a Unidades Habitacionales, serán beneficiadas unidades habitacionales de interés social, determinadas conforme a la legislación local que corresponda, que presenten un deterioro físico evidente o un requerimiento urgente.</p>	
<p>El ingreso del hogar solicitante será determinado a partir de los datos manifestados en la Cédula de información socioeconómica.</p>	

Fuente: Tomado de Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Comisión Nacional de Vivienda, *op. cit.*, 227 y 228.

Según la *Memoria Documental SI77 Programa de Vivienda Social 2014-2024*, en el Sistema de Información Estadística de la Conavi (SIESCO), con corte al 31 de julio de 2024, en la Ciudad de México únicamente se tenían 35 acciones en el Programa Subsidio 100% Conavi,⁷⁸ de lo que se advierte que los grandes apoyos de programas sociales corren a cargo de las autoridades de la Ciudad de México.

Por esa razón, en dicha entidad es el Invi el organismo encargado de la protección y realización del derecho a la vivienda de la población que por su condición socioeconómica o por ser parte de un grupo de atención prioritaria requieren de la acción del Estado, de conformidad con el artículo 5º, fracción xxviii de la Ley de Vivienda.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 231.



En este sentido, en términos de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Vivienda para la Ciudad de México, las funciones del citado instituto son las siguientes:

- I. Elaborar el 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.
- II. Diseñar, implementar y realizar las acciones que permitan satisfacer las necesidades de vivienda de interés social y popular, producción social del hábitat y de la vivienda para las y los habitantes de la Ciudad de México;
[...]
- IV. Establecer las medidas para asegurar el cumplimiento de los programas aprobados en materia de vivienda de interés social;
[...]
- VI. Fomentar la creación de instrumentos fiscales y financieros que estimulen la producción social de la vivienda.
[...]
- VIII. Diseñar esquemas de crédito, subsidio y brindar asistencia técnica a los beneficiarios en los programas de autoproducción, autoadministración, autoconstrucción y producción social de la vivienda.
[...]
- X. Otorgar crédito de manera individual o colectiva a los miembros de las organizaciones sociales, cooperativas de vivienda y asociaciones civiles, siempre y cuando se sujeten a las Reglas de Operación del mismo.⁷⁹

Por lo anterior, el objetivo del Invi es diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente en la población de escasos recursos económicos de la Ciudad de México. Asimismo, dentro de sus atribuciones se encuentran la promoción, fomento y ejecución de programas de edificación, remodelación, regeneración y rehabilitación de vivienda en todas sus modalidades.⁸⁰

⁷⁹ Ley de Vivienda para la Ciudad de México, artículo 13.

⁸⁰ Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, *Reglas de operación del Programa Social "Otorgamiento de ayudas de beneficio social a personas beneficiarias del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, ejercicio 2023"*, 21 de enero de 2023, disponible en <<https://invi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/ROPS/2023/mv.pdf>>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.





La Ciudad de México cuenta con programas de vivienda elaborados con enfoque de derechos humanos, pues en su diseño se contemplan estándares del derecho internacional sobre vivienda; sin embargo, las modalidades de los programas y financiamientos muestran una complejidad de forma y fondo que requiere de adecuaciones por medio de una estrategia institucional clara y accesible para la ciudadanía.



IV. El Instituto de Vivienda de la Ciudad de México





El 29 de septiembre de 1998 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Decreto por el que se creó el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México,⁸¹ con el propósito de reordenar las estructuras gubernamentales que están a cargo de la política de vivienda, y para incrementar su eficacia y eficiencia, en torno a un programa con objetivos claros y definidos, capaces de atender, debida y oportunamente, las necesidades de vivienda de los sectores más desprotegidos.

Dicho decreto, en su artículo primero, señala que “se crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio”,⁸² lo que, desde entonces, le ha permitido constituirse en la instancia especializada y encargada de la definición de la política pública en materia de vivienda, mediante el análisis e implementación de programas específicos orientados a atender las demandas sociales de vivienda, principalmente de los grupos de atención prioritaria, de los que más adelante habremos de referirnos.

Para la materialización de sus fines, el Invi tiene una serie de programas que, aunque compartan la misma visión social, cada uno reúne características y finalidades particulares concretas, tal como se describen enseguida.

1. Programas y modalidades del Invi

Programa de Vivienda en Conjunto

El Programa de Vivienda en Conjunto es aplicable “en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional; pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con

⁸¹ Decreto que crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de septiembre de 1998, disponible en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/porta_old/uploads/gacetitas/septiembre98_29_161.pdf>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.

⁸² *Ibidem*, artículo primero.



vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser re-habilitada”.⁸³

MODALIDADES

A continuación se presentan las distintas modalidades del Programa de Vivienda en Conjunto.

En las dos primeras modalidades, los gastos de constitución de régimen de condominio se podrán incluir en el financiamiento correspondiente.

Cuadro 15. Modalidades del Programa de Vivienda en Conjunto

<p>Vivienda nueva terminada</p> 	<p>Se puede financiar integralmente con recursos del Invi o con otras fuentes de financiamiento. Esta modalidad corresponde a la construcción de vivienda nueva realizada en predios con uso habitacional y con factibilidad de servicios, en un proceso único de edificación que cumpla con las necesidades de área construida, seguridad estructural, instalaciones, servicios, áreas privativas y áreas de uso común.</p>
<p>Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados</p> 	<p>Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes, siempre que el inmueble esté en buenas condiciones estructurales, o bien, cuando las obras de rehabilitación garanticen que el inmueble tendrá una vida útil y duradera, que contribuya a la conservación del patrimonio histórico o artístico. La característica particular de estos inmuebles es que están catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes, o la Dirección de Patrimonio Cultural Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi).</p> <p>Puede aplicarse de manera conjunta con la modalidad de vivienda nueva terminada cuando en el inmueble donde se desarrolle un proyecto de vivienda sea necesario conservar parte de la construcción existente por tratarse de un inmueble catalogado.</p>

⁸³ Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera 2018*, op. cit., p. 19.



Cuadro 15. Modalidades del Programa de Vivienda en Conjunto (*continuación*)

<p>Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados</p> 	<p>Esta modalidad consiste en la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes cuando el inmueble requiere de rehabilitación o mejoras mediante obras estructurales o en instalaciones sanitarias o eléctricas, o requiere acciones de mantenimiento con las que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura del inmueble.</p>
<p>Vivienda progresiva</p> 	<p>Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda individual o plurifamiliar, a través de un proceso de construcción paulatina o en etapas, en proyectos de tipo horizontal o vertical.</p> <p>Considera la construcción de vivienda con espacios habitables mínimos que den prioridad a elementos estructurales, instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, que en conjunto consoliden gradualmente el inmueble y brinden seguridad y bienestar a sus ocupantes.</p>
<p>Adquisición de vivienda</p> 	<p>Esta modalidad consiste en adquirir una vivienda propiedad de terceros, ya sea nueva o en uso, en la que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura.</p>
<p>Arrendamiento con opción a compra</p> 	<p>Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda sujeta a un periodo de pago de rentas mediante un contrato de arrendamiento que combine obligaciones condicionales de venta, en plazo y precio determinado, considerando las rentas o parte de éstas como aportación anticipada en favor de sus beneficiarios o arrendatarios al ejercer el financiamiento para compra de vivienda; en caso contrario el Invi no devolverá pago alguno recibido a cuenta y deberá desocupar la vivienda.</p> <p>Esta modalidad se puede aplicar también en viviendas que no sean propiedad del Invi, bajo las condiciones de ayuda social establecidas en el contrato respectivo.</p>



Cuadro 15. Modalidades del Programa de Vivienda en Conjunto (*continuación*)

<p>Condominio familiar</p> 	<p>Es un crédito inicial o complementario para cubrir los gastos del proceso de constitución del régimen de propiedad en condominio de un inmueble, con el objeto de escriturar las unidades privadas existentes. Cubre estudios, proyectos, trámites legales, gastos notariales o administrativos y, en términos de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, se tendrán por satisfechos en su aplicación los requisitos administrativos, urbanos y sanitarios por tratarse de una disposición que tiene como único y exclusivo destinatario a este Instituto.</p> <p>Las y los propietarios de vivienda de interés social y popular podrán ser beneficiarios de las facilidades administrativas y estímulos fiscales vigentes, aun cuando no soliciten el otorgamiento del crédito, siempre y cuando cumplan los requisitos que se establezcan.</p>
--	---

Fuente: Tomado de Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera 2018*, op. cit., pp. 20 y 21.

Programa de Mejoramiento de Vivienda

Las Reglas de operación lo describen de la siguiente manera:

Este Programa se aplica en inmuebles ubicados en suelo urbano y en suelo habitacional rural de baja densidad; regularizados o en proceso de regularización, que acrediten propiedad o posesión; en vecindades que no se redensifiquen y en departamentos de interés social y popular. Es un apoyo financiero a los procesos de autoadministración y mantenimiento que realizan las familias que no tienen otras fuentes de financiamiento y se encuentran en situación de pobreza.

Tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional; fomenta el arraigo familiar y barrial. Así también, contribuye a los procesos de consolidación o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad, así como al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar y fomenta prácticas de sustentabilidad.

Este Programa se llevará a cabo mediante una asesoría integral calificada en lo social, jurídico, financiero, técnico y de desarrollo sustentable.

La asesoría técnica del Programa desarrollará propuestas participativas con la comunidad organizada de mejoramiento del entorno barrial, de colonia, de pueblo y/o de unidad habitacional donde aplique acciones. A nivel de lote familiar deberá integrar: el levantamiento de las construcciones existentes, anteproyecto con las familias que lo habiten, proyecto participativo del



área a intervenir, costos y presupuestos, control y supervisión del proceso constructivo y finiquito de la obra.⁸⁴

MODALIDADES

En el siguiente cuadro se concentran las nueve modalidades del Programa de Mejoramiento de Vivienda:

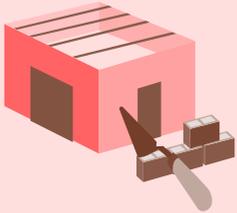
Cuadro 16. Modalidades del Programa de Mejoramiento de Vivienda

<p>Mejoramiento de vivienda</p> 	<p>Esta modalidad corresponde a la intervención orientada a detener, prevenir o resolver el deterioro del inventario habitacional, ampliar el espacio de una vivienda ya construida, elevar la calidad de vida y de la urbanización con la finalidad de incrementar su valor, la superficie y calidad de la vivienda, considerando necesidades de sustentabilidad.</p>
<p>Mantenimiento general</p> 	<p>Consiste en la rehabilitación de las unidades de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil. Atiende desde el reforzamiento de los elementos estructurales hasta acciones de mantenimiento como impermeabilización, cambio de instalaciones eléctricas e hidrosanitarias, pisos, herrería, etcétera.</p>
<p>Vivienda nueva progresiva</p> 	<p>Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en segundos o terceros niveles y/o en predios o lotes familiares. Se aplica además en sustitución de vivienda precaria o con riesgo por el deterioro que registra.</p>
<p>Obra externa</p> 	<p>Consiste en la acción que refuerza la habitabilidad de las viviendas. Atiende el remozamiento de fachadas, protecciones a colindancias, juntas constructivas, drenajes, cisternas, cárcamos de bombeo, iluminación exterior, áreas comunes, escaleras exteriores, etc. Aplica como crédito inicial o complementario.</p>

⁸⁴ *Ibidem*, p. 21.



