

856  
24



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE  
HABITACIONES POPULARES.

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**JOSE GUADALUPE VILLEGAS VILLEGAS**



**FALLA DE ORIGEN**

Ciudad Universitaria

Sept. 1989



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

|  | <u>Pág.</u> |
|--|-------------|
| Introducción. . . . .  | I-II        |
| <br><b>Capítulo Primero</b>  |             |
| Problemática de la Vivienda en México  |             |
| Generalidades . . . . .  | 1           |
| Instrumentos del Estado Mexicano<br>para Construir y Financiar Vivienda . . . . .    | 16          |
| Tipos de Vivienda . . . . .  | 50          |
| <br><b>Capítulo Segundo</b>  |             |
| La Vivienda como Garantía Constitucional   |             |
| Antecedentes. . . . .  | 59          |
| Garantía Individual . . . . .  | 62          |
| Garantía Social . . . . .  | 67          |
| El Estado Mexicano como Protector<br>de la Vivienda, como un Derecho Social. . . . . | 74          |
| <br><b>Capítulo Tercero</b>  |             |
| Generalidades del Fideicomiso . . . . .  | 79          |
| Aspectos Históricos . . . . .  | 82          |
| Fideicomisos Públicos . . . . .  | 86          |
| Fideicomisos Privados . . . . .  | 91          |
| Evolución del Fideicomiso Público<br>en Nuestro Derecho. . . . .                     | 97          |
| Partes: Fideicomitente, Fiduciario,<br>Fideicomisario. . . . .                       | 106         |
| Estructura: Comité Técnico, Delegado Fiduciario,<br>Areas de Apoyo. . . . .          | 109         |

|                                    | <u>Pág.</u> |
|------------------------------------|-------------|
| Capítulo Cuarto                    |             |
| El FONHAPO                         |             |
| Antecedentes . . . . .             | 130         |
| Acuerdo de Creación . . . . .      | 135         |
| Acuerdo que lo Modifica . . . . .  | 140         |
| Partes . . . . .                   | 146         |
| Fines . . . . .                    | 152         |
| Operación . . . . .                | 188         |
| Otorgamiento de Créditos . . . . . | 195         |
| <br>Conclusiones . . . . .         | <br>207     |
| <br>Bibliografía . . . . .         | <br>220     |

## I N T R O D U C C I O N

Con el objeto de tener una panorámica general que permita pulsar la problemática de la vivienda en nuestro país, que a lo largo de los años ha sido casi dramática en algunos sectores de nuestra población, el presente trabajo tiene como propósito fundamental dar a conocer las funciones primordiales o bien, su operatividad dentro de la administración Paraestatal del organismo denominado desde el año de 1985 "Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares", la acción que realiza para la protección de intereses colectivos o de grupos previamente organizados. En la actualidad este Fideicomiso se encuentra agrupado en el sector que coordina la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dependencia que ha realizado diversos estudios en materia de vivienda.

El problema de la vivienda en México reviste características que demandan acciones vigentes, concertadas y múltiples. En tal virtud, es propósito del FONHAPO contribuir, dentro de las disposiciones que señala el Plan Nacional de Desarrollo en materia de vivienda, a generar un proceso que rompa la inercia

histórica de la brecha deficitaria de la vivienda en nuestro país.

Por último, siendo el problema de construir o de adquirir una vivienda o bien un espacio donde construirla, básicamente financiero, más del 60 por ciento de la vivienda que se construye en el país se hace al margen de cualquier esquema financiero de apoyo gubernamental, el FONHAPO ha encontrado al gestor más poderoso y más comprometido para llevar a cabo la supervisión efectiva de la carencia de vivienda, a través de observar el funcionamiento de los procesos espontáneos de construcción de la vivienda popular así como de la participación constante de la comunidad. Por eso la acción del FONHAPO involucra desde el principio de la construcción a quienes habitaron las casas; es decir, la Institución procura ajustarse en lo posible, a las necesidades de quienes las están demandando. Porque nadie conoce mejor el problema habitacional del país que quien lo vive. Por eso el pilar básico de la acción del FONHAPO, es el mismo pueblo, que organizado construye su vivienda.

## CAPITULO PRIMERO

### PROBLEMATICA DE LA VIVIENDA EN MEXICO

#### 1. GENERALIDADES

El problema de la vivienda en México, está constituido por una serie de fenómenos sociales, económicos, políticos y jurídicos que, debido al tema fundamental de este trabajo -El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares- no analizaremos y mucho menos vamos a profundizar en todos y cada uno de ellos. Sólo haremos un esbozo de algunos de esos fenómenos -los estrictamente necesarios- para conformar, hasta donde sea posible, un panorama general que nos permita evaluar la actividad del Estado Mexicano en materia de vivienda; específicamente, poder evaluar los resultados que se hayan obtenido en las acciones tendientes a fomentar la construcción de viviendas, para su adquisición o arrendamiento, para los estratos más débiles económicamente; y, en que medida ha tenido eficacia la creación de instrumentos del Estado para construir y financiar viviendas, concretamente "EL FONHAPO" y, a quienes se beneficia o se debe beneficiar primordialmente.

Las necesidades de vivienda existentes en el país, que no han podido ser -a lo largo de los años- satisfechas por las formas tradicionales de producción de nuestro sistema político-jurídico, han determinado que la acción del Estado Mexicano asuma una particular relevancia, "ya que sin su intervención serían aún más limitados los sectores sociales de la población que tendrían acceso a una vivienda digna".<sup>(1)</sup>

Entre los principales fenómenos de la insatisfacción de la necesidad de vivienda de la mayor parte de la población nacional están el incremento demográfico, la concentración de la riqueza y de los ingresos, la falta de empleo adecuadamente remunerado que trae como consecuencia un bajo nivel de ingreso para una gran parte de la población, la migración campo ciudad. Situación agravada por la inadecuada distribución de la población en el territorio, la especulación con el suelo urbano, el carácter mercantil de la tierra urbana y la especulación a que está sujeta, y el alza inmoderada de los precios de la construcción, propiciada por las altas Tasas de ganancia y de interés prevalecientes en el país.

(1).- Garza Gustavo y Scheingart, Martha. La acción habitacional del Estado en México. Colegio de México. 1978. Pág. 1.

Debido a estos fenómenos se torna imposible, para la mayoría de la población del país satisfacer su necesidad de vivienda adecuada originándose que resuelvan tal necesidad mediante una serie de formas cuya característica común es la de no reunir las condiciones mínimas de habitabilidad socialmente determinadas, como ciudades perdidas, tugurios auto contruidos en lotes y tierras invadidas para construir sus viviendas, en su mayoría destinadas originalmente al uso agropecuario.

El incremento demográfico es de suma importancia tomarlo en cuenta en relación al problema habitacional, ya que de acuerdo a su aceleración depende que se genere un aumento considerable en el déficit de viviendas en el país.

En este sentido, se debe considerar a la vivienda desde diversos aspectos, la vivienda como problema de déficit; como problema de sus mecanismos de producción; como problema de los desajustes del mercado y su interrelación con el ingreso y como problema normativo instrumental. Ahora bien, el déficit en materia habitacional lo podemos ver y analizar desde dos puntos de vista: uno cuantitativo, que se refiere al número

ro de viviendas que deben construirse para satisfacer las necesidades derivadas del incremento demográfico y para atender los rezagos que se tienen actualmente, otro cualitativo, que se traduce en las condiciones de aceptabilidad en que se encuentran las viviendas ya existentes.

"La precariedad en que viven muchas familias mexicanas así lo evidencian. Un enorme déficit cuantitativo y cualitativo se ha ido acumulando durante décadas. Abatirlo exige una acción gubernamental enérgica, capaz de atender a las grandes mayorías que no acceden a este bien necesario a través de la oferta del mercado". (2)

El déficit cuantitativo es la diferencia entre el número de familias, suponiendo que cada familia debe tener su vivienda, arrendada o propia y el número de viviendas existentes.

(2).- Gestión Financiera en Apoyo a la Vivienda Popular. Memoria de actividades 1981-1986. FONHAPO. Pág. 5.

El déficit cualitativo es el que se refiere a las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas ya existentes, en función de los servicios con que cuentan -agua potable, drenaje, electricidad- o de los materiales poco durables con que fueron construidas; o simplemente por el deterioro que han sufrido por el mero transcurso del tiempo y que las hacen inhabitables.

Siendo la vivienda para el ser humano una necesidad vital y una de las principales demandas sociales, ha quedado insatisfecha en una gran parte de nuestra población debido a diferentes causas, a grado tal, que su demanda se haga casi dramática. "Para enfrentar esta situación, agudizada por el incremento de población, y las necesidades crecientes de vivienda el Gobierno Mexicano participa activamente en el mercado habitacional a través de diferentes mecanismos. Como parte de su política social, dispone principalmente de los siguientes instrumentos financieros de vivienda: el Programa Financiero de Vivienda (PFV), operado por la Banca Nacionalizada y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Tra-

bajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), los cuales producen desde hace años viviendas de interés social para los asalariados de ingresos bajos y medios". (3)

Siguiendo con el análisis del problema que nos ocupa, una de las causas por la cual queda insatisfecha la demanda de vivienda independientemente del incremento demográfico, es el bajo nivel de ingresos de una gran parte de la población, mismo que se conjuga con el alto costo de las viviendas, de tal suerte que la demanda de éstas queda determinada por la magnitud y distribución del ingreso y por los precios de los servicios de las viviendas. Entre otros factores por el carácter mercantil de la tierra urbana y la especulación a que está sujeta, y el alza inmoderada de los precios de la construcción, propiciada por las altas tasas de ganancia y de interés prevalecientes en el país.

(3).- Gestión Financiera en Apoyo a la Vivienda Popular. Memoria de Actividades. FONHAPO. Pág. 6.

Tomando en cuenta el comportamiento de la población; tenemos que las diferencias en áreas urbanas y rurales, obedece principalmente a la corriente migratoria campo-ciudad, que muchas de las veces trae como consecuencia la tenencia ilegal de la tierra; esto es; que ante la imposibilidad de una parte de la población de adquirir vivienda o terreno donde construir la, se ve obligada a realizar posesiones ilegales de tierra; en otras palabras. "La realidad nacional ha evidenciado que la mayor parte de las familias no disponen de tierra para construir su vivienda existiendo posesiones irregulares de tierras de propiedad privada de propiedad federal y en la mayoría de los casos en terrenos destinados originalmente al uso agropecuario como son los pertenecientes a ejidos y comunidades".<sup>(4)</sup> Problema que en los últimos tiempos, se ha caracterizado porque algunas personas, aprovechando la extrema necesidad de los sin-casa, han hecho de las invasiones su "modus vivendi"; sin embargo, en gran número de casos, la gente realiza las ya famosas invasiones debido a la aplastante miseria en que se encuentran y que casi las ahoga.

(4).- Exposición de motivos de la iniciativa de Reformas a la Ley del INDECO, 1978.

Esta corriente migratoria se caracteriza porque "los flujos principales se registran hacia las grandes urbes, reflejando la transformación estructural de la economía mexicana, provocando también la partición de las familias y, por lo tanto aumenta la necesidad de nuevas viviendas. En consecuencia provocando con ésto que el área urbana, que centraliza las actividades económicas, políticas y sociales no tengan la capacidad de responder con la velocidad requerida, a las necesidades de los inmigrantes; como consecuencia, aparece así uno de los fenómenos más comunes en los países subdesarrollados; asentamientos irregulares con precarias condiciones en lo que a edificación y servicios básicos se refiere". (5)

Derivado de estos asentamientos irregulares, el inmigrante o bien los inmigrantes encaran un nuevo problema, diferente al que se presenta en las zonas de origen, ya que en su nuevo asentamiento, es fundamental que dispongan de recursos económicos monetarios para satisfacer, aunque sea en forma

(5).- Necesidades Escenciales en México. 3.  
Editorial Siglo XXI 2a. Edición. 1983. Pág. 35.

mínima su necesidad de habitación. Si carecen de recursos para adquirir o rentar suelo se ven obligados a recurrir a formas de apropiación no ajustadas al derecho, lo que viene a originar incertidumbre en cuanto a la tenencia del suelo. Acentuándose tal situación por la disminución de su capacidad de adquisición de los materiales para construir, provocada por la inflación. Que en los últimos años ha repercutido en los precios de éstos, los que han aumentado más rápidamente que el índice general de precios; trayendo como consecuencia la utilización de materiales poco convencionales y de desperdicios y finalmente que carezcan de servicios urbanos elementales. Degradándose con ello, su medio ecológico día con día no cumpliéndose cabalmente sus expectativas al emigrar, esto es, elevar su nivel de vida que tenían en el campo, su lugar de origen.

El acceso a una vivienda en el medio rural se realiza mediante la autoconstrucción de vivienda en la mayoría de la población, viviendas que carecen de redes de agua potable, de drenaje y de energía eléctrica, tienen pisos de tierra; están hacinadas y construidas con materiales inadecuados o poco re-

sistentes. "En el medio rural, en el vasto territorio nacional constituido por los numerosos poblados dispersos, la vida de muchos mexicanos transcurre en una precariedad absoluta. La pobreza es el principal obstáculo que impide a la población campesina el acceso a formas adecuadas de alimentación, vestido, servicios educativos y de salud, así como a una vivienda digna".(6) El problema en el medio rural, no se ha estudiado debidamente en México, sólo se contempla un análisis exclusivamente de la estructura física de las viviendas y de sus sistemas constructivos.

Por otra parte, la problemática de la vivienda en el medio urbano, se manifiesta primordialmente en las dificultades de acceso al suelo urbano. Definido por el espacio limitado que existe en las ciudades combinadas con las necesidades crecientes de espacio para diferentes fines o propósitos o intereses, define el marco de la lucha por el suelo urbano; la

(6).- Gestión Financiera en Apoyo a la Vivienda Popular. Memoria de Actividades. FONHAPO. 1981-1986. Pág. 5.

planeación del uso del suelo, sus dificultades son resultado de la acelerada dinámica urbana y de que siendo la tierra la base para estructuras que tienen una larga vida, las decisiones tomadas tienen un efecto a largo plazo, su desarrollo no planeado y su especulación conduce a un uso del suelo ineficiente.