Cuadro 16. Modalidades del Programa de Mejoramiento de Vivienda (*continuación*)

<p>Vivienda productiva</p> 	<p>Crédito complementario adherido a un crédito activo. Se utiliza para construir, mejorar o rehabilitar un local para actividades económicas o para financiar una parte de la vivienda entre cuyos usos se encuentra el desarrollo de una actividad productiva para el sustento familiar. Puede otorgarse en cualquier momento de la vida del crédito principal.</p>
<p>Condominio familiar</p> 	<p>Las y los propietarios de vivienda de interés social y popular podrán ser beneficiarios de las facilidades administrativas y estímulos fiscales vigentes, aun cuando no soliciten el otorgamiento del crédito, siempre y cuando cubran los requisitos que se establezcan.</p>
<p>Ampliación de vivienda para arrendamiento en lote familiar</p> 	<p>Esta modalidad corresponde a la ampliación, para arrendamiento de la vivienda de familias de escasos recursos con el objetivo de incrementar la oferta de vivienda en alquiler en la ciudad.</p>
<p>Vivienda catalogada patrimonial</p> 	<p>La característica principal de estos inmuebles es estar catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes o la Dirección de Patrimonio Cultural Urbano de la Seduvi.</p>
<p>Programa de Apoyo y Gestión Crediticia para Inmuebles con Daños Estructurales Reparables, denominado Crédito Emergente para Reparación de Vivienda (CERV)</p> 	<p>Destinado a personas poseedoras o propietarias de inmuebles con daños reparables, causados por el sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017, de conformidad en lo dispuesto por la Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente.</p>

Fuente: Tomado de Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera 2018, op. cit.*, pp. 21 y 22.



Programa de Autoproducción de Vivienda

Las Reglas de operación lo describen de la siguiente manera:

Este Programa es el que se desarrolla progresivamente bajo el control directo de los acreditados de forma individual o colectiva, donde todo el proceso se realiza sin fines de lucro, a través de la participación de sus beneficiarios; desde la planeación, la gestión del suelo, elaboración de diseño, estudios y proyectos, demolición, edificación y mantenimiento; con el fin de obtener mayores y mejores alcances en la vivienda bajo su propia construcción o administración.⁸⁵

Programa de Suelo

Las Reglas de operación lo definen de la siguiente forma:

Este programa consiste en la conformación y consolidación de una Bolsa de Suelo Urbano e Inmuebles Habitacionales con viabilidad técnica, financiera y jurídica para el desarrollo habitacional, que evite la especulación del suelo urbano y el crecimiento urbano en zona de reserva, en concordancia con los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico.

La Bolsa de Suelo Urbano e Inmuebles Habitacionales se instrumentará jurídicamente mediante la constitución de fideicomisos traslativos de dominio y otros mecanismos jurídicos que faculten al Invi para designar a los beneficiarios de las acciones de vivienda que se contengan o puedan desarrollarse en el inmueble. Tendrán acceso a este programa tanto la demanda individual como la de organizaciones. Los inmuebles del Fondo de Ayuda Social no serán parte de la Bolsa de Suelo Urbano e Inmuebles Habitacionales.⁸⁶

MECANISMOS DE ADQUISICIÓN DEL PROGRAMA DE SUELO

Los mecanismos que se citan a continuación describen los procedimientos por los que el Instituto adquiere los inmuebles.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 22.

⁸⁶ *Idem*.



Cuadro 17. Mecanismos para la adquisición de inmuebles del Programa de Suelo

<p>Adquisición por la vía del derecho privado</p> 	<p>Procedimiento mediante el cual, dentro del marco jurídico y administrativo aplicable, el Instituto adquiere vía compraventa, donación, permuta o cualquier otro mecanismo jurídico, inmuebles con características jurídicas, técnicas y financieras propias para el desarrollo de vivienda de interés social y popular. Cuando por esta vía se adquiriera un predio, sin pasar por el Comité de Financiamiento, el Invi determinará la integración de la demanda.</p>
<p>Desincorporación</p> 	<p>Acto administrativo unilateral mediante el cual, el Gobierno del Distrito Federal trasmite inmuebles en favor del Invi para personas destinatarias al desarrollo de programas de vivienda de interés social y popular. En este caso, el Instituto colabora con la integración del expediente técnico-administrativo.</p>
<p>Expropiación</p> 	<p>Adquisición por vía de derecho público que lleva a cabo el Gobierno del Distrito Federal de las vecindades e inmuebles en alto riesgo, con la finalidad de destinarlos a satisfacer la demanda de vivienda digna y decorosa de sus habitantes y de otras familias. Se consideran inmuebles en alto riesgo, aquellos cuyas edificaciones presenten daño estructural que los hagan inhabitables.</p> <p>En este caso, el Invi colabora en el proceso con la integración de expedientes técnicos. Esta tarea se realiza conforme a las bases establecidas por el Pleno del Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, y es la Seduvi la encargada de someter al Órgano Colegiado antes mencionado, el expediente que corresponda.</p> <p>Toda expropiación en favor del Invi formará parte de su reserva inmobiliaria y, por ende, se destinará al desarrollo de vivienda de interés social y popular, dentro del marco de las políticas, programas, términos y condiciones sociales, jurídicas y técnicas previstas por las Reglas de operación.</p> <p>El monto del avalúo en que se base la expropiación o desincorporación, será considerado como parte del financiamiento que posteriormente otorgará el Invi, considerando su equivalente en veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México.</p>
<p>Aportación de suelo</p> 	<p>Consiste en la aportación de suelo que hace una persona física o moral o un grupo de solicitantes de crédito para vivienda, para ser considerado en los programas de vivienda. En el contrato de aportación se establecerán los términos de la misma, el monto que en su caso será considerado en los financiamientos que se otorguen y si la aportación implica establecer criterios para la determinación de la demanda.</p>

Fuente: Tomado de Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera 2018, op. cit.*, p. 23.



Líneas de financiamiento

Los financiamientos que el Invi otorga son erogaciones a nombre de prestadores de servicio (empresas constructoras, supervisoras, asesores técnicos, notarios, bancos, etc.) a cuenta y cargo de las personas beneficiarias, con excepción de los que entrega por el concepto de mejoramiento de vivienda, cuyos fondos para obra reciben directamente las personas beneficiarias. Los apoyos de renta con cargo al presupuesto de egresos de la entidad también se dan directamente a las y los beneficiarios.

Las personas solicitantes a quienes el Comité de Financiamiento otorgue crédito dispondrán de un término máximo de 45 días naturales para formalizar los contratos, en caso contrario el financiamiento será cancelado.⁸⁷

TIPOS DE FINANCIAMIENTO

A continuación se describen los distintos tipos de financiamiento:

Cuadro 18. Tipos de financiamiento

<p>Financiamiento directo</p> 	<p>Es aquel que otorga el Invi para Adquisición de Inmueble, Estudios y Proyectos, Demolición y Vivienda en Alto Riesgo, en todas sus líneas.</p> <p>Las solicitudes de financiamiento directo serán sometidas a consideración del Comité de Financiamiento. El Comité, en su caso, las autorizará en favor de las y los futuros beneficiarios, quienes deberán estar previamente registrados en la bolsa de solicitantes de vivienda, o en las relaciones de solicitantes presentadas por las organizaciones sociales o grupos organizados registrados en el Instituto.</p> <p>Todo recurso que el Comité autorice bajo este concepto se clasificará como crédito en cualquiera de sus dos modalidades: financiamiento recuperable o no recuperable. Cuando el inmueble por adquirir sea vivienda terminada, al individualizar los financiamientos deberá especificarse a qué tipo de modalidad corresponden.</p>
<p>Financiamiento de terceros</p> 	<p>El Invi podrá acordar con prestadores de servicios, sean personas físicas o morales, a través del convenio respectivo, la edificación de viviendas con recursos de terceros o de otras fuentes de financiamiento público, privado o social, preferentemente los que apoyen la producción social de vivienda, ajustándose a lo siguiente:</p> <p>Una vez definido el proyecto ejecutivo y el número de unidades de vivienda por edificar, se cubrirá la demanda original y desdoblada; en su caso, las unidades de vivienda adicionales que resulten serán asignadas como se establezca en el convenio respectivo.</p>

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 23 y 24.



Cuadro 18. Tipos de financiamiento (*continuación*)

<p>Financiamiento de terceros (<i>continuación</i>)</p> 	<p>Como parte del financiamiento de terceros podrán realizarse proyectos específicos para atender demanda adicional.</p> <p>Podrán aprobarse créditos a terceros como financiamiento directo de manera integral, con fundamento en el padrón de las y los beneficiarios considerados como demanda original.</p> <p>La propiedad del suelo podrá ser del Invi, del propio prestador de servicios u otras personas físicas o morales.</p> <p>El costo final de la vivienda no será superior a lo establecido en la Ley de Vivienda y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal para vivienda de interés social y vivienda de interés popular.</p>
<p>Fondo de ayuda social</p> 	<p>Para financiar acciones de vivienda no contempladas en estas Reglas, y que no puedan ser cubiertas por la y el acreditado o beneficiario del Invi, se constituirá un Fondo de Ayuda Social.</p> <p>El Fondo de Ayuda Social se integrará con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las aportaciones de las personas acreditadas, que serán de 5 al millar del crédito que les sea aprobado. • Las aportaciones que de manera voluntaria realicen las y los beneficiarios o cualquier persona física o moral. • La administración del Fondo de Ayuda Social se hará a través de un fideicomiso de administración que será integrado en los términos que disponga el Consejo Directivo del Instituto. • El Consejo Directivo dispondrá la integración del órgano de dirección del Fideicomiso.
<p>Sistema de ahorro y aportación</p> 	<p>A efecto de incentivar la cultura de pago, reducir los montos o plazos de recuperación de los créditos y asegurar la propiedad de las unidades de vivienda a las y los beneficiarios, el Invi promoverá a través de fideicomiso bancario, programas de ahorro o aportación en efectivo por parte de sus beneficiarios.</p> <p>La incorporación al sistema de ahorro puede ocurrir al menos en dos momentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De manera voluntaria, al inscribirse como solicitante de un crédito (lo que no implica el otorgamiento del mismo). • De manera obligatoria, en el Programa Vivienda en Conjunto, antes de firmar el contrato de crédito, se otorgará a la persona beneficiaria su credencial del sistema de ahorro. Este ahorro siempre se destinará a un proyecto específico y podrá ser aplicado en el pago de excedente de obra o para iniciar la recuperación.

Fuente: Tomado de Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera 2018*, op. cit., pp. 37 y 38.



Sujetos de crédito y de las ayudas de beneficio social

A continuación se citan las características que deben cubrir las personas que buscan obtener el financiamiento otorgado por el Instituto.

Cuadro 19. Requisitos para las personas sujetas de crédito

<p>Personas físicas</p> 	<p>Cumplen con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser habitante de la Ciudad de México en los términos de la legislación civil aplicable. • Ser persona física mayor de 18 años de edad. • No ser propietario de vivienda en la Ciudad de México, excepto cuando se trate del lugar en donde se aplicará el financiamiento. • Tener un ingreso hasta de 5 vsMD.* Esta característica se refiere al solicitante individual. El ingreso familiar máximo no deberá rebasar los 8 vsMD, lo mismo si aspira a créditos del Programa de Vivienda en Conjunto, Rescate de Cartera Hipotecaria o Mejoramiento de Vivienda. Cuando sólo exista un ingreso éste se considerará familiar. • Tener una edad máxima de 64 años. En caso de rebasar ese límite de edad, se deberá recurrir a la figura de deudor solidario. • Serán sujetos prioritarios de crédito las personas que estén en los siguientes supuestos: <ul style="list-style-type: none"> - Madres o padres solteros con dependientes económicos; - Jefas de familia con dependientes económicos; - Personas mayores; - Personas indígenas; - Personas con discapacidad; - Habitantes de vivienda en alto riesgo.
<p>Organizaciones sociales</p> 	<p>Estas Reglas de operación reconocen como organización social aquella agrupación de personas físicas que, actuando de manera solidaria, con sentido social y sin fines de lucro, busca mejorar la calidad de vida de sus miembros en el marco de la ley que rige sobre la materia.</p> <p>Las organizaciones sociales que acrediten su existencia legal en los términos que fijan estas Reglas de operación y cuyo objeto social coincida con los objetivos del Invi, podrán vincularse a los programas que opera el Invi.</p>



Cuadro 19. Requisitos para las personas sujetas de crédito (*continuación*)

<p style="text-align: center;">Organizaciones sociales (<i>continuación</i>)</p> 	<p>El Invi llevará un Registro de las organizaciones sociales que permita la identificación de las mismas, así como sus capacidades y calificaciones. Dicho Registro deberá integrar, entre otras, la información sobre los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución legal, en donde se defina su personalidad y se asegure que no tiene fines de lucro, incluyendo asociaciones, cooperativas, empresas sociales y organismos no gubernamentales que producen o promueven vivienda; • Objeto social, que deberá ajustarse a los de apoyo y gestión de vivienda de grupos en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad y/o a la producción social de vivienda; • Capacidad y calidad de los servicios de asesoría que puede brindar en sus distintos aspectos técnicos, sociales, jurídicos, financieros o administrativos; • Capacidad financiera y/o de ahorro con que cuente o pueda llevar a cabo la organización; • Experiencia en la producción, ejecución o gestión de acciones o programas como los que desarrolla el Invi; y • Récord crediticio y de recuperación de los casos en los que haya intervenido.
--	---

* VSMD: Veces Salario Mínimo Diario.

Fuente: Tomado de Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera 2018*, op. cit., pp. 39 y 41.

2. Evaluación de los programas del Invi

En 2021, el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (Evalúa Ciudad de México) publicó el documento *Evaluación de las políticas públicas de vivienda en la Ciudad de México, 2021*, en el que, entre otros, evaluó el Programa de Mejoramiento de Vivienda y el Programa de Vivienda en Conjunto, ambos operados por el Invi.

Sobre el Programa de Mejoramiento de Vivienda,⁸⁸ el Consejo resaltó lo siguiente:

⁸⁸ Este Programa se complementa con el Programa de Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social a Personas Beneficiarias del Programa de Mejoramiento de Vivienda, el cual “es un mecanismo para asegurar el derecho a la población de la Ciudad de México (especialmente a aquella de bajos o muy bajos ingresos) a un entorno saludable y sustentable por medio del mejoramiento de vivienda. Mediante una transferencia monetaria, el programa fomenta la vivienda sustentable que permite reducir la brecha socioeconómica en materia de vivienda y sustentabilidad”. Este programa consiste en otorgar apoyos económicos a personas que ya son acreditadas por el Invi, en el Programa Mejoramiento de Vivienda, lo que les permite instalar mecanismos de sustentabilidad en sus viviendas (calentadores solares, focos ahorradores de energía eléctrica, muebles ahorradores de agua y aquellas ecotecnias que deriven de innovaciones tecnológicas y resulten compatibles con la vivienda de interés social y popular). Véase Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, *Reglas de operación del Programa Social “Otorgamiento de ayudas de beneficio social a personas beneficiarias del Programa de Mejoramiento de Vivienda 2024”*, s. f., p. 7, disponible en <<https://www.invi.cdmx.gob.mx/>>



Una de las principales novedades del Programa bajo el actual gobierno son las medidas en torno a la priorización o focalización territorial de la atención hacia los lugares más marginados. De acuerdo con los Informes de Gestión Anual del Invi, en 2019 el Instituto enfocó las acciones del Programa en 100 colonias que presentaron el menor índice de desarrollo social y que fueron mayormente afectadas por la delincuencia. En 2020, bajo los mismos criterios, fueron priorizadas 340 colonias, pueblos y barrios; además se indica que, si bien ese año las acciones del Programa se distribuyeron en 947 unidades territoriales, 493 de ellas, es decir más de la mitad, contaban con un alto y muy alto grado de marginalidad. Asimismo, bajo la actual administración, se ha incrementado el número de acciones emprendidas en el marco del programa que benefician a personas cuyos ingresos no superan los 3 salarios mínimos diarios, pasando de 55% en 2018 a 60% en 2019 y 66% en 2020.⁸⁹

Respecto de la operación de dicho programa, Evalúa Ciudad de México puntualizó lo siguiente:

- Durante el periodo revisado (2018-2020) 95% del presupuesto del Programa se destinó al otorgamiento de créditos y el resto a las ayudas de beneficio social.⁹⁰
- De 2018 a 2021 el presupuesto asignado a este Programa tiene una tendencia a reducirse, ya que, si bien en 2018 incrementó en 74%,⁹¹ en los siguientes años se fue reduciendo:

Cuadro 20. Presupuesto autorizado y modificado para el Programa Mejoramiento de Vivienda, por ejercicio fiscal y componente, 2018-2021

Componente	2018	2019	2020	2021
Ayudas sociales (ABS)	50 477 710	100 000 000	50 000 000	-
Créditos	1 146 127 830	1 070 663 152	1 566 279 236	-
Total autorizado	1 196 605 540	1 170 663 152	1 616 279 236	1 298 308 607

Fuente: Tomado de Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, *Evaluación de las políticas públicas de vivienda en la Ciudad de México, 2021*, op. cit., p. 84.

storage/app/uploads/public/65b/a73/d62/65ba73d62cb44330052388.pdf>, página consultada el 25 de noviembre de 2024.

⁸⁹ Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, *Evaluación de las políticas públicas de vivienda en la Ciudad de México, 2021*, Ciudad de México, marzo de 2022, pp. 83 y 84, disponible en <<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2022/evaluacion/Informe%20Final%20Evaluacion%20Vivienda%202021%20.pdf>> página consultada el 25 de noviembre de 2024.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 84 y 85.

⁹¹ Dicho aumento se dio a fin de dar continuidad a la modalidad CERV que se incorporó en ese año, con la finalidad de dar créditos a las personas poseedoras o propietarias de inmuebles con daños reparables ocasionados por el sismo del 19 de septiembre de 2017.



- El Invi suscribió convenios con la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México y el Fideicomiso para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México para llevar a cabo la rehabilitación de viviendas afectadas por el sismo de 2017, y está a cargo de supervisar y asesorar en el proceso constructivo de obra.
- En 2020 el Invi condonó 1 116 créditos otorgados en la modalidad CERV.⁹²

Por lo que hace a los resultados,⁹³ Evalúa Ciudad de México destacó lo siguiente:

- No hubo grandes variaciones en el número de acciones realizadas en ese programa en el periodo de 2018-2020.
- Más de la tercera parte de las personas atendidas de 2018 a 2020 vivían en las alcaldías Iztapalapa y Gustavo A. Madero.
- En 2019 hubo un incremento de personas acreditadas en las alcaldías Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, respecto de 2018; y una disminución de las atendidas en Tláhuac y Xochimilco.
- En 2020 disminuyó el número de personas acreditadas en las alcaldías Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo y aumentaron en Coyoacán, Cuajimalpa y Tlalpan.
- En los tres años observados, entre 64% y 66% de las acciones beneficiaron a las mujeres.
- Un poco más de la mitad de las y los beneficiarios del programa fueron comerciantes, personas dedicadas al hogar y empleadas, seguidos por personas pensionadas, choferes, taxistas, empleadas y trabajadoras domésticas. Una parte importante de la población atendida se dedicaba a la realización de actividades u oficios con remuneraciones poco elevadas.
- Durante los años observados, alrededor de la mitad de las acciones realizadas por el programa beneficiaron a personas que obtenían ingresos entre los 1.51 a 3.0 vsMD, seguidos por quienes obtenían ingresos entre los 3.01 y 5.0 vsMD.
- Durante el nuevo gobierno aumentó de manera considerable el número de personas atendidas con el nivel más bajo de ingresos, entre 0.1 a 1.5 vsMD (incrementó 16.9% en 2019 y 65.2% en 2020), mientras que ha disminuido el número de personas acreditadas con los niveles relativamente más altos de ingresos –entre los 3.01 a 8 vsMD, lo que estaría en concordancia con los criterios de focalización señalados.