En México predomina un patrón de urbanización altamente concentrado en pocas áreas metropolitanas, en las que se manifiestan, en forma aguda, los problemas del uso del suelo. Dicha concentración de la población, se debe en parte, al crecimiento económico, el cual reduce el porcentaje de la población dedicada a la agricultura. Esto también afecta en la distribución de la población en el interior de las áreas urbanas: como es, el uso creciente del centro para propósitos comerciales obliga a la población a vivir en la periferia. Por otra parte, su rápido crecimiento afecta al mercado de la tierra, no solo en la ciudad sino también en las zonas aledañas "El desarrollo económico, en especial el proceso de industrialización, provocó importantes modificaciones en la fisonomía territorial de México. La principal expresión

de estos cambios es la concentración de las actividades económicas y sociales en las grandes ciudades -particularmente en las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey-, que siguen siendo atractivas para los que buscan nuevas perspectivas económicas. La formación de un amplio mercado de trabajo explica este fuerte crecimiento poblacional de las zonas metropolitanas del país. Supone, además satisfacer las necesidades esenciales -vivienda, educación, salud, infraestructura- que cientos de miles de familias tienen en estos espacios urbanos. La mayoría de la población vive en condiciones precarias tanto en el interior de las ciudades como en su periferia. Su limitado ingreso impide acceder a estos bienes y servicios de manera satisfactoria".<sup>(7)</sup>

El rápido crecimiento de los precios del suelo es un fenómeno común en la mayoría de las ciudades del país, aunque hay grandes diferencias entre ellas son muchos los factores que afectan los precios de la tierra, pero uno de ellos es

(7).- Gestión Financiera en Apoyo a la Vivienda Popular. Memoria de actividades. FONHAPO 1981-1986. Pág. 5.

la falta de mecanismos de control de la especulación, lo que deja sin acceso al suelo urbano a una gran parte de la población. El incremento de referencia, trae como consecuencia muchos efectos. En primer lugar, genera un alza en los precios de las viviendas. Esto viene a provocar una fuerte limitante para todos aquellos grupos de bajos ingresos de la población, quienes al verse afectados se ven forzados a adquirir viviendas lejos de la ciudad, elevando en consecuencia sus costos de transporte, o bien a invadir tierras. En segundo lugar, incrementa la riqueza de los fraccionadores y propietarios de bienes raíces.

A lo anterior, se suman algunos problemas de tipo institucional. Por una parte existe, poco apoyo de alto nivel para satisfacer adecuadamente las necesidades de vivienda de los sectores de menores o bajos ingresos. Por otra, para estratos medios bajos y medios, hay una multiplicidad de organismos cu ya coordinación es insuficiente.

Los sistemas financieros, ante la problemática que nos ocupa, no han sabido enfrentarse a la realidad económica y social de los sectores de la población de más bajos ingresos.

Ya que además de la escasez de recursos financieros, no hay mecanismos o bien, instrumentos que garanticen los créditos otorgados a los mismos. Esto es, que los sujetos de estratos socioeconómicos muy bajos no son sujetos de crédito ante ninguna institución bancaria, a diferencia de los grupos de la misma población de ingresos superiores al salario mínimo que sí son sujetos de crédito con tasas de interés excesivamente altas.

Independientemente de todo lo expuesto, las consideraciones que se hagan acerca de las condiciones de habitabilidad de las viviendas ya existentes, éstas cubren en términos generales las necesidades de todas las familias que las habitan en el país, esto quiere decir, que "aunque todas las familias existentes en México tienen necesariamente algo donde habitar, una porción importante de la población, lo hace en lugares insalubres y en condiciones de hacinamiento que en muchos casos se pueden considerar infrahumanos".<sup>(8)</sup> Este grado de ha-

(8).- Garza, Gustavo y Schteingart, Martha. Op.-Cit. Pág. 13.

cinamiento, se obtiene del número de habitantes, por vivienda.

Las necesidades de vivienda de la población derivadas de los factores antes citados (que su análisis profundo podría ser por sí solo, materia específica de un estudio) podemos darnos cuenta que en todos encontramos la misma constante de injusticia, miseria, explotación, subempleo; en fin un sombrío panorama que "no se puede entender más que como una dimensión del subdesarrollo económico del país que ha sido acentuado por existir en México una de las contradicciones del ingreso más altas del mundo".<sup>(9)</sup>

En conclusión, podemos decir que:

Para poder incidir en el problema habitacional en México, es necesario implantar soluciones audaces, ambiciosas y decididas. De otra forma, la propia gente seguirá resolviendo su necesidad de abrigo de la forma y con los elementos que estén

(9).- Garza, Gustavo y Schteingart, Martha. Op.-Cit. Pág. 224.

a su disposición. Ello, como se ha visto, se traduce en viviendas totalmente inadecuadas, provocando un crecimiento desordenado de las ciudades, que a mediano plazo, se traducirá en problemas urbanos de gravedad creciente, cuya solución requerirá mucho más recursos que los necesarios en este momento para un programa coherente de vivienda.

#### 1.2 INSTRUMENTOS DEL ESTADO MEXICANO PARA CONSTRUIR Y FINANCIAR VIVIENDAS.

Ante la problemática habitacional, el Estado Mexicano determinó intervenir en el mercado de la vivienda. Para ello requirió fijar los lineamientos de instrumentación jurídica necesarios para la ejecución de programas de vivienda. Esta instrumentación es la base para la creación de organismos que se dediquen a la realización de dichos programas, los cuales pretenden resolver, en parte, este problema.

El estado actual de derecho del pueblo mexicano, tiene sus raíces en la institucionalización de los principios y valores que animaron la lucha armada revolucionaria de 1910,

plasmados en la Constitución de 1917.

Nuestra carta magna, mediante la consagración de los derechos sociales de los ciudadanos, iguala a todos los mexicanos en el acceso al goce de oportunidades y distribuye equitativa y justamente las cargas y los frutos del desarrollo.

Entre los valores de nuestra filosofía social, destacan los derechos a la libertad, justicia, trabajo, salud y vivienda, ratificados explícitamente en nuestra constitución.

De los artículos constitucionales que han incidido más directamente en la política estatal de vivienda, además del 4° que consagra explícitamente el derecho de cada familia mexicana a "Una vivienda digna destaca el 27 y el 123. Ambos son pioneros a nivel continental, en el enfoque social a la vivienda. El artículo 27 se refiere a la naturaleza y limitaciones de la propiedad privada de la tierra y aunque principalmente se dirige a la propiedad agrícola y a los recursos naturales, algunas cláusulas generales se aplican por igual a la tierra urbana. Al estipularse la propiedad originaria de la nación de todas las tierras nacionales y el derecho de "impo-

ner a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", la constitución sienta las bases para dar a la tierra su verdadera y justa dimensión social. Esta determinación queda sin embargo atemperada por la limitación establecida por el mismo constituyente en el sentido de no llevar a cabo expropiaciones de tierra sino "por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

La inversión original del artículo 123, vigente hasta 1972, estipula el deber de los patrones de proveer vivienda a los trabajadores, bajo ciertas condiciones: "los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparan un número de trabajadores mayor de 100, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas". Aunque la carencia de una reglamentación adecuada de este artículo lo llevó a una obligatoriedad práctica muy limitada, la concep-

tualización del derecho a la vivienda como parte del salario desembocó, 55 años más tarde, en la creación de los fondos promotores de vivienda para trabajadores (INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI).

Es natural que los grandes ideales viviendísticos, vertidos en la Constitución de 1917, no tuvieran durante un largo periodo de tiempo, una práctica significativa. La inestabilidad política y las condiciones económicas imperantes, impidieron la implementación adecuada del papel del gobierno, como promotor del desarrollo de la vivienda en México. No fue sino hasta 1925 cuando se fundó la Dirección de Pensiones Civiles con el objeto de prestar servicios sociales y de seguro a los trabajadores del Estado. Entre otras prestaciones, se establecía el derecho de los trabajadores públicos para obtener créditos tendientes a la construcción y adquisición de vivienda. La Dirección de Pensiones Civiles se transformará en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

En 1933, se fundó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas el cual, aunque tenía como objetivo pri-

mordial el financiamiento de obras de infraestructura pública, llevó a cabo investigaciones sobre vivienda en el Distrito Federal y planteó una propuesta de política habitacional. La recesión económica mundial de finales de la década de los veinte y principios de los treinta no favoreció en nada la consolidación económica nacional y por lo tanto incidió negativamente en los avances en el campo de la vivienda popular.

A partir de la década de los cuarenta, el país experimentó cambios radicales en su conformación territorial y económica. De una nación rural, agrícola y con crecimiento poblacional modesto, se inició la transformación al México urbano, industrial, con un índice importante de crecimiento de su población. La coyuntura del auge económico iniciado a raíz de la segunda guerra mundial y la cercanía del país al contendiente más poderoso en la conflagración mundial, vinieron a dar un impetu acelerado al desarrollo y crecimiento nacional. Ante la ausencia de mecanismos gubernamentales de apoyo masivo a la construcción de vivienda, las condiciones en los principales centros de población se deterioraron y forzaron al gobierno a emitir decretos de prórroga de los contratos de arrenda-

miento de menos de \$ 300.00 mensuales en el Distrito Federal. La "Congelación de rentas", aún vigente para buen número de inmuebles del centro de la ciudad de México alivió las condiciones de vivienda de un gran sector de la clase trabajadora, aunque al mismo tiempo propició una mayor afluencia del campo a la ciudad, conjuntado con el crecimiento industrial de la capital del país.

A la par de estas medidas de emergencia, en 1943 se creó el Banco de Fomento a la Vivienda, el cual no tuvo impacto significativo en la construcción de la vivienda popular. En 1947 fue absorbida por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas el cual, al dotársele de su segunda Ley Orgánica pudo proyectar, financiar y ejecutar obras de planeación urbana y de construcción de vivienda popular.

El inicio en 1953, de los programas habitacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), fundado en 1943, conjuntamente con la creación de la Dirección de Pensiones Militares en 1955 vinieron a dar un jalón importante a la construcción gubernamental de vivienda popular, ya que entre las prestaciones de ambos organismos estaba la de proveer vivien-

da a sus derechohabientes, la de financiar la construcción de conjuntos habitacionales y otorgar créditos hipotecarios. Es importante destacar que los conjuntos habitacionales construidos por la Dirección de Pensiones Civiles- ISSSTE y el IMSS marcaron el arranque de la construcción de los primeros edificios multifamiliares altos en México, los cuales se pretendía que fueran el augurio de una vivienda mejor para los trabajadores.

El siguiente estímulo a la habitación popular se dió con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda en 1954. Aunque tuvo recursos fiscales limitados e inestables, éste fue el primer organismo que rebasó los límites de atención a grupos determinados, concentrados básicamente en el Distrito Federal. De acuerdo a sus funciones básicas, debería atender las necesidades habitacionales de los estratos poblacionales económicamente más débiles y establecer una política habitacional popular. Con la creación de este Instituto, el Gobierno Mexicano dió un viraje importante para atender a los grupos poblacionales más desprotegidos, que no tenían ni la organización ni la capacidad para constituirse en grupos de presión

ante el gobierno, a diferencia de los trabajadores públicos y privados organizados.

El hecho más significativo en la década de los sesentas, además de la transformación de la Dirección de Pensiones Civiles en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959 y de la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en 1962, fue la creación en 1963, del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y del Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) tanto la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares como la creación de FOVI-FOGA, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Agencia Internacional para el Desarrollo, marcaron por primera vez en México la creación de un programa financiero de vivienda a nivel nacional.

Otra faceta importante fue el establecimiento de mecanismos, dentro de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, para establecer sistemas de ahorro y préstamo para la vivienda familiar. Estos intentos, generalmente timi-

dos, no dieron resultados positivos y finalmente se derogó la legislación al respecto en el año de 1970, cerrando así una posible fuente de financiamiento a la vivienda popular que ha sido exitosa en muchos otros países.

La creación de FOVI-FOGA marca un intento nuevo para ampliar la cobertura de acceso al crédito para vivienda de interés social, disponiendo en primer lugar de un capital semilla, implementando la canalización del 30 por ciento del monto de los pasivos del banco generadoras por cuentas de ahorro hacia el financiamiento de la vivienda y el destino de un porcentaje de los créditos, hipotecarios al financiamiento de vivienda de interés social.

Es evidente que las modificaciones a la Ley General de Instituciones de crédito y Organizaciones Auxiliares y la creación de FOVI-FOGA tendían a involucrar a la banca privada y a los constructores particulares en los programas oficiales de vivienda. El programa financiero regentado por FOVI-FOGA dió un impulso importante a la construcción de vivienda, a la descentralización constructiva fuera del Area Metropolitana de la Ciudad de México y a la generación de empleos; sin embargo, sus efectos

alcanzaron solamente a la clase media y media alta, dejando a un lado a la mayoría de la población carente de vivienda, incapaz de convertirse en sujetos de crédito bancario.

En resumen, las realizaciones del sector público en materia de vivienda de 1925 a 1946 abarcaron un total de 9,600 con un promedio anual de vivienda construida en 436; de 1947 a 1964 el total se elevó a 12'200 con un promedio anual de 6,734; de 1965 a 1970 se construyeron 43,316 viviendas o sea 7,219 anualmente con financiamiento público; y 76,443, mediante el programa financiero que involucró con FOVI-FOGA a la banca privada: 12,741 anualmente. En números muy agregados, los esfuerzos públicos y privados institucionales a lo largo de 45 años, (1925-1970) produjeron un total de 250,559 viviendas, arroja la construcción de 5,568 unidades cada año. Estos resultados, a pesar de lo espectacular de conjuntos habitacionales como el Multifamiliar Benito Juárez, la Unidad Independencia o el Conjunto Habitacional Presidente López Mateos (Nonoalco-Tlatelolco) no lograron siquiera seguir el paso al aumento en la población del país y menos aún, cerrar la brecha del déficit de vivienda históricamente acumulado.

Al inicio del sexenio correspondiente a la administración del Presidente Luis Echeverría (1970-1976), se presentaba en el país un agotamiento de las estrategias del "Desarrollo Estabilizador", implantado éste desde la década de los cuarenta. Dentro de un contexto de reforma política, económica y social, la dotación de vivienda recibe una atención preponderante.

A la par del fortalecimiento de los organismos y dependencias existentes, se creó en 1970 la Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, la cual le dá un punto firme a los esfuerzos de regeneración urbana y construcción de habitación popular en la capital del país. En 1971, el antiguo Instituto Nacional de la Vivienda se transforma en el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular), con la encomienda de dirigir su actividad específica hacia el apoyo de la población de menores recursos en las zonas rurales y urbanas, dándole a su acción un enfoque integrador para la población de los beneficios del desarrollo.