⁹² *Ibidem*, p. 85.

⁹³ *Ibidem*, pp. 85-87.



Sobre el Programa de Vivienda en Conjunto,⁹⁴ Evalúa Ciudad de México resaltó lo siguiente:

- En términos de diseño, dicho programa no ha tenido modificaciones sustanciales durante la administración 2019-2024.
- En 2018, el último año del gobierno anterior, las metas fueron altas debido a la necesidad de atender los daños causados por el sismo de 2017.
- En 2019 se plantearon metas menores en materia de créditos contratados para vivienda nueva (se redujo a 43 por ciento).
- En 2021 se redujo la meta de créditos contratados, pero aumentó más de seis veces las Ayudas de Beneficio Social (ABS) para capacidad de pago, lo que resulta positivo si se tiene en cuenta la disminución generalizada de los ingresos a causa de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia.
- La meta de créditos es reducida si se observa en comparación con el número de personas solicitantes registradas en la Bolsa de Vivienda y en la Bolsa de Proyectos, lo que ascendió a 87 105 personas en 2020.⁹⁵

Cuadro 21. Metas anuales del Programa de Vivienda en Conjunto, 2018-2021

Acciones	2018	2019	2020	2021
Créditos contratados para vivienda nueva terminada	3 523	2 013	2 270	1 729
Viviendas nuevas terminadas con sustentabilidad	2 834	2 668	2 673	2 695
ABS para capacidad de pago	4 379	400	400	2 407
ABS para sistemas de sustentabilidad	-	2 013	2 270	1 729

Fuente: Tomado de Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, *Evaluación de las políticas públicas de vivienda en la Ciudad de México, 2021, op. cit., p. 90.*

- El presupuesto aprobado se incrementó 47.7% en 2018, con el fin de dar continuidad al esquema de CERV. No obstante, en 2019 y 2020 el presupuesto total autorizado para el Programa se vio reducido en 9.5 y 26.2%, respectivamente; e incluso el presupuesto

⁹⁴ Este Programa se complementa con el Programa Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social a Personas Beneficiarias del Programa de Vivienda en Conjunto, el cual tiene el objetivo de “generar las condiciones que permitan a las familias (especialmente aquellas familias con bajos o muy bajos ingresos) acceder a algún financiamiento en pro de ejercer su derecho a una vivienda adecuada y sustentable. Y en sinergia, busca que las familias tengan un ambiente más sano y asequible por medio de la implementación de mecanismos que permitan la captación de agua de lluvia, el uso de energías alternativas (solar), o de mecanismos que generen una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero”. Véase Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, *Reglas de operación del Programa Social “Otorgamiento de ayudas de beneficio social a personas beneficiarias del Programa de Vivienda en Conjunto, 2024”*, s. f., p. 7, disponible en <<https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/65b/a74/275/65ba7427552bf337030610.pdf>>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.

⁹⁵ Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, *Evaluación de las políticas públicas de vivienda en la Ciudad de México, 2021, op. cit., pp. 89-91.*



modificado también siguió una tendencia decreciente. Sólo hasta 2021 los recursos autorizados aumentaron en 21 por ciento.⁹⁶

Cuadro 22. Presupuesto autorizado y modificado para el Programa Vivienda en Conjunto, por ejercicio fiscal y componente, 2018-2021

Componente	2018	2019	2020	2021
Ayudas sociales	326 269 478	163 314 739	213 134 739	-
Adjudicaciones, expropiaciones e indemnizaciones de terrenos	30 000 000	0	0	-
Créditos	1 629 523 667	1 633 166 547	1 112 550 463	-
Total autorizado	1 985 793 145	1 796 481 286	1 325 685 202	1 602 958 55
Total modificado	2 933 793 145	1 956 992 975	1 824 557 203	-

Fuente: Tomado de Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, *Evaluación de las políticas públicas de vivienda en la Ciudad de México, 2021, op. cit., pp. 90 y 91.*

El Invi implementó medidas especiales para atender a ciertos grupos de atención prioritaria:

- Se articuló con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (Ceavi) con el fin de otorgar Ayudas de Beneficio Social para la rehabilitación de las viviendas de las personas afectadas por el incidente en la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro.
- Estableció mesas de trabajo institucionales y con las organizaciones para continuar atendiendo a las personas afectadas por el sismo de 2017.
- Desarrolló proyectos especiales dirigidos a la población indígena residente en la Ciudad de México. Algunos en parte del perímetro A y B del Centro Histórico, con espacio de venta en las plantas bajas para la comercialización de las artesanías producidas por estas comunidades.⁹⁷

Asimismo, el Instituto ha enfrentado otros factores como:

- La administración [de 2019 a 2024] presentó algunas limitaciones en la adquisición de suelo para la construcción de vivienda ante la carencia de suelo ocasionada tanto por su encarecimiento ante la alta demanda a la que ha dado lugar el crecimiento poblacional y por la falta de recursos financieros para su adquisición. Durante los ejercicios 2019 y 2020 sólo se adquirieron cinco predios, dispusieron de 100 predios heredados de la administración pasada y los demás se han obtenido a través de los otros mecanismos (desincorporación o expropiación).

⁹⁶ *Ibidem*, p. 90.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 91.



- Una de las principales dificultades que ha enfrentado la administración 2019-2024 es que las empresas desarrolladoras de vivienda cumplan con la normatividad antes de iniciar la obra, ya que estaban habituadas a comenzar trabajos de edificación sin contar con los requisitos exigidos.
- La culminación de las obras sufrió retrasos debido a la suspensión de actividades por parte de los desarrolladores durante al menos tres meses por la emergencia sanitaria.
- Las organizaciones sociales que solicitan los créditos ante el Invi han crecido de manera considerable, lo que ha permitido que ejerzan fuertes mecanismos de presión. Además, en diversas ocasiones los recursos han sido otorgados a estas organizaciones de manera inequitativa, por lo que la administración 2018-2024 ha favorecido en mayor medida a las y los beneficiarios directos que a las organizaciones.
- La Bolsa de Vivienda ha estado en un proceso de depuración desde 2016 que llevó a cerrar el registro de nuevos solicitantes desde ese año, lo que dificulta el ingreso al Programa. En 2019 ingresaron 814 solicitantes y en 2020 sólo 265 como casos de excepción canalizados por la Ceavi y/o por acuerdos de la Jefatura de Gobierno.
- El Invi ha realizado campañas de sensibilización para informar que los proyectos desde su inicio tienen asignados a las beneficiarias y los beneficiarios, por lo que no se realizan ofertas de adjudicación posteriores, con la finalidad de evitar acciones fraudulentas derivadas de ofertas de vivienda que puedan realizar terceros en su nombre.

Por lo que hace a los resultados,⁹⁸ Evalúa Ciudad de México destacó lo siguiente:

- Después del considerable incremento en el número de acciones durante 2018 para reparar los daños ocasionados por el sismo del año anterior, desde 2019, comenzando el nuevo gobierno, los créditos autorizados disminuyeron, así como también las viviendas terminadas con sistemas de sustentabilidad, que en especial se redujeron en 37% en 2020, lo que pudo deberse a las limitantes para continuar las actividades de construcción derivadas de la pandemia de COVID-19.
- En contraste, resalta el incremento de las ABS tanto por la capacidad de pago, como por la implementación de sistemas de sustentabilidad, que en 2020 fue de 45 y 71%, respectivamente.
- La terminación de viviendas con sistemas de sustentabilidad estuvo por debajo de la meta trazada durante los dos primeros años de la actual administración (estas metas fueron de 2 668 en 2019 y 2 673 en 2020).
- La entrega de ABS para sustentabilidad también se ubicó por debajo de la meta en 2019 y lo mismo sucedió con los créditos autorizados en 2020. No obstante, el otorgamiento de ambas ABS superó la meta en 2020.

⁹⁸ Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, *Evaluación de las políticas públicas de vivienda en la Ciudad de México, 2021, op. cit.*, pp. 94 y 95.



- De acuerdo con los informes de gestión anuales del Invi, en 2020 fueron entregadas 2 364 viviendas. Esto significó un incremento de más de 50% frente a las 1 532 viviendas otorgadas en 2019.
- En 2018, 87% de las personas beneficiarias pertenecían a grupos de atención prioritaria (madres solteras, jefas de hogar, personas mayores y personas con discapacidad), en tanto que en los dos primeros años de la administración 2019-2024 este porcentaje se redujo a 68%, lo que llama la atención si se tiene en cuenta el énfasis del actual gobierno en la atención a la población excluida.
- Las alcaldías en las que se ha entregado el mayor número de viviendas han cambiado en el tiempo. En 2020 los inmuebles fueron entregados principalmente en las alcaldías Cuauhtémoc (43%), Iztacalco (39.4%) y Miguel Hidalgo (27.1%); mientras que en 2019 se otorgaron sobre todo en Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Benito Juárez; y en 2018 en Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez e Iztapalapa.

En el *Informe de actividades sobre la evaluación de las políticas públicas de la Ciudad de México 2021-2022*, Evalúa Ciudad de México identificó las siguientes problemáticas generales relacionadas con la vivienda en la capital del país:

- La gestión de la oferta de vivienda se enfrenta a la falta de disponibilidad de suelo para construir, lo cual influye en la localización de la vivienda nueva, así como en su costo. Ambos elementos son determinantes para garantizar la asequibilidad y la accesibilidad que contempla el derecho a una vivienda adecuada. A ellos se suma que la producción de vivienda social ha sido muy limitada, de forma que la oferta no es suficiente para atender a la población de menores ingresos.
- Mucha de la vivienda existente no necesariamente cumple con las características adecuadas, particularmente aquella que se encuentra en la periferia de la ciudad o en asentamientos precarios, que se ha visto más vulnerada ante la pandemia por COVID-19.⁹⁹

3. Acciones del Invi conforme al Sexto Informe de Gobierno 2019-2024

En la administración anterior, de acuerdo con el Sexto Informe de Gobierno de la Ciudad de México (2019-2024), por lo que respecta al Programa de Vivienda en Conjunto, de diciembre de 2018 a julio de 2024 se realizaron 51 071 acciones de vivienda con un presupuesto ejercido de alrededor de 5 745 000 000 de pesos, de la siguiente manera:

⁹⁹ Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, *Informe de actividades sobre la evaluación de las políticas públicas de la Ciudad de México 2021-2022*, Ciudad de México, octubre de 2022, p. 30, disponible en <<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2023/SE/informe-actividades-consejo-de-evaluacion-2021-2022-final.pdf>>, página consultada el 2 de enero de 2024.



- 12,512 financiamientos (créditos para la adquisición de vivienda);
- 11,710 apoyos para pago de renta (dirigido a familias reubicadas por situación de riesgo o durante la ejecución de obra pública);
- 12,388 ayudas de beneficio social para implementar esquemas de sustentabilidad (ecotecnias para ahorro de agua o energía, e instalación de calentadores solares) en las viviendas financiadas por el Gobierno de la Ciudad, y
- 14,461 ayudas de beneficio social por capacidad limitada de pago (dirigidas a familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos), para que logren acceder a financiamientos para vivienda nueva.¹⁰⁰

En el periodo de diciembre de 2018 a julio de 2024, se concluyó la edificación de 9,212 viviendas y 373 locales comerciales; se entregaron 10,134 viviendas en 13 alcaldías de la ciudad, y en la fecha de publicación de dicho informe se encontraban en proceso de construcción 9,193 viviendas y 258 locales que beneficiarán a más de 32 mil habitantes.¹⁰¹

Por lo que hace al Programa de Mejoramiento de Vivienda, de diciembre de 2018 a julio de 2024 se ejecutaron 61 617 acciones de vivienda con un presupuesto ejercido de 6 461 000 000 de pesos, consistentes en:

- 14,238 financiamientos para vivienda nueva progresiva (crédito para construir vivienda en lote familiar);
- 37,984 financiamientos para mejoramiento y rehabilitación de vivienda, y
- 9,395 ayudas de beneficio social para implementar esquemas de sustentabilidad en las viviendas intervenidas con créditos del Programa Mejoramiento de Vivienda (ecotecnias para ahorro de agua o energía, e instalación de calentadores solares).¹⁰²

De igual manera, se hace mención de tres programas especiales de vivienda social con los siguientes resultados:

Programa Especial de Vivienda en el Centro Histórico (Centro Histórico). Este programa busca mitigar los efectos de la gentrificación y reducir los niveles de marginación entre las comunidades que habitan esta zona. En el periodo de diciembre de 2018 a julio de 2024 se concluyó la obra en 13 de los 18 proyectos contemplados en este programa, con un total de 441 acciones de vivienda de las 572 proyectadas. Para julio de 2024 se concluyeron y entregaron 195 viviendas y 60 puntos de venta.¹⁰³

¹⁰⁰ Gobierno de la Ciudad de México, *Sexto informe de gobierno de la Ciudad de México, 2019-2024*, Ciudad de México, 2024, p. 220, disponible en <https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2024/09/Sexto-Informe_Gobierno.pdf>, página consultada el 21 de noviembre de 2024.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 222.

¹⁰² *Idem*.

¹⁰³ Gobierno de la Ciudad de México, *Sexto informe de gobierno de la Ciudad de México, 2019-2024*, op. cit., p. 225.



Programa Especial de Vivienda en Tacubaya (Ciudad perdida de Tacubaya). En agosto de 2021 inició la construcción de 185 viviendas en un espacio de más de 5 900 m², que tuvo una inversión de más de 133 000 000 de pesos provenientes del Sistema de Actuación por Cooperación Tacubaya. El programa especial de vivienda Ciudad del Bienestar concluyó en abril de 2022 con la entrega de 185 viviendas adecuadas y sustentables, que beneficiaron a 629 personas.¹⁰⁴

Programa Especial de Vivienda en Atlampa (Colonia Atlampa). En el predio ubicado en Fresno 409 se edificaron 286 viviendas sustentables y 156 cajones de estacionamiento, que beneficiaron a más de 900 habitantes; en junio de 2024 se entregaron 156 viviendas y en julio de 2024 se entregaron 173 a familias que provenían de siete campamentos.¹⁰⁵



En casos frecuentes, el quehacer del Invi refleja áreas de oportunidad en lo tocante a la aplicación del enfoque interseccional y diferenciado en la atención que brinda. Aunque está concebido para atender a grupos de atención prioritaria, lo cierto es que tal atención se complejiza por factores como la alta demanda de vivienda y deficiencia en algunos de sus procesos administrativos internos.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 223.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 224.



v. Atención del derecho a la vivienda desde la experiencia de la CDHCM





De la información obtenida del Sistema Integral de Gestión de Información (SIIGESI) de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), se advierte que de 2010 a 2024, en la Tercera Visitaduría General de este organismo se han tramitado 732 expedientes relacionados con la vivienda; e históricamente la Comisión se ha pronunciado sobre este tema en 20 instrumentos recomendatorios.

1. Expedientes de quejas en relación con el derecho a la vivienda

En el periodo de 2010 a 2024 la Tercera Visitaduría ha tramitado 732 expedientes relacionados con la vivienda, de los cuales 96.2% (704) se encuentra concluido y 3.8% (28) en trámite. De los expedientes que se encuentran en trámite, 60.7% se originó en 2024, mientras que 39.3% restante se originó en el periodo de 2021 a 2023.

Del universo de 732 expedientes, 58.7% (430) tenía como autoridad indagada al Invi, mientras que el resto se distribuyó entre alcaldías y diversas dependencias de la Ciudad de México.

De aquella misma cifra, 97.1% (711 expedientes) está relacionado con el derecho a una vivienda adecuada, y el resto tiene la distribución siguiente por derecho:

Cuadro 23. Clasificación de expedientes relacionados con vivienda por derecho, 2010-2024

Derecho	Núm. de expedientes	%
A una vivienda adecuada	711	97.1
A la seguridad jurídica	15	2.0
A un nivel de vida adecuado	3	0.4
De petición	2	0.3
A una vida libre de violencia	1	0.1
Total	732	100

Fuente: Elaboración propia.



Al clasificar los expedientes por tipo de violación identificada, de un total de 364,¹⁰⁶ 34.9% se ubicó como *otorgamiento de vivienda por parte del Estado sin criterios transparentes de justa asignación*; seguido de 26.4% que se identificó como *otorgamiento de vivienda por parte del Estado sin condiciones jurídicas que garanticen la seguridad en la propiedad o posesión*; y 11.3% por *desalojo arbitrario o ilegal*.

Cuadro 24. Clasificación de expedientes relacionados con la vivienda, por tipo de violación, 2010-2024

Tipo de violación	Núm. de expedientes	%
Otorgamiento de vivienda por parte del Estado sin criterios transparentes de justa asignación.	127	34.9
Otorgamiento de vivienda por parte del Estado sin condiciones jurídicas que garanticen la seguridad en la propiedad o posesión.	96	26.4
Desalojo arbitrario o ilegal.	41	11.3
Omisión de garantizar la accesibilidad al derecho a la vivienda por requisitos administrativos.	26	7.1
Otorgamiento de vivienda por parte del Estado con deficiencias o vicios ocultos en la construcción.	21	5.8
Carencia de servicios e infraestructura para el desarrollo de una vida digna.	19	5.2
Omisión de garantizar la construcción de viviendas en zonas seguras.	17	4.7
Omisión de garantizar la accesibilidad al derecho a la vivienda por falta de programas crediticios de interés social.	14	3.8
Omisión de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda.	1	0.3
Omisión de garantizar el derecho una vivienda habitable.	1	0.3
Omisión de garantizar la construcción de viviendas en zonas físicamente accesibles.	1	0.3
Total	364	100

Fuente: Elaboración propia.

De los 430 expedientes donde la autoridad indagada es el Invi, 97.7% (420 expedientes) de las quejas se clasificaron como posible vulneración al derecho a una vivienda adecuada.

¹⁰⁶ Se refiere al universo de expedientes registrados y tramitados bajo la vigencia de normas diversas (como la Ley Orgánica y el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal) y de las actualmente vigentes.



Cuadro 25. Derechos señalados en las quejas donde la autoridad indagada es el Invi, 2010-2024

Derecho	Núm. de expedientes	%
A una vivienda adecuada	420	97.67
A la seguridad jurídica	7	1.63
De petición	2	0.47
A una vida libre de violencia	1	0.23
Total	430	100

Fuente: Elaboración propia.

Tomando como parámetro el tipo de presunta violación identificada en 293 expedientes tramitados en el periodo referido, los hallazgos se muestran a continuación:

Cuadro 26. Tipo de violación en las quejas donde la autoridad indagada es el Invi, 2010-2024

Tipo de violación	Núm. de expedientes	%
Otorgamiento de vivienda por parte del Estado sin criterios transparentes de justa asignación.	125	42.7
Otorgamiento de vivienda por parte del Estado sin condiciones jurídicas que garanticen la seguridad en la propiedad o posesión.	89	30.4
Omisión de garantizar la accesibilidad al derecho a la vivienda por requisitos administrativos.	22	7.5
Otorgamiento de vivienda por parte del Estado con deficiencias o vicios ocultos en la construcción.	19	6.5
Omisión de garantizar la accesibilidad al derecho a la vivienda por falta de programas crediticios de interés social.	13	4.4
Desalojo arbitrario o ilegal.	11	3.8
Carencia de servicios e infraestructura para el desarrollo de una vida digna.	6	2.0
Falta de fundamentación o motivación en el acto de autoridad.	3	1.0
Dilación u omisión para dar respuesta a las peticiones o solicitudes de las personas.	2	0.7
Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable.	1	0.3
Omisión de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda.	1	0.3
Omisión de garantizar la construcción de viviendas en zonas físicamente accesibles.	1	0.3
Total	293	100

Fuente: Elaboración propia.



2. Instrumentos recomendatorios de la CDHCM emitidos en 2024 en relación con el derecho a la vivienda

Históricamente, este organismo protector de derechos humanos se ha pronunciado en 20 ocasiones sobre cuestiones relativas al derecho a la vivienda.

Tan sólo en 2024 la CDHCM emitió tres instrumentos recomendatorios en relación con el derecho a la vivienda por diversas omisiones atribuibles al Invi.

Recomendación 01/2024

La Recomendación 01/2024 sobre el derecho a la seguridad jurídica de los grupos de atención prioritaria abordó violaciones a los derechos humanos relacionadas con la seguridad jurídica por falta de información y respuestas a las personas integrantes de grupos de atención prioritaria. En este instrumento recomendatorio se documentaron violaciones con motivo de la existencia de diversas omisiones y deficiencias por parte del Invi, al no informar de manera fundada y motivada la atención recaída de las solicitudes de personas pertenecientes a grupos prioritarios (víctimas de violencia, personas mayores y personas con discapacidad).