Quizá el paso más decisivo del sexenio en materia de vivienda, fue dado con la creación de varios organismos en el año de

1972; Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE); un poco después, se crea también el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI).

Estos tres fondos integran las aportaciones que efectúan los patrones en favor de sus trabajadores, consistentes en el 5 por ciento de los salarios devengados. Así el sistema que operan, permite a los derechohabientes obtener créditos para la adquisición de vivienda terminada y para la construcción, reparaciones, ampliación o mejoramiento incluyendo, el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores. La creación del INFONAVIT requirió de una fórmula de gobierno que se basa en un organismo colegiado y tripartita, involucrando por igual al gobierno, patrones y obreros.

En términos generales, los fondos solidarios promotores de vivienda vinieron a establecer mecanismos claros, definidos y seguros para acrecentar los recursos financieros dedicados a la vivienda popular. Digno de destacarse fue también la reestructuración, en 1974, de la Comisión para la Regularización de la tenencia de la tierra (CORETT), con el expreso objeto de regula

rizar la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos sobre tierras ejidales. En realidad el problema de la invasión de tierras ejidales en la periferia de las grandes ciudades se inició con la acelerada urbanización del país de 1940; para 1970 había ya alcanzado proporciones alarmantes.

A principios de ese mismo año, el Gobierno del Estado de México creó, como un organismo estatal con personalidad y recursos propios, el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) al cual se le dió la singular función de regular el proceso de poblamiento en el Estado de México. Este objetivo se implementó mediante: procesos de regularización de la tierra ejidal convertida en urbana, la creación de nuevos asentamientos urbanos y la promoción de la autoconstrucción de la vivienda popular. Era lógico que esa entidad federativa con el mayor problema de asentamientos irregulares del país, tomara medidas tendientes a controlar y orientar el asentamiento de la población.

En este campo, la acción rectora del Gobierno se vió fortalecida en 1976 con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos. Con esta nueva Ley la vivienda entró formal y

legalmente, por primera vez al contexto más amplio del desarrollo urbano dirigido por las instancias del gobierno.

La creación de nuevos instrumentos financieros para la vivienda y el fortalecimiento de los ya existentes dieron sus frutos: de 1971 a 1976 se construyeron 318,000 viviendas, incluyendo las casi 106,000 del programa financiero de FOVI, con el apoyo de la banca privada en aquel entonces. Esto quiere decir que en estos años se terminaron más viviendas que en los 45 años precedentes.

A raíz de la conferencia de las Naciones Unidas en Vancouver, que abordó el tema del desarrollo urbano a nivel mundial, México, además de promulgar la mencionada Ley General de Asentamientos Humanos creó, ya en la administración del Presidente José López Portillo, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), como el instrumento para apoyar y regular un sano poblamiento territorial en el país. Esta Secretaría elaboró el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano y, en coordinación con las entidades federativas y municipales, apoyó la elaboración e implementación de los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, los Planes Municipales y los Planes de Cen-

tros de Población. Durante 1977-1982, en materia de vivienda se produjeron un total de 650,179 acciones de vivienda, duplicando prácticamente lo realizado en el sexenio anterior. En el año de 1982 en el Plan Global de Desarrollo se establecen metas que coinciden con las propuestas en el PNV para el periodo de 1978, 1982 2.8 millones de acciones, de las cuales 1.1 millones corresponden a vivienda progresiva, 553 mil a vivienda terminada y 964 mil a mejoramiento de la vivienda. En la meta total el sector privado debió participar con 545 mil acciones, el sector público con 944 mil y el sector social con 1.2 millones.

Dentro de los nuevos programas habitacionales, destaca el "Programa SAHOP Coplamar, para el mejoramiento de la vivienda rural". También merece mención especial la reestructuración del Fondo de Habitaciones Populares, como organismo financiero, para programas habitacionales del sector público. Este órgano se abocará a financiar programas de vivienda, para los estratos socio-económicos más bajos, sustituyendo en parte, las actividades que desarrollaba el Indeco hasta 1981, entre las que destacaron el impulso al programa de vivienda progre-

siva, lotes con servicios y pies de casa, el establecimiento de parques de materiales de construcción, el desarrollo de tecnología, para la autoconstrucción y el diseño de un sistema de financiamiento para dotar de vivienda a los sectores de bajos ingresos. El gobierno federal ha procurado en gran medida descentralizar las actividades de vivienda, para estratos bajos a los estados y municipios mediante los institutos estatales de vivienda, creados por iniciativa del Indeco y que se fortalecieron mediante apoyos financieros federales.<sup>(10)</sup>

Durante la actual administración del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se transformó la SAHOP en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) asimismo se destacó la importancia del desarrollo urbano y la vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 y finalmente, se creó a raíz de los terremotos que asolaron a la Ciudad de México en 1985, el organismo Renovación Habitacional Popular para enfrentar la reconstrucción de la vivienda dañada por los sismos.

(10).- Necesidades Esenciales en México 3. Editorial Siglo XXI.  
2a. Edición. Pág. 77.

En el recuento de lo hecho, de 1982 a 1985 se han llevado a cabo 776,349 acciones de vivienda de interés social, o sea 194,087 anuales. Es indudable que la labor tanto de organismos renovación Habitacional Popular, otros como la de los programas emergentes de vivienda, sumado a la del programa normal de los demás organismos, elevarán considerablemente el número anual de acciones durante 1986 y 1987.

La acción de vivienda del gobierno mexicano ha representado, a partir de la conformación del régimen nacido de la revolución de 1910, una participación de clara intensidad creciente para dotar a todas las familias mexicanas de vivienda digna. Para ello se ha convocado al pueblo, trabajadores y empresarios, a construir y reedificar poblados y ciudades donde la participación de los actores y gestores del proceso de la vivienda sea cada vez más comprometido, participativo y eficaz. Sólo así se podrá abatir el déficit actual de vivienda estimado en más de 5 millones de viviendas que no reúnen los requisitos mínimos de bienestar, la cual hay que añadir más de 300 mil que por requerimientos del crecimiento natural de la población deben edificarse cada año que pasa.

En conclusión, puede afirmarse que con la creación de la Dirección de Habitación Popular del DDF, del Indeco, el Infonavit, el Fovissste, el Fovimi y el Issfam se dió un gran impulso a los esfuerzos por tratar de reducir la insuficiencia de vivienda, aunque el Estado empieza a interesarse en el problema desde 1925, no es sino en el último decenio cuando se hicieron esfuerzos masivos. De 1925 a 1960 se realizaron menos acciones, construcción de vivienda y créditos (alrededor de 500 mil), que de 1970 a 1980 (más de 700 mil). Se estima que se ha dedicado menos del 10% del total de acciones a dotar de vivienda a no asalariados y, sobre todo a los pobladores rurales.

Entre los organismos más importantes creados por el Estado Mexicano dentro de la administración pública federal y que actualmente realizan o financian programas de vivienda, se encuentran:

Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares.

Este organismo estuvo, en un principio, dentro del esquema operativo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., (BANOBRAS). Esta institución, se creó con el objeto, entre otros, de promover y encausar el financiamiento y dirigir

inversión de capitales en obras y servicios públicos o de interés social; sin embargo, la acción estrictamente habitacional la realizaba a través del Fondo de Habitaciones Populares, que estaba destinado (artículo 47 de la Ley Orgánica del BANOBRAS) a proyectar y construir habitaciones populares; a fraccionar y urbanizar terrenos para el servicio de habitaciones populares; a demoler y sustituir tugurios y acondicionar habitaciones defectuosas.

Durante la existencia de este Fondo, como parte del BANOBRAS, y a partir del año de 1947, construyó diversos conjuntos habitacionales en toda la República. Sus programas no especificaban a qué sector de la población estaban destinados, o bien qué sectores de la misma resultaron beneficiados. Se supone que a los sectores de bajo nivel de ingresos, claro, siempre y cuando estos ingresos fueran fijos y suficientes para garantizar los créditos otorgados.

La nueva Ley Orgánica del Banco, publicada el 31 de diciembre de 1980 establece en su artículo tercero transitorio que: "El Fondo de Habitaciones Populares a que se refiere la Ley Orgánica que se abroga (Ley de 1949), en lo sucesivo se regirá

de conformidad con el contrato de fideicomiso que celebre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su calidad de fideicomitente único del Gobierno Federal y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., como fiduciario, "El día 2 de abril de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo por el que se autoriza la creación del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares. En ese acuerdo se establecen los fines del Fideicomiso: 1.- Financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares; 2.- Financiar los programas de vivienda popular de los organismos del sector público, de los gobiernos estatales y municipales; 3.- Financiar la construcción o adquisición de viviendas o conjuntos habitacionales para que sean dados en arrendamiento; 4.- Financiar los programas de vivienda de las sociedades cooperativas; y 5.- Otorgar financiamiento a programas de parques de materiales que se integren como apoyo al mejoramiento de vivienda popular.

Como puede apreciarse, ya no es el BANOBRAS quien realiza los programas de vivienda, sino el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares. Además, entre los fines señalados para éste,

se establece que financiará programas de vivienda de los organismos del sector público federal, de los gobiernos estatales y municipales, así como de las sociedades cooperativas; también se establece el financiamiento del programa de vivienda para arrendamiento.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Creado por ley del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, tiene como objeto: 1.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda; 2.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato (4 por ciento anual sobre saldos insolutos, según dispone el artículo 44 de la Ley del INFONAVIT) y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, así como la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y 3.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Su patrimonio se constituye fundamentalmente con las aportaciones que hacen los patrones; con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporciona el Gobierno Federal; con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y; con los rendimientos que obtenga por la inversión de sus recursos. Los órganos del instituto son: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos subdirectores sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Regionales.

Aunque no es materia de este trabajo, diremos que su naturaleza jurídica es, a nuestro parecer, la de un organismo descentralizado, toda vez que puede quedar comprendido en lo establecido por el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual dispone que "Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". Por otra parte, la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los

Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en su artículo 2ª, define a los organismos descentralizados en los siguientes términos: "Para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por la ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos: I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte y otorgue el gobierno federal o con rendimientos de un impuesto específico; y, II.- Que su objeto o fin sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propios de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Dentro de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se regulan tres formas

mediante las cuales los trabajadores al servicio del Estado pueden adquirir sus viviendas, construirlas, repararlas o ampliarlas.

En la primera se dispone que el Instituto adquiera o construya viviendas para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores. En la segunda se establece que el propio Instituto otorgue préstamos hipotecarios. En la tercera se señala que se destinen los recursos del Fondo de la Vivienda, al otorgamiento de créditos con el objeto de que los trabajadores adquieran, construyan, o amplíen sus habitaciones.

En el primer caso la Ley del ISSSTE, en su artículo 44 dice: "El Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores beneficiarios de esta Ley.

La enajenación de estas habitaciones podrá hacerse por medio de venta a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o por medio de contratos de promesa de venta y con las facilidades siguientes:

- I.- El trabajador entrará en posesión de la habitación sin más formalidades que la firma del contrato respectivo;
- II.- Pagados el capital e intereses, se otorgará la escritura que proceda;
- III.- El plazo para cubrir el precio del inmueble, no excederá de quince años..."

En el segundo caso el artículo 47 de la Ley del ISSSTE preceptúa que: "los trabajadores que hayan contribuido por más de seis meses al Instituto, podrán obtener préstamos con garantía hipotecaria en primer lugar, sobre inmuebles urbanos.

Los préstamos se destinarán a los siguientes fines:

- I.- Adquisición de terrenos en los que deberá construir la habitación del trabajador;
- II.- Adquisición o construcción de casas que habite el trabajador;
- III.- Efectuar mejoras o reparación de las mismas;

IV.- Redención de gravámenes que soporten tales inmuebles también se establece que el préstamo no excederá de 85 por ciento del valor comercial fijado por el Instituto, y que el interés causado con motivo del préstamo no podrá exceder del 9 por ciento anual sobre saldos insolutos.

El tercer caso es el más importante, ya que el mayor porcentaje de los trabajadores del Estado, cuando obtienen créditos para vivienda, lo hacen a través del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

Este Fondo se constituyó el día 28 de diciembre de 1972, quedando dentro de la estructura del ISSSTE; su objeto es similar al del INFONAVIT (sólo que en favor de los trabajadores del Estado). Los recursos de este Fondo se integran con las aportaciones que hacen las entidades y organismos públicos; con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título y; con los rendimientos que obtiene por las inversiones de sus bienes.

La diferencia fundamental entre el FOVISSSTE y el INFONAVIT, radica en que el primero atiende a los trabajadores sujetos al régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional; el segundo atiende a los trabajadores contemplados en el Apartado "A" del mismo artículo. Otra diferencia, no tan importante, la encontramos en que el INFONAVIT es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, y el FOVISSSTE está dentro de la estructura del ISSSTE.

Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.

Este organismo se creó en el año de 1971 por ley del Congreso de la Unión, misma que abrogó la ley que dio origen al Instituto Nacional de la Vivienda, confiriéndole al INDECO las atribuciones de aquél. A su vez, el 7 de enero de 1982, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el Decreto del Congreso de la Unión por el que se abroga la ley que crea el Instituto Nacional de la Comunidad y de la Vivienda Popular.

Aunque este Instituto ya no existe, es conveniente ver, desde luego someramente, la función que desempeñaba como parte del Gobierno Federal en materia de vivienda.

El INDECO era un organismo público descentralizado de carácter técnico promocional, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tenía por objeto promover y ejecutar programas de vivienda, así como integrar y administrar el sistema tendiente a satisfacer las necesidades de tierra para el desarrollo urbano que requieran los centros de población.

Es muy importante destacar que esta institución realizaba sus programas de vivienda, fundamentalmente, para las personas que no están comprendidas en el régimen del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, y que obtienen ingresos de 0.5 a 2.5 veces el salario mínimo. Dentro de sus objetivos estaba, entre otros, el de regular adecuadamente el mercado de terrenos.

Cabe señalar que los programas de vivienda que tenían encomendados el INDECO, por disposición del artículo SEGUNDO TRANSITORIO del Decreto que abrogó su ley, serán transferidos, así como los derechos y obligaciones vinculados a los propios programas a los Gobiernos Municipales, Estatales o Departamento del Distrito Federal, siempre y cuando cuenten con estructuras administrativas responsables de la promoción y ejecución de los pla

nes o programas de vivienda popular y se obliguen a destinarlos (los bienes) a esos fines. En efecto, según la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial del Decreto por el que se abroga la Ley del INDECO, "...todos los programas que actualmente son responsabilidad del Instituto, quedarían a cargo de las instituciones públicas de nivel estatal o municipal correspondientes, garantizándose de esta forma su continuidad y la posibilidad de que los habitantes del país, de una manera gradual puedan acceder al disfrute de una vivienda digna, higiénica y decorosa".<sup>(11)</sup> Sin embargo, sabemos que en la realidad esto no va a suceder, ya que si la Federación, con más recursos, no puede o no quiere realizar los programas de vivienda para los no asalariados, menos van a poder llevarlos a cabo las entidades federativas; menos aún los gobiernos municipales que carecen, en su gran mayoría, de lo más indispensable.

(11).- Iniciativa de Decreto que abroga la Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular. Palacio Nacional. Méx. 1981.

Fondo de la vivienda del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

El instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas tuvo su origen mediante ley del Congreso de la Unión, el 28 de mayo de 1976; en él se constituyó, al igual que en el ISSSTE, un fondo de la vivienda, destinado a satisfacer las necesidades de habitación de los militares en activo. En términos generales, sus finalidades corresponden a las que tienen tanto el INFONAVIT como el FOVISSSTE, sólo que además de éstas, tiene la de construir unidades habitacionales para ser rentadas, en determinadas circunstancias, a sus derechohabientes.

Los recursos de este fondo están constituidos con las aportaciones del 5 por ciento sobre los haberes y asignaciones de técnico y de vuelo de los militares en activo que continúe proporcionando el Gobierno Federal; con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título; y, con los rendimientos que obtenga de las inversiones de sus propios recursos.

Por otro lado, una de las mayores preocupaciones del Estado (cuando menos teóricamente) es poder satisfacer, lo mayor-

mente posible, la demanda de vivienda. Pero el haber creado instrumentos o bien organismos de vivienda como los que se acaban de ver, no fue suficiente para la atención de esa demanda. necesitaba otros medios que coadyuvaran a la solución del problema. Uno de esos medios fue la implantación de un programa financiero de vivienda, con el cual se trataría de beneficiar a una mayor proporción de la población.

Con el Programa Financiero de Vivienda se adecúan los costos y las condiciones financieras para la adquisición de vivienda por parte de las personas de escasos recursos; se establecen plazos de los financiamientos y las tasas de interés a que deberán sujetarse las instituciones que otorguen los créditos, es decir, "se implanta un mecanismo financiero muy conveniente para los beneficiarios a quienes va dirigido partiendo del principio en que está basado el Programa Financiero de Vivienda, de que éstos costearán sus viviendas, mediante crédito bancario".(12)

(12).- FOVI-FOGA: Programa Financiero de Vivienda. México. 1982. Págs. 8, 30 y 33.

En relación a lo anteriormente apuntado, por su parte el Banco de México, S.N.C., estableció que las instituciones de crédito pueden otorgar dos tipos de crédito para vivienda de interés social. En función de cada uno de dichos créditos determinó el interés que debe causarse anualmente y el plazo que deberá concederse a los beneficiarios.

1.- Créditos individuales.- Son para destinarse a la adquisición, construcción o mejoras de vivienda. Se otorgan con plazos de pago de 10 a 15 años y el interés que se causa va del 10.5 al 14 por ciento anual, según el tipo de vivienda.<sup>(13)</sup> Este interés se determina por el costo de edificación de la vivienda, por la zona donde está ubicada y por los ingresos de los adquirentes. Los abonos mensuales no deberán rebasar el 25 por ciento del ingreso del comprador.

(13).- FOVI-FOGA. Programa Financiero de Vivienda. México 1982.  
Págs. 8, 30 y 33.

2.- Créditos puente.- Son los que se otorgan a promotores o constructores para la construcción o mejoras de viviendas. En el caso de construcción puede incluir la urbanización y la adquisición del terreno. Estos créditos causan un interés que va del 11.5 al 15 por ciento anual máximo, también según el tipo de vivienda. (14)

Por otra parte, la Ley del INFONAVIT establece, en su artículo 44, que los créditos que se concedan a los trabajadores devengarán el 4 por ciento anual sobre saldos insolutos.

Por lo que se refiere a la Ley del ISSSTE, ésta preceptúa en su artículo 51, que los préstamos hipotecarios que se otorgan a los trabajadores, en ningún caso excederá del 9 por ciento anual sobre saldos insolutos. En cuanto a los créditos concedidos con recursos del FOVISSSTE, la propia Ley estatuye en su artículo 54 "Q", que devengarán un interés del 4 por ciento anual sobre saldos insolutos.

(14).- FOVI-FOGA. Programa Financiero de Vivienda. México 1982. Págs. 8, 30 y 33.

En cuanto a la Ley del ISFAM, los créditos que se otorgan a los militares con recursos del Fondo, causan el 4 por ciento anual sobre saldos insolutos, por disposición del artículo 112. Tratándose de la venta de casas hechas por el Instituto, se establece en el artículo 122, que los créditos causan el 8 por ciento anual sobre saldos insolutos.

### Tipos de Vivienda

En párrafos anteriores tratamos, en forma muy genérica, acerca de los más importantes organismos de vivienda y de algunos aspectos crediticios implantados por el Estado que le han servido para resolver, aunque sea en parte, el problema de la vivienda; mas cuando nos referimos a ésta, lo hicimos en los términos de "Vivienda popular" o "Vivienda de interés social". Sin embargo, no se ha dicho qué se entiende por cada uno de ellos.

Dentro de nuestra legislación no existe un criterio uniforme en cuanto a la utilización del concepto, ya que encontramos, en las diversas leyes, los conceptos de vivienda popular, vivienda barata o vivienda de interés social. En los dos primeros conceptos la legislación no define su contenido, en el último sí.

Podría interpretarse que los tres corresponden a uno sólo; mas no es así, ya que existen ciertas características que los diferencian sobre todo al primero y al tercero; el segundo es tan ambiguo que puede comprender a los otros dos.

Por lo que respecta al concepto de "Vivienda popular", se han considerado diversos elementos para poderlo definir, entre estos tenemos el ingreso, la división de clases sociales, la sectorización de la población. Por tanto, se dice que la vivienda popular es aquella "que se refiere en general a la habitación de los sectores de bajos ingresos de la población ya sea urbanos o rurales... constituidos por los estratos bajos de la clase media (obreros, pequeños comerciantes, técnicos y agricultores) y la clase baja propiamente dicha"<sup>(15)</sup>, incluyendo a los subempleados.

En cuanto a la vivienda de interés social, se define como aquella "cuyo uso en propiedad o alquiler es accesible, de manera que no resulte onerosa al presupuesto familiar a personas de escasos recursos económicos; significa alojamiento en ambiente físico y social que satisfaga los requisitos correspondientes indispensables de seguridad, higiene y decoro, y está

(15).- Garza, Gustavo. Schteingart, Martha. Op. cit. Pág. 50.

dotada de los servicios respectivos". (16)

En este segundo concepto se hacen consideraciones cualitativas de la vivienda, lo que permite suponer que los estratos sociales de la población que la poseen, o para los que se destina, tienen un nivel de ingresos (cuando menos 2.5 veces el salario mínimo) que les permite el acceso a este tipo de viviendas.

Por otro lado, el concepto legal de la vivienda de interés social, sólo lo encontramos en el artículo 2º, fracción I del Decreto que establece los Estímulos Fiscales para Fomentar la Construcción de Vivienda de Interés Social, al definirla como "aquella cuyo valor al momento de su terminación no exceda de la suma que resulte de multiplicar por 10 el salario mínimo general elevado al año de la zona económica que corresponda al Distrito Federal". (17)

- (16). - Dávalos Morales, José. El Programa de la Vivienda en el Área Urbana de México. Revista de Investigación Fiscal S.H.C.P. Núm. 47. México 1969. Pág. 69.
- (17). - Decreto Presidencial publicado el día 1º de septiembre de 1980 en el Diario Oficial de la Federación.

En virtud de que los recursos con que el Estado cuenta para satisfacer la demanda de vivienda son insuficientes, a partir del año de 1963, "inició un programa que representa uno de los esfuerzos más importantes en materia habitacional: Programa Financiero de Vivienda".<sup>(18)</sup> Dentro de las medidas adoptadas está la de utilizar parte de los ahorros del público captados por la banca, a través de los departamentos de ahorro (el artículo 19, fracción III, inciso "g", establece que el 30 por ciento de los depósitos de ahorros deberá destinarse a préstamos para la adquisición o construcción de vivienda de interés social).<sup>(19)</sup> Otra medida que se adoptó fue la de establecer que las instituciones de crédito hipotecario elevaran sus créditos hasta el 80 por ciento del valor del inmueble, si las viviendas son promovidas con la participación de organismos públicos, pudiéndose ampliar hasta el 95 por ciento, cuando se constituyen garantías especiales.

(18).- FOVI-FOGA. Programa Financiero de Vivienda. México 1982. Pág. 7.

(19).- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Otros dos organismos que fueron creados para apoyar el financiamiento de interés social, mediante contratos de fideicomiso que celebró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como Fideicomitente del Gobierno Federal, (ahora esta facultad le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto) y el Banco de México, S.A. (hoy S.N.C.), como fiduciaria, el 10 de abril de 1963.

- a).- El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), dentro de sus objetivos, tiene el de dar apoyo financiero a las instituciones de crédito, para completar los recursos que éstas destinan a la construcción, adquisición o mejora de viviendas de interés social, cuando se les han agotado tales recursos, o cuando son insuficientes. Además, canaliza recursos para programas de vivienda que realizan los organismos del Sector Público Federal, Estatal y Municipal.
  
- b).- El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), tiene como objeto compensar a las instituciones de crédito, los costos de los créditos que otorgaron u otorgan para viviendas de interés social,

y darles mayor garantía en las operaciones de dichos créditos, para evitarles quebrantos en las siguientes circunstancias:

- 1.- Para efectos de liquidez, por falta de pago puntual en que incurren los acreditados en las operaciones de créditos para vivienda de interés social.
- 2.- Para la misma finalidad de apoyo, por deficiencia en la recuperación final de las operaciones de crédito.
- 3.- Para regular los tipos de interés de las mismas operaciones.
- 4.- Para reducir las primas de los seguros de vida e invalidez y daños del inmueble, que deben tomar obligatoriamente los adquirentes de las viviendas o los propietarios de las mejoras. (20)

En la actualidad ambos fideicomisos, FOVI-FOGA, se encuentran integrados administrativamente.

Convenio Unico de Coordinación.- "El Convenio Unico de Coordinación entre la Federación y los Estados se fundamenta en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en el Acuerdo Presidencial del 2 de diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre del mismo año".(21) En este Convenio se inscriben los Programas Estatales de Inversión; éstos son "programas federales de inversión descentralizados a los Gobiernos Estatales para cuya ejecución el Gobierno Federal transfiere recursos financieros".(22)

Por medio de este Convenio, el Gobierno Federal se compromete a financiar, total o parcialmente, obras y servicios públi-

(21).- Secretaría de Programación y Presupuesto. Manual de Operación de los Programas Estatales de Inversión. Convenio Unico de Coordinación. México 1980. Hojas I y II.

(22).- Secretaría de Programación y Presupuesto. Manual de Operación de los Programas Estatales de Inversión. Convenio Unico de Coordinación. México 1980. I y II.

cos de los Programas Estatales de Inversión. Entre éstos está el Programa de Construcción y Reparación de la Vivienda Popular.

Este programa tiene el propósito de proporcionar vivienda a los grupos de la población con más escasos recursos, y que actualmente se encuentran al margen de los sistemas de financiamiento.

Dentro del desarrollo de programas de vivienda financiados por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares se contemplan (independientemente de lo anteriormente anotado), tres tipos de Vivienda a saber:

Vivienda Progresiva: Es la edificación de vivienda con desarrollo gradual, a partir de una unidad básica de servicios y/o un espacio habitable de usos múltiples.

Vivienda Mejorada: Este tipo de vivienda tiene dos modalidades:

El mejoramiento de asentamientos existentes, mediante acciones de ampliación, rehabilitación, mejoramiento de las condiciones sanitarias de las viviendas; introducción o mejoramiento de redes de infraestructura; así como la protección jurídica de los pobladores a través de la adquisición del inmueble.

Adquisición de vivienda a terceros por los propios inquilinos agrupados en organizaciones legalmente constituidas. En aquellos inmuebles que lo requieran se podrán financiar, además de la adquisición del inmueble, obras para su mejoramiento o rehabilitación.

Vivienda Terminada: La edificación de vivienda que, en un proceso único de construcción, cumpla con las necesidades de área construída, privacidad y servicios.

## CAPITULO SEGUNDO

## LA VIVIENDA COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL

## 2.1 ANTECEDENTES

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 25 que: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...". A esta Declaratoria proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, se adhirió el Estado Mexicano quien conjuntamente con los 47 países más que la aprobaron, se comprometió a respetar los postulados que en ella se plasmaron.

Este derecho establecido, entre otros, en el artículo 25 de dicha Declaración, fue acogido por nuestra Constitución Política en los artículos 27, mismo que establece, en su párrafo tercero: "Lograr... el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana", y 123 Apartado A, fracción XII y Apartado B, fracción XI inciso f.

Sin embargo, fue hasta el mes de diciembre de 1981 cuando se reconoció, expresamente el derecho a la vivienda de los mexicanos, en efecto, el día 28 de diciembre de 1981 se aprobó, en la Cámara de Diputados primeramente, el Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo al artículo 4º Constitucional.

El párrafo que se adicionó al artículo 4º Constitucional establece: "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa". Por tanto, podemos afirmar que sí existe el derecho a la vivienda de los mexicanos en nuestro ordenamiento jurídico. Pero este derecho ¿qué alcance tiene, cómo se garantiza y quién es el sujeto pasivo de este derecho?

En el dictámen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se dice que "...siendo la vivienda condición y presupuesto para el desarrollo material y moral de la familia, en última instancia una verdadera garantía social de la familia".<sup>(23)</sup>

(23).- Cámara de Diputados. Comisión de Gobernación y de Puntos Constitucionales. L.D. 17/81. P.O. Méx. Pág. 4.