Tal y como consta en la citada recomendación, de las 35 víctimas directas, 31 pertenecen a algún grupo de atención prioritaria, de conformidad con la siguiente información:

Cuadro 27. Víctimas directas que pertenecen a un grupo de atención prioritaria

Grupo de atención prioritaria	Núm. de personas
Mujeres	9
Personas con calidad de víctima	2
Personas con discapacidad	2
Persona que reside en instituciones de asistencia social	1
Persona mayor	1
Total	15

Fuente: Elaboración propia.



Cuadro 28. Víctimas directas que pertenecen a dos grupos de atención prioritaria

Grupos de atención prioritaria	Núm. de personas
Mujeres jefas de familia	5
Mujeres con calidad de víctima	5
Mujer persona mayor	1
Persona mayor con discapacidad	1
Total	12

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 29. Víctimas directas que pertenecen a tres grupos de atención prioritaria

Grupos de atención prioritaria	Núm. de personas
Mujeres jefas de familia con calidad de víctima	4
Total	4

Fuente: Elaboración propia.

En ese mismo pronunciamiento se identificaron como omisiones más comunes, por parte del Invi, las siguientes:

- Falta de información y seguimiento a trámites de personas con ahorro.
- Omisión de brindar una atención e información integral y prioritaria y falta de certeza jurídica sobre las solicitudes de vivienda.
- Falta de información certera de las condiciones de asignación de un proyecto de vivienda una vez que la persona beneficiaria ha sido incorporada al programa de vivienda.

Además, es importante señalar que en dicha recomendación se documentó que en 30 de 35 casos que fueron investigados, las víctimas directas no habían sido incorporadas a un proyecto de vivienda, de lo que se infiere la necesidad de incrementar los proyectos para atender la alta demanda de vivienda que tiene el Instituto.

Recomendación 05/2024

Por su parte, en la Recomendación 05/2024 sobre el derecho a la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, debido a la violación del derecho a la seguridad jurídica sobre la tenencia de la vivienda en perjuicio de una mujer mayor. Este caso se centró en la falta de entrega de la escritura de propiedad del departamento que fue adquirido por la víctima directa, a pesar de que cumplió oportunamente con los pagos y trámites correspondientes.



El instrumento recomendatorio destaca que la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda es esencial para garantizar una vida digna, especialmente a grupos históricamente discriminados como las personas mayores.

Además, se documentó que la razón por la que la autoridad no había realizado la escrituración del inmueble propiedad de la víctima directa era porque estaba integrando el expediente para constituir el régimen condominal, incumpliendo los plazos establecidos para tal fin en las Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera del Invi, circunstancias que, precisamente, constituyen algunas de las áreas de oportunidad sobre las que más frecuentemente se reciben peticiones iniciales en la CDHCM.

Recomendación 10/2024

Por último, en la Recomendación 10/2024 sobre el derecho a la seguridad jurídica de los grupos de atención prioritaria, se documentó el caso de 34 personas integrantes de la agrupación Núcleo de Solicitantes de Vivienda, Movimiento Sin techo, Campamento Camarada Celestino, quienes habitan en un bajo puente y durante ocho años han estado realizando gestiones ante el Invi para obtener vivienda.

En dicha recomendación se documentó que el Invi violó el derecho a la seguridad jurídica de las víctimas directas, debido a que existió falta de respuesta por escrito, fundada y motivada, que brindara a las personas solicitantes de vivienda certeza jurídica respecto del estado que guardaba su trámite para la asignación de ésta.

Es de destacarse que dichas víctimas pertenecen a uno o más grupos de atención prioritaria, tal y como se desprende de la siguiente información:

Cuadro 30. Víctimas que pertenecen a un grupo de atención prioritaria

Grupo de atención prioritaria	Núm. de personas
Personas en situación de calle	5
Total	5

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 31. Víctimas que pertenecen a dos grupos de atención prioritaria

Grupos de atención prioritaria	Núm. de personas
Mujeres en situación de calle	19
Persona con discapacidad en situación de calle	1
Total	20

Fuente: Elaboración propia.



Cuadro 32. Víctimas que pertenecen a tres grupos de atención prioritaria

Grupos de atención prioritaria	Núm. de personas
Mujeres jefas de familia y en situación de calle	8
Mujer indígena en situación de calle	1
Total	9

Fuente: Elaboración propia.

Otros instrumentos recomendatorios

Anteriormente, la CDHCM emitió dos pronunciamientos más dirigidos al Invi con motivo de violaciones vinculadas a la vivienda de grupos de atención prioritaria, como se precisa enseguida:

Cuadro 33. Recomendaciones de la CDHCM ante problemáticas de vivienda

Instrumento recomendatorio	Autoridad recomendada	Temática
Recomendación 01/2020 violaciones al derecho a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda en perjuicio de mujeres mayores y otras personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria.	Invi y Servicios Metropolitanos S. A. de C. V.	<p>La Recomendación 01/2020 de la CDHCM aborda las violaciones al derecho a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda. En dicha recomendación se documentó que de las 91 víctimas directas, 73% son personas mayores y 55% son mujeres; además de que 37% son mujeres mayores.</p> <p>La problemática se centra en los conflictos derivados por la falta de certeza sobre la propiedad y la titulación de viviendas, especialmente en situaciones donde se presentan irregularidades en los procesos administrativos de los bienes inmuebles, lo que no ha permitido constituir el régimen condominal y emitir las escrituras correspondientes de la Unidad Habitacional Cuchilla del Moral I.</p>
Recomendación 03/2013 afectación al derecho a la vivienda adecuada a diversas personas por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.	Invi, Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia	<p>Este documento se emitió después de que se acreditaran diversas violaciones a derechos humanos en el contexto de desalojos forzosos y malas prácticas de administración de proyectos habitacionales.</p> <p>La Comisión señaló que el Invi aplicaba, de manera arbitraria y sin transparencia, las reglas para la adjudicación de viviendas, lo que afectaba en particular a los sectores más excluidos. Además, se denunció la falta de interés por parte de las autoridades en la recuperación de predios ocupados ilegalmente, lo que afectó de forma negativa a las y los beneficiarios de los programas de vivienda, quienes quedaron expuestos a situaciones de mayor marginación.</p>

Fuente: Elaboración propia.





La CDHCM ha dado cuenta históricamente de la atención al derecho a la vivienda. Desde su creación, como un órgano público autónomo ha emitido 20 instrumentos recomendatorios en la materia; y si bien se reconoce que el derecho a la vivienda ha sido un propósito central del gobierno capitalino, también es cierto que existen áreas de oportunidad en las que es posible incidir a través de un rediseño institucional de ciertas prácticas.



VI. Secretaría de Vivienda de la Ciudad de México





El 3 de octubre de 2024 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el Decreto por el que se reforman o adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; y en éste se establece la división de la Seduvi en dos nuevas secretarías: la de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana, y la de Vivienda;¹⁰⁷ a esta última se sectorizó el Invi.

Así, en el artículo 16, fracción XVIII Bis de aquel ordenamiento, se establece que la Secretaría de Vivienda será una de las dependencias en las que la persona titular de la Jefatura de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo.

De manera particular, en el artículo 42 Bis de la propia Ley Orgánica se establecen las facultades y atribuciones de la Secretaría de Vivienda que, entre otras, incluye la planeación, la coordinación, el diseño, la elaboración, la promoción, la ejecución, la supervisión y la evaluación de la política y los programas de vivienda, con la participación de los sectores público, privado, social, colegios, académicos, entre otros.

1. Creación de la Secretaría de Vivienda

De conformidad con la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, en materia de creación de la Secretaría de Atención y Participación Ciudadana, la Secretaría de la Gestión Integral del Agua, la Secretaría de Vivienda y la

¹⁰⁷ Decreto por el que se reforma la fracción IX, se adicionan las fracciones II Bis, VIII Bis, XIII Bis, XVIII y se deroga la fracción VI al artículo 16; se reforman el párrafo primero y las fracciones II, XXIV y XXXIX, se adicionan las fracciones XL, XLI, XLII, XLIII, XLIV, XLV y XLVI y se derogan las fracciones XXV y XXVI y XXXVIII Bis al artículo 26; se reforman el párrafo primero y la fracción XXVIII, se derogan las fracciones XX y XXIV y se adicionan las fracciones XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII y XXXIX, al artículo 31; se reforman el primer párrafo y la fracción XVI del artículo 34; se reforma el primer párrafo, se derogan las fracciones X, XI y XIX del artículo 35; se reforma el primer párrafo y la fracción XXXII, se deroga la fracción XXIX y se le adicionan las fracciones XXXIII, XXXIV, XXXV y XXXVI al artículo 43; y se adicionan los artículos 27 Bis, 31 Bis y 42 Bis a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 3 de octubre de 2024, disponible en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/37ee00b9aa258dce51cdba7204edc732.pdf>, página consultada el 6 de enero de 2025.



Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana, todas de la Ciudad de México,¹⁰⁸ suscrita por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, la creación de la Secretaría de Vivienda tiene su origen en la necesidad de proteger y realizar el derecho a la vivienda de grupos de atención prioritaria, que por su situación económica u otras condiciones específicas no han alcanzado su satisfacción.

En dicha iniciativa se realizó el diagnóstico de los obstáculos que existen para materializar el derecho a la vivienda, entre los que destacan, sólo enunciativamente, la falta de terrenos con disponibilidad de servicios adecuados, los altos costos de construcción y el aumento del costo de financiamiento.

En ese mismo documento se reconoció que los grupos prioritarios son los sectores sociales con mayor necesidad en materia de vivienda, quienes durante largos periodos no han sido debidamente atendidos por la existencia de políticas públicas inadecuadas que convirtieron la vivienda en una mercancía inalcanzable.