En las bases jurídicas del Programa Nacional de Vivienda se dice que "El marco jurídico de los asentamientos humanos ratifica el tratamiento de la vivienda como un derecho social en lo señalado en los artículos 27 y 123 constitucionales". (24) Sin embargo, el Maestro Mario de la Cueva nos dice que los "derechos sociales... pueden definirse como los que se proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida y un ingreso, en el presente y en el futuro, que haga posible un vivir conforme a la naturaleza, la libertad y la dignidad humana". (25) De lo anterior se desprende que para tener derecho a la vivienda, como un derecho social, se necesita estar en la condición de campesino o de trabajador asalariado, lo que no es cierto, en parte, como lo veremos más adelante.

(24).- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y otras dependencias. Programa Nacional de Vivienda. Versión abreviada. México. Pág. 153.

(25).- De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. 3a. Ed. México. 1975. Pág. 80.

Lo que sucede es que campesinos y trabajadores, como grupos de presión, influyeron en el Constituyente de Querétaro para que sus intereses se plasmaran en la Constitución en una forma inmediata. Mas como ya se vió, tanto en la multicitada Declaración Universal de los Derechos Humanos, como en la adición al artículo 4<sup>a</sup> Constitucional se reconoce este derecho, no sólo para las personas que pertenecen a esas clases sociales, sino para todos los mexicanos en general.

## 2.2 GARANTIA INDIVIDUAL

La palabra "garantía" proviene del término anglosajón "Warranty" o "Warantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, por lo que tiene una connotación muy amplia. "Garantía" equivale, en su sentido amplio, a "aseguramiento" o "afianzamiento", pudiendo denotar también "protección", "respaldo", "defensa" "salvaguardia" o "apoyo".

Jurídicamente, el vocablo y el concepto "garantía" se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas con antelación.

En el derecho público, según afirmación de Sánchez Viamonte, (26) "la palabra garantía y el verbo garantizar son creaciones institucionales de los franceses y de ellos las tomaron los demás pueblos en cuya legislación aparece desde mediados del Siglo XIX".

En derecho público, el concepto "garantía", ha significado diversos tipos de seguridad o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.

Esta guisa, afirma el Doctor Ignacio Burgoa "se ha estimado incluso por la doctrina, que el principio de legalidad, el de división o separación de poderes, el de responsabilidad

(26).- Los derechos del hombre en la Revolución Francesa. Edición de la Facultad de Derecho de México. Pág. 7.

oficial de los funcionarios públicos, etc. son garantías jurídicas estatuidas en beneficio de los gobernados"; afirmándose también que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la ley y del derecho.

Ideas semejantes emite don Isidro Montiel y Duarte al aseverar que "...todo medio consignado en la constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aún cuando no sea de las individuales". (27)

La diversidad de definiciones o de opiniones sobre lo que debe entenderse por "garantía" obedece a que sus autores toman la idea respectiva en su sentido amplio, es decir, con la sinonimia a que nos hemos referido, sin contraerla al campo donde específicamente debe ser proyectada, o sea, al de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

(27).- Isidro Montiel y Duarte. Estudio sobre garantías individuales. Edición 1873. Pág. 26.

"Las garantías individuales constituyen el derecho sustantivo, el derecho tutelado por la Constitución, el derecho a proteger por el Juicio o Proceso de Amparo, el cual sirve de instrumento para garantizarlas". (28)

A juzgar por el contenido de las constituciones mexicanas puede calificarse a nuestro país como tierra de grandes libertades.

La Constitución de 1812 consagró en el artículo 4º el derecho a la libertad, a la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos.

La de 1824 en sus artículos del 152 en adelante contiene una lista respetable, lo que ha sido ignorado o menospreciado, o cuando menos, no se le ha dado la relevancia que requiere.

(28).- Padilla, José R. Sinopsis de Amparo. 2a. Ed. 1986. Págs. 95 y ss.

La Constitución centralista de 1836 le dedica parte de la primera de sus siete leyes a los "Derechos del Mexicano".

En 1847 se establece la Carta Federal de 1824 y Otero asienta en el artículo 5º del Acta de Reformas que "para asegurar los Derechos del Hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas".

La Constitución de 1857 dedica sus primeros 29 artículos a lo que llama "Decretos del Hombre".

La de 1917, que nos rige, introduce además de las Garantías Individuales, las "Sociales" en las materias Laboral y Agraria.

Como es de verse, a las garantías individuales se les denomina en forma muy variada, con las expresiones siguientes:

Derechos fundamentales del hombre

Derechos naturales del hombre

Derechos del hombre

Derechos o garantías constitucionales

Derechos subjetivos públicos

Derechos del gobernado

En la Constitución vigente se les llama "Garantías Individuales", nombre inapropiado, por lo que adoptamos el de "Derechos del Gobernado", expresión utilizada por el doctor Ignacio Burgoa. (29)

### 2.3 GARANTIA SOCIAL

Se puede considerar que el artículo 123 Constitucional es el precepto más importante que establece el derecho a la vivienda

(29).- Padilla, José R. Sinopsis de Amparo. 2a. reimpresión . 1986 Pág. 96.

como parte de una garantía social, ya que no solamente establece el derecho, pues además, cómo debe de cumplirse. No se entrará en detalles acerca de su génesis; simplemente se verá qué es lo que se preceptúa en relación con el derecho a la vivienda, a quienes beneficia, a quienes obliga y cómo se debe cumplir con ese mandato.

En principio tenemos que los beneficiados con esta disposición son los trabajadores (los asalariados), debiéndose hacer una distinción entre éstos: los que trabajan para el Estado, y los que no trabajan para el mismo. Primeramente nos referimos a estos últimos.

En 1917, al promulgarse la Constitución que actualmente nos rige, se estableció que los trabajadores de toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase, tienen derecho a habitaciones cómodas e higiénicas, y que los patrones tienen la obligación de proporcionarlas. Este mandato cobró vigencia inmediata por disposición expresa del artículo 11 transitorio de la Carta Magna. Esto significa que, desde ese momento, los patrones quedaron obligados a proporcionar a sus trabajadores, por mandato constitucional, habitaciones có-

modas e higiénicas. Pero en realidad esta disposición fue letra muerta, por lo que el Estado, consciente de la importancia que revestía el problema, decidió crear los medios jurídicos que hicieran posible el cumplimiento de esta obligación.

En 1972, al reformarse esta fracción, se dispuso que las empresas (los patrones) cumplieran esta obligación mediante las aportaciones que hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, esta aportación consiste en el 5 por ciento sobre los salarios cubiertos a los trabajadores.

Al reformarse el artículo 123 Constitucional en 1960, se adiciona el apartado "B", en el que se establecen las bases jurídicas supremas de todo el derecho de los trabajadores al servicio del Estado. En este apartado constitucional, el Estado establece, para sí mismo, obligaciones en relación con sus trabajadores. Entre esas obligaciones está la de proporcionar les habitaciones baratas.

El Estado, como patrón, cumple con esta obligación mediante las aportaciones que hace el fondo de la vivienda (FOVISSSTE). Las aportaciones, al igual que las fijadas para

los empresarios, es del 5 por ciento sobre los sueldos cubiertos a sus trabajadores.

Por otro lado, en el artículo 27 Constitucional, se reconoce implícitamente el derecho que todos los mexicanos tienen a la vivienda. Pero como ya se dijo, donde se reconoce expresamente ese derecho es en el artículo 4º Constitucional.

Más aún, el artículo 123 de la propia Constitución establece el derecho a la vivienda pero solo en favor de los asalariados e impone la obligación de cumplir tal derecho, tanto a los patrones como al mismo Estado. Sin embargo, tratándose de los no asalariados no se establece quién es el sujeto pasivo de ese derecho; o sea, quien tiene la obligación de proporcionarles habitación. Pensamos que el Estado, igual que se arrojó la obligación de promover la creación de empleos, y la organización social para el trabajo, conforme a las leyes, asimismo debe atribuirse la obligación de promover programas de vivienda para atender las necesidades de los no asalariados y campesinos (el INDECO tenía encomendada esta función pero, como veremos posteriormente este organismo ya desapareció, cancelando la posibilidad de atender a uno de los sectores más despro

tegidos de la sociedad). Que el Estado es, o debe ser el obligado para satisfacer la demanda de vivienda para los no asalariados, lo confirma la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, al afirmar en el dictamen antes señalado que: "El Estado asume la obligación de impulsar el desarrollo económico para que éste sea un medio para alcanzar la justicia social y, consecuentemente, mantener el sistema de libertades vigentes en el país".

Ahora bien, no basta reconocer, implícitamente o expresamente, que los no asalariados también tienen derecho a la vivienda, es necesario que se les garantice. Para este efecto debe ampliarse el contenido de la adición al artículo 4<sup>a</sup> Constitucional, pudiendo quedar de la siguiente forma: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa; para ello, se crearán los instrumentos jurídicos y financieros para la realización de programas de vivienda popular".

En cuanto a los campesinos, es cierto que son titulares de garantías sociales, y que "sus objetivos se encuentran previstos en el artículo 27 Constitucional y se desenvuelven pre-

ceptivamente por la legislación agraria", (30) más entre los derechos tutelados por esas garantías, encontramos que el derecho a la vivienda sólo se contempla para los campesinos que son ejidatarios; la ley de la Reforma Agraria establece en su artículo 93: "todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo..." Como puede verse, se necesita tener condición de ejidatario para que se le otorgue un solar (que no vivienda propiamente dicha). Pero los ejidatarios no son todos los campesinos; además no es suficiente que se les proporcione un solar, también es necesario que se les proporcionen los medios para la construcción de su vivienda (créditos, asesoría técnica entre otros). El doctor Burgoa afirma que los objetivos de la garantía social agraria están cumplidos: fraccionamiento de latifundios; dotación de tierras y agua; restitución de tierras y agua. Pero lo que se necesita para los campesinos, al igual que los tra-

(30).- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. XIV ed. México. 1981. Pág. 694.

bajadores, es que se establezca, en favor de ellos, un régimen de preservación protegido por la Constitución. En este régimen estaría, desde luego, garantizado el derecho a una habitación digna para todos los campesinos.

En relación con los extranjeros, el artículo 123 Constitucional establece en la fracción XII del Apartado "A"; y en la fracción XI, inciso "f", del Apartado "B", que a todos los trabajadores se les debe proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas. No hace distinción de nacionalidad alguna. Por tanto, siempre y cuando los extranjeros sean asalariados, tienen derecho a una vivienda. Y, donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir.

Por tanto podemos deducir que gran parte de nuestra población, representada por campesinos y subempleados, se encuentran en situación desfavorable en relación con los extranjeros, cuando éstos, en posición privilegiada, están en cualquiera de los supuestos del Artículo 123 Constitucional.

En conclusión podemos afirmar que las garantías sociales: son las "garantías" de grupo, aquellas que se pueden ejercitar, defender o hacer efectivas para proteger derechos comuni-

tarios por medio del sindicato o a través de los comisionados ejidal o comunal, éstas surgen con la categoría de constituciones en la Carta Magna de 1917, precisamente en los artículos 27° y 123°. (31)

#### 2.4 EL ESTADO MEXICANO COMO PROTECTOR DE LA VIVIENDA, COMO UN DERECHO SOCIAL

El Estado mexicano, viene a proteger a toda familia de vivienda digna, mediante la creación de dependencias, institutos e instituciones precisamente para la atención y dotación de vivienda como un derecho social. Para esto crea también las bases jurídicas por las que dichas dependencias o instituciones deben de regularse y a las que también obliga que no dependan de alguna forma directa de él, imponiéndoles la obligación de

(31).- Padilla, José R. Sinopsis de Amparo. Pág. 99.

ejercitar acciones de vivienda para tratar de detener aunque no sea para solucionar la problemática habitacional, ya que como coadyuvantes tratan de que el problema no se agrave, ni que vaya a crear la llamada desintegración social o revolución social.

Independientemente de nuestra Constitución Política, uno de los puntos de apoyo en los que se basa el Estado para proteger a toda familia en relación al derecho a la vivienda, es el artículo 840 del Código Civil Vigente que a la letra dice:

"No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario".

dandose a notar la protección que marca este artículo es por medio de los reglamentos administrativos basados en todo tipo de adquisición de suelo, subsuelo, espacio aéreo, partes alícuotas, medianerías, etc.

Otra protección del Estado en el factor vivienda, se da con la creación de una institución denominada "condominio" que es una figura jurídica que nace dentro del código civil en su capítulo correspondiente a la "Coproiedad" y dentro de este encontramos el artículo 951 que dice:

"Cuando los diferentes departamentos, viviendas, casas o locales de un inmueble, construidos en forma vertical, horizontal o mixta, susceptibles de aprovechamiento independiente por tener salida propia a un elemento común de aquel o a vía pública, pertenecieran a distintos propietarios, cada uno de éstos tendrá un derecho singular y exclusivo de propiedad sobre su departamento, vivienda, casa o local y, además, un derecho de copropiedad sobre los elementos y partes comunes del inmueble, necesarios para su adecuado uso o disfrute".

Cada propietario podrá enajenar, hipotecar o gravar en cualquier otra forma su departamento, vivienda, casa o local, sin necesidad de consentimiento de los demás condóminos. En la enajenación, gravámen o embargo de un departamento, vivienda, casa o local, se entenderán comprendidos invariablemente los derechos sobre los bienes comunes que le son anexos.

El derecho de copropiedad sobre los elementos comunes del inmueble, sólo será enajenable, gravable o embargable por terceros, conjuntamente con el departamento, vivienda, casa o local de propiedad exclusiva, respecto del cual se considere anexo inseparable. La copropiedad sobre los elementos comunes del inmueble no es susceptible de división.

Los derechos y obligaciones de los propietarios a que se refiere este precepto, se regirán por las escrituras en que se hubiera establecido el régimen de propiedad, por las de compra venta correspondientes, por el Reglamento del condominio de que se trate, por la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles, para el Distrito Federal, por las disposiciones del Código Civil y las demás leyes que fueren aplicables.

Como podemos darnos cuenta, aquí tenemos una gran protección, por medio de esta ley aplicada por el Estado tendiente a regular el problema de la copropiedad que es tanta para éste como para el legislador.

La finalidad de elevarse dentro del título de garantías individuales era tan importante hacerlo por el motivo de la exigencia de ejercitarse las acciones de vivienda, porque toda petición fundada precisamente en el artículo 4º Constitucional que viene a implicar una obligación del Estado, como lo marca su ley reglamentaria llamada "Ley Federal de Vivienda" por la que el Estado siempre deberá estar vigilando a las dependencias que están dentro de la administración pública federal llámense centralizadas o descentralizadas enfocadas todas al fomento de la vivienda.

Aunque no siendo de esta forma que se haya elevado a rango constitucional quiera decir con esto que se dará solución a tan grande y grave problema, esto es, que el Estado no deberá de avocarse a los reglamentos, sino más bien a la ejecución de las acciones destinadas para ese fin, porque sería lastimoso que únicamente quedara considerada a nivel de garantía individual.

## CAPITULO TERCERO

## GENERALIDADES DEL FIDEICOMISO

Durante los últimos años se ha observado que el Gobierno Federal ha adoptado con mucha frecuencia la figura jurídica del Fideicomiso para instrumentar sus programas. Esta práctica ha creado una variante del fideicomiso previsto en las leyes mexicanas, que no ha sido suficientemente estudiada ni regulada, las referencias teóricas sobre el fideicomiso público son escasas. Y las disposiciones legales aplicables se encuentran dispersas en múltiples ordenamientos. (32)

El importante crecimiento de los fideicomisos públicos, sin una suficiente regulación, se ha traducido en una falta

(32).- Sobre estas apreciaciones véase: Batiza, Rodolfo. Principios Básicos y la Administración Fiduciaria. Editorial Porrúa, S.A. México 1977. Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero Mexicano. Asoc. de Banqueros de México, Méx. D.F.

ESTA COPIA NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

de claridad en el concepto de la figura. A esto contribuye la diversidad de fines y operaciones que se realizan a través del fideicomiso y que se le ha considerado como una panacea para la resolución de problemas cuando existen otras figuras jurídicas más directas.

Además, porque se ha utilizado indistintamente la denominación de fondo y fideicomiso, e incluso porque tienden a perpetuarse como un órgano más de la administración pública, cuando en la mayoría de los casos deben ser temporales y su finalidad concreta.

El fideicomiso entendido como un negocio jurídico que permite la autorregulación de los intereses de las personas dentro del marco de la ley, constituye un instrumento idóneo y conveniente, para que el Gobierno lleve a cabo muchos de los fines que le son propios.

El Gobierno Federal ha recurrido al fideicomiso para alcanzar una multiplicidad de propósitos, tanto en apoyo de actividades económicas prioritarias como industria, agricultura, comercio exterior, etc., como de cierta región del país o sector de la población, o bien, como consecuencia de desastres.

En este sentido, "el uso del fideicomiso corresponde a una forma de descentralización administrativa por servicio, por región o por colaboración".<sup>(33)</sup>

Frente a la multiplicidad de propósitos del fideicomiso público, aparentemente no existe un criterio homogéneo que explique su utilización, pues en algunos casos resulta más lógico encargar los programas a dependencias oficiales ya establecidas o bien, crear empresas paraestatales o comisiones específicas que los desarrollen.

Las razones para esta referencia estriban por una parte en la naturaleza misma del fideicomiso. La introducción de esta figura jurídica en la legislación mexicana significó, como se establece en la Exposición de Motivos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), "un enriquecimiento del caudal de medios y formas de trabajo para nuestra econo-

(33).- Batiza, Rodolfo. Op. Cit. p. 104.

mía, pudiendo servir a propósitos que no se lograrían sin él, por el mero juego de otras instituciones jurídicas que exigirían una complicación extraordinaria en la contratación". (34)

Por otra parte, el fideicomiso es ventajoso frente a otras dependencias administrativas porque permite concentrar recursos y especialización en un sólo mecanismo, realizar ope raciones diversas que bajo otras formas serían incompatibles y atender bajo un concepto integral un programa.

### 3.1 ASPECTOS HISTORICOS

Se considera conveniente dejar anotado, en primer lugar, el significado en nuestro idioma, de la palabra inglesa "trust"

(34).- Exposición de Motivos de la vigente Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

que ha servido como modelo a la figura jurídica del Fideicomiso, comentando sus principales acepciones, en especial la referida al fideicomiso.

"Trust": Se atribuyen a esta palabra varias acepciones siendo las principales las siguientes: Una acepción económica utilizada para designar a ciertas organizaciones de tipo monopolístico que controlan la producción y distribución de bienes y servicios, o de ambos a la vez, con el objeto de eliminar la libre competencia y de este modo decidir a su arbitrio acerca de la producción, abastecimiento y fijación de los precios de los satisfactores producidos. Otra de carácter humano muy generalizada, es la de confianza, fe o creencia en la bondad u honradez de alguien. Por último una acepción jurídica, que es la que interesa tomar en cuenta y que sirve para referirse concretamente a lo que conocemos como fideicomiso en nuestro sistema legal. (35)

(35).- Rodríguez Ruiz. "El Fideicomiso". p. 27.

Se ha dicho que el "trust", como institución jurídica, quizás se remonte al siglo XIII en el que aparecieron en Inglaterra los primeros "uses" o usos o sea los "trusts" en su forma primitiva que consistían en transmisiones de tierras que se realizaban a favor de un prestanombre ("feoffee to use") quien las poseía en provecho de sí mismo o de un beneficiario ("cestui que use"). (36)

En el Derecho Romano cuna de los sistemas jurídicos de los países latinos, existieron algunas instituciones jurídicas, que algunos autores han considerado como el antecedente de nuestro actual fideicomiso. Tales instituciones fueron principalmente la fiducia y posteriormente el fideicomiso.

La primera consistía en un pacto agregado a las formas de transmitir la propiedad, por virtud del cual, el adquirente se obligaba a devolver la cosa adquirida, llegado el plazo

(36).- Batiza, Rodolfo. Op. cit. p. 28.

que previamente se hubiere convenido.

Este pacto fiduciario careció durante algún tiempo de protección, pues sólo se basaba en la buena fe del que adquiría la propiedad; pero la frecuente violación de la confianza del enajenante, trajo como consecuencia el nacimiento del amparo de sus derechos, con lo que el mencionado pacto tuvo eficacia jurídica.

Se utilizaba por una parte, para garantizar el cumplimiento de una obligación y el pago de un crédito, denominándose entonces "fiducia cum creditore" (fiducia con acreedores). Por otro lado se usaba dicha transmisión fiduciaria para que el adquirente custodiara una cosa o hiciera uso de ella, recibiendo el nombre de "fiducia cum amico" (fiducia con amigo).

En la "fiducia cum creditore" se transmitía la propiedad de la cosa al acreedor, quien se la apropiaba definitivamente, si el deudor no cumplía la obligación a su debido tiempo y aun en el caso de que el deudor cumpliera puntualmente estaba en peligro de perder la cosa, ya que el acreedor que tenía el carácter de propietario, podía enajenarla y aquél, sólo tenía una acción personal para exigir que se le indemnizara, pero

no podía reclamar la cosa del tercer adquirente.

Posteriormente, al limitarse los derechos del acreedor - surgió el "pignus", o sea el contrato de prenda, reglamentado por la legislación posterior.

Aún cuando la "fiducia cum amico" fué considerada como una institución distinta, su estructura era idéntica a la "fiducia cum creditore", influyó en la formación de los contratos de mutuo, depósito, comodato, mandato, y sirvió también para realizar las donaciones por causa de muerte, por lo que se considera que constituyó el antecedente del fideicomiso.

En efecto "La aplicación de la fiducia en materia de sucesiones, originó el fideicomiso, que se empleó como un subterfugio para eludir las restricciones de la ley". (37)

- a) Fideicomisos públicos
- b) Fideicomisos privados

(37).- Rodríguez Ruiz. "El Fideicomiso". p. 32.

El vocablo fideicomiso deriva de las raíces latinas "fides" (fidelidad, fe, lealtad) y "Comissum" (comisión, encargo secreto o confidencia), que unidas forman la palabra "fideicomissum" (disposición en la que el testador confía su hacienda, o ciertos legados, a la fe de alguno que ejecute su voluntad. (38)

El fideicomiso adquiere el carácter de público o privado, dependiendo de la naturaleza del fideicomitente. Será público cuando en su constitución intervenga el Gobierno Federal como fideicomitente, puesto que éste es el elemento constitutivo básico para que se configure el fideicomiso, ya que es quien transmite al fiduciario los bienes objeto del mismo.

Es importante establecer que existe diferencia entre fideicomiso público, y aquél que se configura en los casos en que los bienes objeto del fideicomiso de propiedad "priva-

(38).- Diccionario Latino-Español Valbuena. 4a. Edición.

da", son declarados por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como fideicomisos de interés público.<sup>(39)</sup> Igualmente, es necesario precisar que al referirnos a fideicomiso público nos concretamos al constituido por el fideicomitente único del Gobierno Federal, y no a los constituidos por el Departamento del Distrito Federal o los Gobiernos de los Estados de la República.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, al iniciar su capítulo V titulado "Del Fideicomiso" define al mismo como la figura jurídica en virtud de la cual una persona llamada fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este propósito a una institución fiduciaria.

La Suprema Corte de Justicia estableció que "El fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomiten-

(39).- Kriger, Emilio. Manual del Fideicomiso Mexicano. 1976. p. 81.

te constituye un patrimonio fiduciario autónomo, cuya titularidad se concede a la institución fiduciaria, para la realización de un fin determinado; pero al expresarse que es un patrimonio fiduciario autónomo, con ello se señala particularmente que es diverso de los patrimonios propios de las partes que intervienen en el fideicomiso, o sea, es distinto a los patrimonios del fideicomitente, del fiduciario, y del fideicomisario. Es un patrimonio autónomo, afectado a un cierto fin, bajo la titularidad y ejecución del fiduciario, quien se halla provisto de todos los derechos y acciones conducentes al cumplimiento del fideicomiso, naturalmente de acuerdo con sus reglas constitutivas y normativas. Los bienes entregados en fideicomiso, salen, por tanto, del patrimonio del fideicomitente, para quedar como patrimonio autónomo o separado de afectación, bajo la titularidad del fiduciario, en la medida necesaria para la cumplimentación de los fines de la susodicha afectación; fines de acuerdo con los cuales (y de conformidad con lo pactado), podrá presentarse dicho titular, a juicio como actor, o demandado, así como vender, alquilar, ceder, etcétera".<sup>(40)</sup>

(40).- Amparo Directo 5567/74. Banco Internacional Inmobiliario, S.A.  
15 de junio de 1979.

El fideicomiso público, por su parte, puede definirse como "un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la federación, o afecta fondos públicos en una institución fiduciaria (por lo general instituciones Nacionales de Crédito) para realizar un fin lícito de interés público". (41)

Para entender con claridad al fideicomiso público, es necesario remitirse al fin perseguido, ya que, el fideicomiso público puede estar orientado a la realización de actividades de fomento económico, ligadas a lineamientos de política económica nacional, lo mismo que a resolver problemas de otra índole, "generalmente respondiendo a una encomienda restringida, específica y sin relevancia general". (42) A diferencia del fidei-

(41).- Acosta Romero, Miguel. Op. cit. p. 340.

(42).- Silva Herzog, Jesús. Conferencia dictada el 22 de septiembre de 1981, durante el primer ciclo de conferencias sobre el Fideicomiso Público organizado por la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia y la S.H.C.P.

comiso privado, el público no siempre se constituye por la expresa voluntad del fideicomitente en un acto contractual y des de luego no por testamento, sino por actos legislativos o admi nistrativos. Esto es, en ocasiones por disposición expresa de la ley se crea un patrimonio para proteger intereses de un determinado grupo o clase social. (43)

En este sentido puede decirse que el fideicomiso público es un instrumento del Gobierno Federal utilizado para atender propósitos básicos prioritarios.

Para la mejor comprensión y con el objeto de precisar el concepto de fideicomiso público, es conveniente señalar sus ca racterísticas, las cuales si bien en muchos aspectos son comunes al fideicomiso privado, en el caso del público adquieren modalidades particulares, en cuanto a: Especialidad; Rango de Operaciones; Régimen Especial; Temporalidad; Operación reserva

(43).- Villagordoa Lozano, José M. Doctrina General del Fideicomiso. México, D.F., 1976. p. 220.

da a instituciones bancarias; Receptor de fondos específicos; Operaciones bajo regímenes preferenciales; forma de creación.

Especialidad; esto es que el fideicomiso permite reunir en un mecanismo relativamente más simple que una secretaría de estado o empresa paraestatal, a grupos de técnicos especializados, programas concretos, presupuestos con orientación específica y mayor control en la efectividad de los programas.

Rango de Operaciones.- El número de operaciones que se pueden realizar bajo la figura del fideicomiso es prácticamente ilimitado. De hecho, en algunos de los fideicomisos públicos, se practican simultáneamente operaciones de crédito, se realizan investigaciones técnicas, se proporciona asistencia y asesoría en la ejecución de programas e inclusive se administran plantas industriales o campos experimentales. Es difícil pensar, en algunos casos, como podrían llevarse a cabo estos programas, sin perder su especialidad, por medio de otros instrumentos, ya sean secretarías de estado o empresas paraestatales. Es decir, el rango de operaciones que se realizan permite que los fines del fideicomiso se alcancen de una manera más integral.

Régimen Especial.- Si bien es cierto que las disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC) y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LGICOA) rigen en su esencia al fideicomiso; tratándose del público, los lineamientos específicos de administración se establecen a través de reglas de operación, comités técnicos, por el Decreto del 27 de febrero de 1979 que establece Bases para la Constitución, Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y Extinción de los Fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, así como por ordenamientos legales específicos o disposiciones administrativas dictadas por medio de circulares, oficios, etc.

El comité técnico, si bien no es privativo del Fideicomiso Público, sí adquiere en este caso una importancia mayor ya que sus facultades básicas son de autorización de reglas de operación, de presupuestos, así como para autorizar operaciones específicas de la finalidad del fideicomiso. El comité técnico, "viene en realidad -sobre todo en los fideicomisos oficiales- a desempeñar la función del fideicomitente y actúa en esa for-

ma como fideicomitente delegado".(44)

Además en el comité técnico se reúnen representantes de diversas dependencias, lo que permite, por una parte, ejercer un control mayor sobre sus operaciones, así como coordinar programas y acciones de las diversas dependencias con los fideicomisos.

Por lo que respecta a las reglas de operación de los fideicomisos, éstas, prácticamente exclusivas del fideicomiso público, son el instrumento en el cual se precisa el objeto del fideicomiso, el tipo de operaciones que pueden realizarse con cargo al patrimonio, los límites y condiciones de las mismas, así como las características que deben reunir los sujetos atendidos para ser considerados como fideicomisarios, o bien beneficiarios.

(44).- Batiza, Rodolfo. Op. cit. p. 44.