Con la finalidad de cumplir uno de los compromisos del Gobierno de la Ciudad de México y atender los rezagos sobre vivienda, así como de dirigir la política social en materia del derecho humano a una vivienda digna y adecuada en condiciones más equitativas de vivienda asequible y accesible, se propuso la creación de la Secretaría de Vivienda –mediante la distribución de atribuciones de la entonces Seduvi– de tal manera que se pudiera “redirigir la política de vivienda con nuevas y progresistas políticas públicas que haga posible el pleno goce del derecho de la vivienda a las y los habitantes de esta Ciudad”.¹⁰⁹

En este sentido, la sola creación de la Secretaría refleja el sentido prioritario con el que desde el Poder Ejecutivo se concibe el derecho humano a la vivienda, como uno con una dimensión social específica y trascendente. De forma más específica, la exposición de motivos de la iniciativa señaló como una de sus aspiraciones la consecución de más y mejores acciones de vivienda (accesibles y adecuadas) atendiendo principalmente a los grupos de atención prioritaria; el combate a la gentrificación y la contención del fenómeno de expulsión de familias de sus colonias de origen; la extensión de la cobertura de programas de mejoramiento de vivienda y la atención a la vivienda en situación de riesgo estructural.

¹⁰⁸ Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, en materia de creación de la Secretaría de Atención y Participación Ciudadana, la Secretaría de la Gestión Integral del Agua, la Secretaría de Vivienda y la Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana, todas de la Ciudad de México, 1 de septiembre de 2024, disponible en <<https://consulta.congresocdmx.gob.mx/consulta/webroot/img/files/iniciativa/IN-04-20-03-09---2024.pdf>>, página consultada el 6 de enero de 2024.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 9.



Ahora bien, del análisis de la reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 3 de octubre de 2024, se advierte que, entre otras, las funciones de la recién creada Secretaría de Vivienda son las siguientes:

- Integrar, coordinar, analizar y ejecutar la política de vivienda de la Ciudad de México.
- Proyectar, diseñar y ejecutar el Programa de Vivienda de la Ciudad de México con atención a grupos prioritarios.
- Fomentar la creación, uso, mejoramiento y modificación de los espacios urbanos requeridos para el Programa de Vivienda, así como del Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México.
- Crear sistemas informáticos para la simplificación administrativa, transparencia y combate a la corrupción en las solicitudes que realice la ciudadanía para la adquisición y entrega de vivienda social.

2. Proyección de la política pública en materia de vivienda dentro del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial

De conformidad con el artículo 15, numeral 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México, el sistema de planeación de la ciudad tendrá como instrumentos el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México y el Programa General de Ordenamiento Territorial, además de los de cada demarcación territorial.

En este sentido,

1. El Plan General de Desarrollo de la Ciudad es el instrumento al que se sujetarán los planes, programas, políticas y proyectos públicos; la programación y ejecución presupuestal incorporará sus objetivos, estrategias y metas. 2. [...] [Además] definirá las políticas de largo plazo en las materias de relevancia estratégica para la ciudad.¹¹⁰

Por su parte, el Programa General de Ordenamiento Territorial es “el instrumento que regulará la transformación de la ciudad y fortalecerá la función social de la misma para su desarrollo sustentable”.¹¹¹

Con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional, el Gobierno de la Ciudad de México elaboró –por conducto del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva– el Proyecto del

¹¹⁰ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 15, apartado B, numerales 1 y 2.

¹¹¹ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 15, apartado C, numeral 2.



Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040 (PGD)¹¹² y el Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT),¹¹³ los cuales fueron retirados por parte del entonces jefe de Gobierno antes de su aprobación por afirmativa ficta.

Al respecto, se debe destacar la importancia que tienen dichos instrumentos de planeación en temas relacionados con la vivienda. En este sentido, es trascendente señalar que en el Proyecto del PGD se establece la necesidad de garantizar el derecho a una vivienda adecuada para los sectores de más bajos recursos y, por lo tanto, señala la necesidad de promover la construcción de viviendas adecuadas para esa población.¹¹⁴

En aquel documento preliminar se estableció que el Invi

no cuenta con la fortaleza institucional ni con los instrumentos normativos, fiscales, financieros y de gestión que permitan atender y conducir de mejor manera la producción de vivienda en la ciudad, que favorezca la inclusión y disminuya la desigualdad prevaleciente [...], [además de que] los esfuerzos del Invi son limitados y requieren de mejores condiciones y de desarrollo institucional para ampliar el apoyo que ofrece, para dar mantenimiento y mejoramiento a un mayor número de viviendas.¹¹⁵

Para atender los problemas de vivienda se proyectó la adopción de las siguientes políticas y programas:

¹¹² Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, *Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040*, IPDP, s. f., disponible en <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Difusion%20Consulta%20Indigena/Proyecto_Prog_Gral_de_Desarrollo_2020-2040.pdf>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.

¹¹³ Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, *Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial. El derecho a transformar la ciudad*, IPDP, s. f., disponible en <<https://ipdp.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/648/282/400/6482824001317200327314.pdf>>, página consultada el 11 de diciembre de 2024.

¹¹⁴ Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, *Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040*, *op. cit.*, p. 55.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 58.



Imagen 1.

Política de promoción y apoyo a la construcción asequible y sostenible
Estimular la inversión en infraestructura pública y en proyectos habitacionales e infraestructura privada.
<ul style="list-style-type: none"> → Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente en zonas con infraestructura, servicios y oportunidades de trabajo suficientes. → Programa de construcción sostenible para todo tipo de obras públicas, incluyendo infraestructura hidráulica y eléctrica. → Programa de cooperación público-privada para el desarrollo habitacional residencial asequible. → Programa de incentivos fiscales y facilidades administrativas para la producción social de vivienda familiar.

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, *Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040*, op. cit., p. 106.

Imagen 2.

Política de modelo de ciudad policéntrica
Dinamizar la vida de barrio o de proximidad en la ciudad, a través de la adopción de usos múltiples compatibles con procesos de integración urbana, social y habitacional.
<ul style="list-style-type: none"> → Programa de desarrollo de centralidades con ecosistemas locales de producción, abasto y consumo de productos y servicios. → Programa de revitalización de la actividad económica, turística y cultural como detonante de dinámicas de inversión, comercio y desarrollo, con incentivos fiscales y facilidades administrativas. → Programa de oferta de suelo apto y formal para cubrir las necesidades de vivienda, equipamiento e infraestructura urbana para las personas que habitan en las centralidades existentes. → Programa de instrumentos de ordenación, regulación y uso en materia de desarrollo urbano.

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, *Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040*, op. cit., p. 133.

Imagen 3.

Política de vivienda adecuada e incluyente
Fomentar la construcción, mejoramiento y ampliación de viviendas e incluyentes que contribuya a garantizar el derecho a la vivienda, disminuyendo las carencias en calidad, espacios y servicios básicos de las viviendas.
<ul style="list-style-type: none"> → Programa de vivienda social nueva adecuada e incluyente, que incluyan esquemas de financiamiento público privado para grupos de atención prioritaria. → Programa de mejoramiento y ampliación de vivienda existente, que generen viviendas adecuadas e incluyentes que disminuyan las carencias en calidad, espacios y servicios de la vivienda. → Programa de vivienda social o institucional en renta.

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, *Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040*, op. cit., p. 135.



Imagen 4.

Política de regularización de vivienda
Promover la regularización de la vivienda para otorgar certidumbre jurídica de sus propiedades.
→ Programa de regularización fiscal a la vivienda en renta, que proporcione certidumbre jurídica al propietario.
→ Programa de regularización de la propiedad y escrituración de las viviendas.

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, *Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040*, op. cit., p. 136.

Imagen 5.

Política de regeneración de vivienda urbana
Impulsar la regeneración y reutilización de viviendas o edificios de oficinas deshabitados, abandonados o subutilizados en la ciudad central, redefiniendo el uso del suelo, densidad, simplificaciones administrativas y apoyos fiscales.
→ Programa de reutilización de viviendas y edificios de oficinas abandonados, deshabitados o subutilizados de la ciudad central.
→ Programa de regeneración de viviendas y edificios de oficinas abandonados, deshabitados, o subutilizados en la ciudad central que promueva la vivienda adecuada e incluyente.
→ Programa de aprovechamiento de espacios baldíos abandonados, deshabitados o subutilizados en la ciudad central.
→ Programa de integración y acceso a los sectores menos privilegiados, incluyendo el Plan Maestro de la Zona Oriente de la Ciudad de México.

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, *Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040*, op. cit., p. 136.

Por su parte, el Proyecto del PGOT establece dentro de los principios rectores para el ordenamiento territorial a la producción social de la vivienda como una política prioritaria en beneficio de sectores más desprotegidos a través de programas integrales de vivienda social, vivienda en renta, gestión de cooperativas y esquemas de financiamiento público de suelo seguro y apto.¹¹⁶

Por ello, en materia de vivienda se establecen diversas líneas de acción, entre las que destacan las siguientes:

- Creación de una Bolsa de Suelo, propiedad de la Ciudad de México, en zonas que cuenten con infraestructura y dotación de servicios básicos para disminuir la especulación inmobiliaria y controlar el incremento del valor del suelo.

¹¹⁶ Gobierno de la Ciudad de México e Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, *Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial. El derecho a transformar la ciudad*, op. cit., p. 19.



- Regeneración y rehabilitación de zonas específicas de la ciudad que puedan considerarse como espacios públicos de reserva territorial.
- Reutilización de predios de propiedad del Gobierno de la Ciudad de México para la construcción y/o desarrollo de vivienda de interés social y popular, así como para equipamiento público. [...]
- Producción de vivienda adecuada y asequible. [...]
- Mecanismos para el aumento de la oferta pública de nueva vivienda adecuada para grupos de atención prioritaria y de zonas de alto nivel de marginación social.
- Mecanismos que favorezcan el acceso equitativo a la vivienda adecuada mediante créditos del Invi, de los organismos nacionales de vivienda y cooperativas para personas con capacidad de endeudamiento y pago.
- Mecanismos que aseguren el acceso a la vivienda a personas de bajos ingresos y grupos de atención prioritaria, mediante diversos esquemas de acceso y tenencia de la vivienda.
- Mecanismos para mejorar las condiciones de habitabilidad de la vivienda construida, incorporando ecotecnologías.
- Mecanismos de seguridad para las diversas formas de tenencia de la vivienda.
- Incentivo del uso de las viviendas deshabitadas en suelo urbano bien ubicado para prevenir la expulsión de la población hacia las áreas periféricas de la ciudad.
- Producción social y autoproducción con asistencia técnica de viviendas de diferentes tipos: interés social, popular, indígena, incluyente, entre otras.
- Diagnóstico, regulación, control de precios y localización de unidades de renta de corto plazo o temporal, utilizada con destino turístico.
- Fomento de viviendas sustentables con menor huella ecológica y requerimientos más flexibles en construcción, funcionamiento y requerimientos de servicios.
- Producción de viviendas adecuadas a las prácticas culturales de las personas de pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.
- Oferta de vivienda pública en renta asequible con sus respectivos mecanismos de regulación.¹¹⁷

En este sentido, será indispensable armonizar la política pública en materia de vivienda con el contenido de lo que en el futuro cercano se incorpore en el PGD y en el PGOT, como instrumentos por excelencia en la planeación, proyección y función social de la Ciudad de México, con un enfoque interseccional y especializado, una visión de desarrollo a mediano y largo plazo, y definiendo prioridades, estrategias y acciones para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, proteger el medio ambiente y fomentar un desarrollo económico y urbano sostenible.