Entre las disposiciones que regulan de manera específica al fideicomiso público, destaca el Decreto del 27 de febrero de 1979, como primer intento de regulación del fideicomiso público en distintos aspectos de su contratación y operación, que viene a recoger prácticas diversas y que por tanto, busca homogeneizarlo.

Temporalidad. Aún cuando por disposición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LGICOA) (Art. 45 fracc. XVI) los fideicomisos públicos no están sujetos a plazo, éstos según el objeto, pueden extinguirse cuando la finalidad del mismo ha sido alcanzado o bien ser perpetuos cuando por la misma razón así lo requieren.

Operación reservada a instituciones bancarias, también puede verse como una modalidad del fideicomiso público, el hecho de que éstos se constituyan por lo general en instituciones nacionales de crédito. Esto obedece a que el Gobierno utiliza sus propios mecanismos financieros para constituirlos y a que en muchos casos la finalidad del fideicomiso es complementaria del objeto social de la institución fiduciaria.

Principalmente cuando ésta tiene encargada la atención de un sector de la economía para fomentar su desarrollo económico.

Receptor de Fondos Específicos. Otra característica es que por su naturaleza, el fideicomiso permite recibir fondos que el fideicomitente desea que se mantengan en cuentas específicas y separadas. Este es el caso de los fondos públicos que por su naturaleza deben ser transparentes en su manejo o de los préstamos que el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento han otorgado a México para el financiamiento de algún programa en el que el ejecutor es un fideicomiso.

Operaciones bajo regímenes preferenciales. Esto es, que en ocasiones, por las características del sector de la población o de la economía a atender, se requiere otorgar apoyos en condiciones preferenciales, tales como tasas de interés más bajas que las comerciales e inclusive que las de la banca nacional, otorgar garantías, estímulos y subsidios; plazos mayores que los normales o bien acompañar el financiamiento con asistencia técnica e investigación. El fideicomiso permite una discrimina

ción mayor por las condiciones del sujeto y evita que estos apoyos preferenciales se traduzcan en distorsiones en los estados financieros de las instituciones nacionales de crédito, o que entre actividades o sujetos semejantes se dé un tratamiento diferencial bajo el mismo aparato financiero. En este sentido, el fideicomiso se convierte en un instrumento de política económica que contribuye a apoyar con más claridad alguna actividad considerada como prioritaria.

Por último, la constitución de fideicomisos públicos no siempre ha seguido la misma forma, pues en algunos casos se tiene como antecedente una disposición legal o un decreto expedido por el Ejecutivo Federal, ejemplo de esto, es el Decreto del 27 de febrero de 1979 que establece diversas normas sobre el procedimiento de constitución y contratación de estos fideicomisos.

### 3.2 EVOLUCION DEL FIDEICOMISO PUBLICO EN NUESTRO DERECHO

La figura jurídica del fideicomiso surge con el proceso de creación de leyes e instituciones iniciado después de la Revo

lución Mexicana de 1910. El fideicomiso como negocio exclusivamente bancario, se regula por primera vez en México en 1924 cuando en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, se considera a los Bancos de Fideicomiso dentro del grupo de las instituciones de crédito. Posteriormente la regulación legal del fideicomiso en el contexto bancario es objeto de múltiples reformas las que incluso se traducen en la expedición de una Ley de Bancos de Fideicomiso, que sólo estuvo vigente por dos meses. Esta evolución legal del fideicomiso se concreta por un lado, en 1941 con la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y por otro lado, a través de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, que define al fideicomiso y da las bases para su operación.

Con base en estos preceptos legales y respondiendo al impulso que a partir de 1934 registra el desarrollo económico del país, el sistema financiero nacional en su conjunto y por consecuencia los fideicomisos, cobra singular importancia. Dentro de este contexto sobresale el desarrollo de la banca nacional, que a partir de la creación del Banco de México,

S.A., se convierte en un elemento de capital importancia para canalizar tanto fondos fiscales, como ahorro externo e interno en apoyo de actividades productivas básicas para el desarrollo económico nacional que por diversas razones eran atendidas de manera insuficiente por la banca privada.

El uso del fideicomiso público para instrumentar programas de desarrollo económico del Gobierno Federal se inicia a mediados de la década de los cincuentas, cuando éste decide constituir en el Banco de México, S.A. y la Nacional Financiera, S. A., tres fondos de garantía y fomento para apoyar la agricultura, la industria y el turismo. Mediante estos fideicomisos se facilitó con tasas de interés preferenciales, asistencia técnica y garantías, el acceso a los canales de financiamiento a productores agropecuarios y empresarios de baja capacidad económica. Además, sirvieron para instrumentar políticas selectivas en el financiamiento de estas actividades, para propiciar la participación de la banca privada y como receptores de recursos de organismos financieros internacionales para la ejecución de proyectos de desarrollo económico.

Los resultados obtenidos a través de estos primeros fideicomisos sirvieron de guía y ejemplo para constituir en la banca nacional otros fideicomisos de fomento a las exportaciones, construcción de vivienda de interés social, de estudios e investigación y de atención a actividades específicas en ciertas zonas del país y sectores de la población.

El crecimiento en el rango y volúmen de operaciones del fideicomiso público, demandó esquemas especiales en su constitución, contratación, administración y reglamentación, conformando de hecho una variante del fideicomiso regulado por las leyes generales de la materia.

Si bien el fideicomiso público permitió al Gobierno Federal contar con una alternativa de administración para atender a través de la banca nacional programas integrales en apoyo de actividades y sectores prioritarios, la amplitud de fines que se pueden alcanzar a través del fideicomiso, propició su uso para resolver problemas de la más diversa índole, aumentando el aparato burocrático y el presupuesto de gasto público, cuando algunos de los problemas podrían haberse resuelto mediante las dependencias y organismos del Gobierno Federal ya

establecidos.

El fenómeno antes descrito, se debió en gran parte a que las características y modalidades del fideicomiso público rebasaron las normas legales de la materia, al no prever su desarrollo.

Con el fin de ir resolviendo el problema que le representaba a la Administración Pública Federal el control y coordinación de numerosos organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos; la ausencia, en ocasiones de una clara definición de sus atribuciones, metas y objetivos y el manejo eficiente de recursos presupuestales cada vez más elevados, llevó a poner en práctica a principios de la administración Lopezportillista las acciones del proceso de reforma administrativa, el cual se fundamenta en las recomendaciones que sobre el particular surgieron de la Comisión de Administración Pública en 1967. Dentro de éstas, cabe destacar el proceso de sectorización por el cual se asignaron bajo la coordinación de una secretaría de estado o departamento administrativo, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos cuyos progra

mas quedaban directamente vinculados a las atribuciones de la secretaría correspondiente; el establecimiento de bases para la creación de entidades paraestatales; la depuración de aquellas entidades cuyo fin para el que fueron creadas ya había sido alcanzado, proponiendo la fusión, disolución, liquidación o extinción según fuera el caso; así como los procesos básicos de planeación, programación, presupuestación y evaluación de las acciones públicas.

La reforma administrativa vino a significar en el caso concreto de los fideicomisos públicos, la sectorización de acuerdo a su finalidad; igualmente se fusionaron algunos, extinguieron otros, fortalecieron los ya existentes y se crearon los que demandaban los nuevos programas de gobierno, tales como el de Riesgo Compartido, el Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria, el Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas y el Fondo para el Desarrollo Comercial, de tal suerte que si bien el número de fideicomisos que existían al inicio de la administración mencionada se mantenía alrededor de doscientos, se han logrado dar los primeros pasos para superar algunos vicios de operación; en este sentido cabe des-

tacar los avances que constituyen los lineamientos del Decreto del 27 de febrero de 1979, por el que se establecen las Bases para la Constitución, Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y Extinción de los Fideicomisos Públicos, así como los planteamientos que sobre el fideicomiso público en México se han expuesto en diversos foros.

Por último, el dinamismo que caracterizó a la reforma administrativa trajo como consecuencia reformas a diversos ordenamientos legales, entre las que destacan las efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1982. Mediante las cuales se otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto el carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal, en sustitución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como mera referencia, cabe hacer mención que el marco legal del fideicomiso público está constituido por las disposiciones contenidas básicamente en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC) y en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LGICOA), así co

mo en la legislación correspondiente a la Administración Pública Federal, como es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Como se comentó anteriormente, el fideicomiso público ha tenido en los últimos años un crecimiento muy importante, apoyado legalmente en las normas generales de la materia, pero fundamentalmente en disposiciones de orden administrativo y en una práctica vertida en sus contratos constitutivos y reglas de operación.

Este desarrollo ha impuesto al fideicomiso público, modalidades que lo convierten en una especie de figura jurídica y desde luego en una alternativa ágil y eficiente de la administración pública.

Este marco jurídico del fideicomiso público se puede dividir en dos grandes grupos de normas:

Las normas generales de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que definen y dan las bases del fideicomiso, como una operación de crédito reservada a ing

tituciones bancarias con concesión para realizar operaciones fiduciarias, y

Las normas especiales que regulan al fideicomiso público y que han venido a configurarlo como una especie del fideicomiso en general. Este conjunto de disposiciones especiales amplían las normas generales o especifican un régimen, ubican al fideicomiso público dentro de la administración pública paraestatal y norman las actividades y operaciones necesarias para el cumplimiento del fin. También dentro de este grupo de disposiciones están las expedidas por medio de circulares y oficios por las autoridades gubernamentales en base a las facultades de interpretar v expedir reglas complementarias relativas a los fideicomisos. Esta forma de regulación es congruente con las características del fideicomiso, puesto que si éste se sometiera a un régimen legal muy detallado, se perdería la flexibilidad del mismo. No obstante es deseable que algunos aspectos fueran regulados con mayor precisión a través de circulares o disposiciones similares.

### 3.3 PARTES

Las partes que constituyen el fideicomiso público son las siguientes:

#### a) Fideicomitente

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada el 4 de enero de 1982, confiere a la Secretaría de Programación y Presupuesto el carácter de fideicomitente del Gobierno Federal, aún cuando, si bien la nueva Ley General de Bienes Nacionales del 8 de enero del mismo año establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el fideicomitente del Gobierno Federal, debe prevalecer lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como ley especial de la administración pública.

Tratándose del fideicomiso en general, la facultad de ser fideicomitente se reserva a "las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica" (Artículo 349 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito). En cuanto a los derechos y acciones del fideicomitente sobre los bienes dados en fideicomiso, el artículo 351 de esta misma ley establece que

estos bienes "se considerarán afectos al fin a que se destinan, y en consecuencia, sólo podrán ejercitarse, respecto a ellos, los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo, o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros". En relación con los derechos del fideicomitente, tratándose del fideicomiso público, existen una serie de disposiciones legales que imponen de alguna forma restricciones al uso de los bienes fideicomitados, obligaciones legales que interpretamos constituyen reservas expresas del fideicomitente por mandato legal.

#### b) Fiduciario

De acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, los fideicomisos pueden constituirse en cualquier institución de crédito que cuente con la concesión para realizar operaciones fiduciarias. Generalmente los fideicomisos públicos se constituyen en instituciones nacionales de crédito, principalmente porque la mayoría de es-

tas instituciones dirigen sus programas a la atención de sectores prioritarios de la economía nacional y por tanto los fideicomisos públicos cumplen una función complementaria en estos propósitos.

Es importante destacar que la fiduciaria tiene todos los derechos y acciones que se requieren para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las limitaciones establecidas en el contrato (artículo 356 LGTOC) y que le corresponde realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales.

#### c) Fideicomisario

El fideicomisario es la persona o personas en cuyo beneficio se establece el fideicomiso. Como requisito, la persona física o moral, debe tener la capacidad necesaria para recibir el beneficio que el fideicomiso implica. Sin embargo, como lo señala la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito el fideicomiso es válido aún cuando se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado. Esta última situación es la que se presenta con mayor frecuencia en el caso del fideicomiso público, ya que en su mayoría,

éstos se constituyen en apoyo de una actividad económica o sector de la población y sólo cuando la acción del fideicomiso se concretiza, se identifica al fideicomisario. Este es el caso de los fideicomisos establecidos para otorgamiento de créditos, en los que se señalan como fideicomisarios a aquellos sujetos que reúnen ciertos requisitos previamente definidos.

El fideicomisario, además de los derechos que le concede el propio fideicomiso, tiene los de exigir su cumplimiento y el de atacar la validez de actos que la fiducia cometa en su perjuicio (artículo 355 LGTOC).

### 3.4 ESTRUCTURA

#### a) Comité técnico

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en la fracción IV del artículo 45, otorga al fideicomitente además de la facultad de designar al fiduciario, la de integrar un comité técnico o de distribución de fondos, fijar las reglas para su funcionamiento así como sus

facultades. Dicha integración se puede llevar a cabo en el acto constitutivo del fideicomiso o bien posterior al mismo, en cuyo caso se requerirá del consentimiento del fideicomisario si lo hubiere. Debido a que la propia ley faculta al fideicomitente a fijar las facultades del comité y éstas pueden ser tan amplias como lo desee el propio fideicomitente, el fiduciario queda liberado de toda responsabilidad cuando obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos del mencionado comité.

"No obstante la amplitud de las facultades del comité, estas serán únicamente a nivel de decisión y de ninguna manera de ejecución".

"Cuando las decisiones del comité sean claramente contrarias a los fines del fideicomiso, o si su ejecución constituye un delito, el fiduciario podrá oponerse a ellas, pidiendo a la autoridad judicial lo libere de toda responsabilidad". (45).

Por lo que corresponde al fideicomiso público, dado que la legislación no precisa los mecanismos que se deben seguir

(45).- Krieger, Emilio. Manual del Fideicomiso Mexicano. México, D.F., 1976. p. 36 y ss.

para establecer el comité, las personas que deben integrarlo, ni a quién corresponde la presidencia del citado comité; que los fideicomisos públicos se incrementaron en forma considerable y que en los contratos de los citados fideicomisos no existía uniformidad de criterio respecto a la organización y funcionamiento de los mismos, el Gobierno Federal expidió el 27 de febrero de 1979 el Decreto en el que se indica sobre la integración de los comités técnicos lo siguiente:

"En los comités técnicos siempre deberá incluirse por lo menos un representante del coordinador del sector y otro de la SHCP (SPP)".

"La institución fiduciaria tendrá en el comité un representante con voz pero sin voto".

"Cuando en el contrato no se especifique a quien corresponde la presidencia del comité, ésta se conferirá al representante del coordinador de sector, el cual tendrá voto de calidad en caso de empate".