¹¹⁷ *Ibidem*, pp. 34, 42 y 46.



3. Consideraciones finales hacia la consolidación de la garantía del derecho a la vivienda adecuada

La creación de la Secretaría de Vivienda responde a la prioridad que tiene el derecho a la vivienda en la agenda pública de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. En este sentido, se estima que, mediante su creación, el gobierno de esta ciudad –en cuanto medio de garantía de este derecho y como un instrumento efectivo para que los grupos de atención prioritaria históricamente excluidos cuenten con posibilidades reales de acceso a una vivienda digna– cristaliza el cumplimiento material de las obligaciones normativas que tiene encomendadas.

La determinación de crear una secretaría específica se fortalece con la aprobación del presupuesto para 2025 con una cifra histórica¹¹⁸ para la vivienda social, en cuya concepción se estima la construcción y/o rehabilitación de 200 000 acciones de vivienda adecuada, orientadas principalmente a grupos de atención prioritaria (jóvenes, mujeres, personas mayores, personas en situación de pobreza, entre otras).

La CDHCM se congratula por la emisión del Acuerdo por el que se establece el mecanismo para facilitar la gestión de trámites denominado “Ventanilla de coordinación inmobiliaria de la Ciudad de México”, publicado por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México en la Gaceta Oficial, el 22 de enero de 2025, el cual es un novedoso instrumento de carácter resolutivo que constituirá un espacio de discusión colegiada entre diferentes instancias del gobierno con las y los promotores y desarrolladores inmobiliarios. A través de este Acuerdo se agilizan plazos y se facilitan y simplifican diversos trámites administrativos que con la homologación de requisitos y la creación de un expediente único se favorecerá la existencia de procesos transparentes, con certidumbre jurídica para las partes interesadas y, al mismo tiempo, promete ser respetuoso del derecho a la ciudad, al promover un sano balance entre el inexorable desarrollo urbano y el bienestar social.

Paralelamente a esta concepción de vivienda social y a este esfuerzo significativo, la Comisión ha identificado algunas áreas de oportunidad y mejores prácticas que podrían repercutir favorablemente en la garantía del derecho a la vivienda de dichos grupos:

- Diseñar políticas públicas y programas sociales que, mediante un enfoque interseccional y diferenciado, ponderen efectivamente la atención de los grupos de atención prioritaria para que se tomen en consideración sus condiciones reales y se generen mecanismos que les permitan superar barreras estructurales.

¹¹⁸ Que representa un incremento de 90%, según informó el secretario de Administración y Finanzas de la Ciudad de México en conferencia de prensa del 27 de diciembre de 2024. Véase GobCDMX, “#ViviendaDigna, Entrega de viviendas Mar Azof 27”, disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=XAG1JDC1cFc>>, página consultada el 5 de enero de 2025.



- Considerando que las Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera fueron aprobadas en 2008, que sus últimas modificaciones datan de mayo de 2018 y que tales disposiciones constituyen el mecanismo para guiar la adecuada operatividad del Invi (ahora Secretaría de Vivienda) como principal instrumento del gobierno capitalino para la protección y realización del derecho a la vivienda, es pertinente emprender su revisión y actualización integral, incorporando criterios de certidumbre jurídica y objetivos transparentes en los programas de vivienda, priorizando efectivamente a los grupos de atención prioritaria y eliminando los obstáculos burocráticos a los que se enfrentan de manera diferenciada a causa de la discriminación estructural.
- Incorporar en sus procesos administrativos internos los mecanismos de supervisión y control que estime pertinentes para la correcta implementación de sus Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera.
- Evitar prácticas tendientes a la exclusión y/o discriminación de grupos de atención prioritaria, tales como la asignación de viviendas en zonas marginadas y/o con escasez de servicios básicos, lo que contribuirá a aumentar los indicadores de pobreza vital identificados por Evalúa Ciudad de México, tales como la pobreza de tiempo.
- Establecer mecanismos mediante los cuales se informe oportunamente y con claridad el estado que guarda el proceso de las personas solicitantes de vivienda dentro de alguno de los programas, es decir, que tengan conocimiento preciso de su procedimiento, de las etapas que deben agotarse, de los requisitos y trámites respectivos, de los plazos aproximados de espera, entre otros.
- Realizar las acciones conducentes para aumentar la inversión de recursos destinados a los proyectos de vivienda.
- Para hacer frente al problema de la disponibilidad de suelo para construcción, además de la compra, podría intensificarse la obtención de suelo a través de otras figuras como la expropiación o la adjudicación de bienes obtenidos por el Gobierno de la Ciudad de México, por medio de la extinción de dominio, por estar relacionados con la comisión de hechos delictivos.
- El Gobierno de la Ciudad de México ya tiene identificadas las zonas con alta presencia de inmuebles abandonados y/o que requieren ser rehabilitados. Para ese fin es importante priorizar un acuerdo de facilidades administrativas para la inversión de recursos privados en construcción de viviendas adecuadas o, en su defecto, recurrir a alguno de los mecanismos de adjudicación citados en el punto anterior.
- Con la reforma al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno Federal alinea el derecho a la vivienda con el estándar internacional de derechos humanos, y además marca un parámetro respecto de las obligaciones que deberá atender la recién creada Secretaría de Vivienda de la Ciudad de México como dependencia encargada de la planeación, ejecución y supervisión de políticas públicas en materia de vivienda en la capital del país, que entre otras son:
 - Asegurar que las personas, especialmente las de sectores de atención prioritaria, tengan acceso a viviendas que no sólo sean accesibles, sino que también cuenten con los servicios básicos necesarios para asegurarles calidad de vida.



- Evaluar programas con los que actualmente cuenta el Invi para determinar su pertinencia o identificar sus áreas de oportunidad.
- La promoción de la construcción de viviendas sociales accesibles para los grupos de atención prioritaria.



*Informe temático. Derecho a la vivienda
de los grupos de atención prioritaria*
se terminó de editar en enero de 2025.
Para su composición se utilizó el tipo Montserrat.

Comprometida con la ecología y el cuidado del planeta,
la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México edita
este material en versión electrónica para reducir el consumo de recursos
naturales, la generación de residuos y los problemas de contaminación.

Delegaciones de la CDHCM en alcaldías

ÁLVARO OBREGÓN

Canario s/n,
col. Tolteca,
01150 Ciudad de México.
Tels.: 55 5515 9451 y 55 5276 6880.

AZCAPOTZALCO

Av. Camarones 494,
col. Del Recreo,
02070 Ciudad de México.
Tels.: 55 7155 5771, 55 7095 2143 y 55 4883 0875.

BENITO JUÁREZ

Av. Cuauhtémoc 1240, planta baja,
col. Santa Cruz Atoyac,
03310 Ciudad de México.
Tel.: 55 5604 5201.

COYOACÁN

Av. Río Churubusco s/n,
esq. Prol. Xicoténcatl, primer piso,
col. San Diego Churubusco,
04120 Ciudad de México.
Tels.: 55 7163 9332 y 55 7163 9533.

CUAJIMALPA DE MORELOS

Av. Juárez s/n, esq. av. México,
edificio Benito Juárez, planta baja,
col. Cuajimalpa,
05000 Ciudad de México.
Tels.: 55 9155 7883 y 55 8917 7235.

CUAUHTÉMOC

Río Danubio 126,
esq. Río Lerma, primer piso,
col. Cuauhtémoc,
06500 Ciudad de México.
Tels.: 55 8848 0688 y 55 7095 3965.

GUSTAVO A. MADERO

Calzada de Guadalupe s/n,
esq. La Fortuna, planta baja,
col. Tepeyac Insurgentes,
07020 Ciudad de México.
Tels.: 56 1152 4454 y 55 9130 5213.

IZTACALCO

Av. Río Churubusco, esq. av. Té s/n,
edificio B, primer piso,
col. Gabriel Ramos Millán,
08000 Ciudad de México.
Tels.: 55 5925 3232 y 55 6140 7711.

IZTAPALAPA

Aldama 63,
col. Barrio San Lucas,
09000 Ciudad de México.
Tels.: 55 5910 4101 y 55 9002 7696.

LA MAGDALENA CONTRERAS

José Moreno Salido s/n,
col. Barranca Seca,
10580 Ciudad de México.
Tel.: 55 5449 6188.

MIGUEL HIDALGO

Parque Lira 94,
planta baja,
col. Observatorio,
11860 Ciudad de México.
Tel.: 55 5276 7700, ext. 4001.

MILPA ALTA

Av. México s/n,
esq. Guanajuato Poniente,
col. Villa Milpa Alta,
barrio Los Ángeles,
12000 Ciudad de México.
Tel.: 55 2580 7819.

TLÁHUAC

José Ignacio Cuéllar 22,
col. El Triángulo,
13460 Ciudad de México.
Tels.: 55 7689 1954, 55 8939 1320
y 55 8939 1315.

TLALPAN

Moneda 64, Deportivo Vivanco,
col. Tlalpan Centro I,
14000 Ciudad de México.
Tel.: 55 5087 8428.

VENUSTIANO CARRANZA

Prol. Lucas Alamán 11,
esq. Sur 89, planta baja,
col. El Parque,
15960 Ciudad de México.
Tels.: 55 9216 2271 y 55 9216 1477.

XOCHIMILCO

Francisco I. Madero 11,
col. Barrio El Rosario,
16070 Ciudad de México.
Tels.: 55 7155 1002 y 55 7155 8233.



Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Sede

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
demarcación territorial Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México. **Teléfono:** 55 5229 5600.

Horarios de atención en sede las 24 horas de los 365 días del año.
Servicios gratuitos.

Página web

<https://cdhcm.org.mx>

Correo electrónico

cdhcm@cdhcm.org.mx

Consulta las publicaciones de la CDHCM

<https://piensadh.cdhcm.org.mx>



 /CDHCMX

 @CDHCMX

 @CDHCMX