Como ya se indicó, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal suprimen en el artículo 49 la obligación de que un representante del fideicomitente forme parte

del comité técnico, disposición que a nuestro juicio continúa vigente en el Decreto mencionado, (artículo 8o.). Consideramos que el buen gobierno de los comités técnicos exige la representación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por lo que ésta norma debe hacerse efectiva en la integración de los comités técnicos.

De igual forma, a fin de evitar posibles conflictos entre los representantes del comité, estimamos que en todos los contratos de los fideicomisos públicos, se indique que la presidencia del comité corresponde al representante del coordinador del sector.

Por lo que toca al funcionamiento de los comités, el Decreto señala lo siguiente:

"Cuando la institución para dar cumplimiento a la encomienda fiduciaria se vea en la necesidad de emplear personal dedicado directa y exclusivamente al fideicomiso, ésta deberá contratarlo previa opinión del comité técnico".

"En los contratos del fideicomiso, se deberán precisar las facultades del comité técnico conforme a las instituciones del Gobierno Federal si las hubiere, indicando qué asuntos requieren de la aprobación del mismo para el ejercicio de acciones y derechos que corresponden al fiduciario".

"Las facultades del comité constituyen limitaciones para la institución fiduciaria y ésta a su vez deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente o en violación de las cláusulas del contrato".

"Cuando el cumplimiento de la encomienda fiduciaria requiera la realización de actos urgentes, si no es posible reunir al comité técnico, la institución fiduciaria consultará al Gobierno Federal a través del coordinador de sector, quedando facultada para ejecutar los actos que éste autorice".

"Las instituciones fiduciarias a través y con la conformidad del coordinador de sector, deberán presentar a la SPP los proyectos anuales de presupuesto".

"En los fideicomisos en que se decida la formación de un comité técnico, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá recabar la autorización previa del coordinador de sector para integrar dicho comité".

Este último precepto fué suprimido en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que prevalece el criterio, antes apuntado, en cuanto a la representación del fideicomitente único en el comité técnico.

Si bien el Decreto en comentario ha permitido sentar las bases para la integración y funcionamiento de los comités técnicos, sería conveniente que en el citado Decreto se incorporara la circular del 26 de diciembre de 1969 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>(47)</sup>, para establecer que los proyectos anuales de presupuesto deberán ser previamente aprobados por los comités técnicos de los fideicomisos, antes de ser presentados a la consideración de la Secretaría de Programación y Presupuesto y que todos los fideicomisos públicos deberán operar bajo el apoyo y dirección de un comité técnico o de distribución de fondos.

(47).- Circular No. 305-V-42308 del 26 de diciembre de 1969 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Igualmente, podría incorporarse el oficio circular<sup>(48)</sup> girado por la Secretaría de Hacienda, por el cual dió instrucciones a las instituciones fiduciarias en las que entre otros aspectos enfatiza lo concerniente a la contratación de personal de los fideicomisos previa opinión del comité técnico, la fijación de facultades de éste, si es que a la fecha del oficio no se habían fijado, así como la inclusión de un representante del coordinador de sector, otro del fideicomitente, así como de la institución fiduciaria con voz pero sin voto.

A partir de un somero exámen de las atribuciones de un comité técnico, éstas pueden resumirse en:

- Dictar políticas en cuanto al cumplimiento del fin del fideicomiso.
- Aprobar los presupuestos anuales de gastos e inversiones para su presentación a las autoridades correspondientes.

(48).-- Oficio circular No. 305-V-1-3881 del 6 de julio de 1979 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Aprobar los estados financieros
- Opinar sobre la contratación de personal
- Aprobar, cuando así es el caso, operaciones por razones de monto, plazo o riesgo.
- Elaborar y aprobar las reglas de operación.

En lo relativo a la periodicidad con que deben reunirse los comités técnicos de los fideicomisos públicos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público giró el 27 de agosto de 1965 un oficio circular a los fondos de fomento económico con objeto de que éstos se reúnan por lo menos una vez al mes. Es conveniente señalar que estas instrucciones se giraron con fundamento en lo que prevean los artículos 10 y 15 del Reglamento sobre las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en el sentido de que sus consejos de administración y el director general o gerente general de la institución u organización respectiva informará mensualmente al consejo acerca de las principales actividades realizadas en el mes inmediato anterior, y a la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para interpretar el reglamento citado y expedir las reglas complementarias que requieran su aplicación. Esta disposi

ción administrativa se encuentra en conflicto con algunos contratos de fideicomiso, en los que se estipula que los comités deberán reunirse cada dos o tres meses y en otros casos, no hacen referencia alguna, presentándose situaciones en que éstos sesionen una o dos veces por año.

Por otra parte, cabe señalar que para agilizar el funcionamiento de algunos comités técnicos, sobre todo en el caso de fideicomisos de crédito y descuento, el fideicomitente ha decidido integrar subcomités con representantes de las mismas instituciones que forman el comité; en estos subcomités se analizan en detalle solicitudes de crédito, aprueban cuando procede las que quedan dentro de sus facultades y proporcionan elementos de juicio al comité técnico en otros casos.

b) Delegado Fiduciario

Al respecto cabe hacer mención que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en su artículo 45, fracción IV indica que "las instituciones fiduciarias desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de uno o más funcionarios que se designen especialmente al efecto,

de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente". La designación de los funcionarios puede ser vetada por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y acordar su remoción, cuando considere que dicha designación no corresponde a personas con la suficiente calidad moral y técnica para la adecuada administración de los fideicomisos.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en su circular del 26 de junio de 1944<sup>(49)</sup> señala que las instituciones al notificar el nombramiento del funcionario a que alude el artículo 45 fracción IV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, deberán indicar su nacionalidad y edad, si es bien conocido y respetado en los círculos financieros, si cuenta con la experiencia y aptitudes necesarias y sus ingresos actuales aproximados.

(49).- Circular No. 274 del 26 de junio de 1944 y Oficio circular 26730-341 del 27 de agosto de 1957 y No. 8286-826 del 21 de febrero de 1973.

Es conveniente hacer notar que el término de delegado fiduciario y las denominaciones de general o especial, se derivan de la práctica, pues las disposiciones legales y la circular de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros antes citadas, no utilizan este término, sino que se limitan a mencionar al "funcionario que las instituciones designen especialmente al efecto".

Sin embargo, en otras circulares y oficios de autoridades, en los contratos constitutivos de fideicomisos públicos y en el Decreto del 27 de febrero de 1979, se hace mención a estos términos, aunque no se precisan el tipo de funciones y responsabilidades que en su caso corresponden al delegado fiduciario general o especial.

En lo que se refiere a las facultades del delegado fiduciario, se señala que los delegados fiduciarios "obligan a la institución con su firma y su cometido es personalísimo y no pueden delegar sus funciones de mando, de decisión o discrecionales,

las que deben ser realizadas personalmente por ellos".<sup>(50)</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció que "aunque las instituciones fiduciarias no pueden delegar su cargo, el cual deben de desempeñar a través de funcionarios es peciales como lo son los delegados fiduciarios, se considera que sí pueden emplear personas que auxiliien a éstos, en el desarrollo de sus funciones secundarias".<sup>(51)</sup> Para delimitar y precisar las funciones de uno y otro, fijó como criterio que "los actos mediante los que se tomen resoluciones de carácter discrecional, indelegables, que implican voluntad de mando o de cisión deberán ser realizados por los delegados fiduciarios; las funciones secundarias o auxiliares, que no tienen tales ca racterísticas, sino simplemente se reducen a formalidades o trá mites podrán ser desempeñadas por dependientes".

(50).- Acosta Romero, Miguel. Op. cit. p. 344.

(51).- Oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público No. 305-1-A-32627 del 24 de octubre de 1966 y Circular de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros No. 547 del 16 de noviembre de 1966.

Sobre el delegado fiduciario especial, se señala "que ni en la doctrina, ni en la legislación, existe una definición o conceptos, que perfilen este tipo de funcionalismos y sólo en los decretos o leyes que ordenan la creación de fideicomisos, o en los contratos en los que el Gobierno Federal es fideicomitente y los celebra con instituciones nacionales, se encuentran algunos precedentes sobre éstos". (52)

En la práctica pueden encontrarse algunos elementos que perfilan a estos funcionarios. Por un lado, los delegados fiduciarios denominados generales manejan una o varias operaciones y regularmente el cargo recae en los directores o subdirectores del area fiduciaria. Por otro lado, el Gobierno Federal para administrar algunos de los fideicomisos públicos ha creado a través de las leyes y decretos que le dan origen, así como de los contratos respectivos, la figura del delegado fiduciario especial, el cual se encarga única y exclusivamente de realizar las

(52).- Acosta Romero, Miguel. Op. cit. 348.

operaciones del fideicomiso de que se trate. Además, en algunas ocasiones dicho delegado cumple las funciones de director general, o gerente del fideicomiso e inclusive la de secretario del comité técnico; así mismo, en el caso de algunos fideicomisos cuya finalidad se refiere a una misma actividad económica se ha designado un sólo delegado para que se responsabilice del funcionamiento y coordinación de los fideicomisos.

El Decreto del 27 de febrero de 1979, establece algunas obligaciones y funciones de los delegados fiduciarios especiales, entre ellas:

"Someter a la previa consideración de la institución fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o la propia institución".

"Manejar de acuerdo con la fiduciaria, los recursos del fideicomiso, los títulos de crédito y cuanto documento consigne una obligación o sea necesario para ejercitar un derecho".

"Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del comité técnico, con la documentación respectiva".

"Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico así como al propio comité".

"Presentar mensualmente a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso".

No obstante esta definición de funciones, el nivel de dirección y sobre todo las facultades del delegado fiduciario y el gerente, no quedan claramente delimitados, puesto que en el mismo Decreto de 27 de febrero de 1979, se señala que "en el caso de que no hubiese delegado fiduciario especial, pero sí un director o gerente, a éstos corresponde el cumplimiento de las obligaciones anteriores".

Igualmente se establece que "los delegados fiduciarios, gerente o directores, deberán proporcionar al coordinador de sector la información a que se refieren los puntos anteriores, e

incurrirán en responsabilidad cuando actúen en exceso de las facultades que se les hayan otorgado".

La falta de definición de las facultades que corresponden al delegado fiduciario general, al especial y al gerente o director tiene relevancia en función del grado de responsabilidad, ya que mientras que en el caso del gerente o director, que pueden ser considerados como dependientes en los términos de los criterios asentados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda impreciso si la responsabilidad de sus actos repercute en el patrimonio fideicomitado o la institución fiduciaria responde por ellos.

Tomando en cuenta estas consideraciones, y que en la práctica no se hace una distinción de facultades, es necesario que se precise en las formas correspondientes, las figuras del delegado fiduciario, delegado fiduciario especial, del director y gerente de los fideicomisos públicos, señalando con claridad las funciones, facultades y responsabilidades de cada uno.

c) Areas de Apoyo

Por lo que respecta a este tema, la literatura consultada no hace señalamiento alguno sobre el particular, y de las diversas disposiciones aplicables, sólo el Decreto del 27 de febrero de 1979 indica que las instituciones fiduciarias a través de su delegado fiduciario especial, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos, deberán someter al coordinador de sector, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran, para que éste último los presente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien a su vez los someterá a la consideración del titular del Ejecutivo, previa opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia. En los casos en que no exista delegado fiduciario especial, corresponderá al director o gerente, llevar a cabo esta gestión administrativa.

De lo anterior se desprende que el Gobierno Federal a través del Decreto persigue racionalizar el crecimiento de las estructuras administrativas de los fideicomisos públicos, a fin

de que éstas se adecúen a la importancia del encargo fiduciario que deben atender, al ámbito geográfico en que actúen, así como al tipo de fideicomisarios que atienden.

Un buen ejemplo de cómo se organizan los fideicomisos de descuento lo constituye la estructura orgánica bajo la cual operan los Fondos Instituidos en relación con la Agricultura (FIRA) del Banco de México, la cual se integra en dos niveles; el primero corresponde a la oficina central en que se concentra el personal directivo, administrativo y técnico a nivel superior y el segundo, por las oficinas foráneas que se subdividen en residencias regionales, residencias estatales y agencias a través de las cuales se canalizan los recursos crediticios y se brinda la asistencia técnica.

Buena parte de los fideicomisos públicos que atienden programas a nivel nacional se ha estructurado en forma similar a la del FIRA.

Por lo que corresponde al personal de los fideicomisos, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones

Auxiliares en su artículo 45, fracción XIV, prevee que el personal que las instituciones fiduciarias utilicen directa o exclusivamente para la atención de los encargos fiduciarios, no formará parte del personal de la institución, la cual está obligada a responder con cargo al patrimonio fiduciario de cualquier derecho que conforme a la ley asista a dichas personas.

Por su parte, en lo concerniente al fideicomiso público, al igual que en el caso de los comités técnicos y de los delegados fiduciarios especiales, el Decreto del 27 de febrero de 1979, indica que el personal de los fideicomisos deberá contratarse previa opinión del comité técnico, estando obligados los fideicomisos al iniciar sus actividades a presentar al comité técnico y posteriormente por conducto de la fiduciaria al coordinador del sector y éste a su vez a la Secretaría de Programación y Presupuesto la estructura organizativa, así como los requerimientos de personal necesarios para atender el encargo fiduciario, en el entendido que sólo para el nivel gerencial será necesario proponer al comité a los candidatos que se harán cargo de estos puestos, y el resto se contratará y substituirá con base en la autorización del organigrama correspondiente.

Con lo anterior, se tiende a regular la contratación del personal de los fideicomisos y se evita que éstos contraten personal en forma autónoma, pues legalmente están impedidos de hacerlo al carecer de personalidad jurídica propia, ya que ésta corresponde a la institución fiduciaria.

Por otra parte, al crear el Gobierno Federal en las instituciones nacionales de crédito más importantes, tales como Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y Banco Nacional de Crédito Rural diversos fideicomisos de fomento para las exportaciones, la pequeña y mediana industria, para atender renglones específicos de la agricultura y ganadería, vivienda, etc., fue necesario que las propias instituciones fiduciarias dedicaran parte de su personal para éste fin, el cual con el tiempo ha pasado a formar parte del personal de los fideicomisos. Esto ha dado como resultado que el personal que desempeña las mismas funciones en un fideicomiso, esté en algunos casos sujeto al Reglamento de Trabajo de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y en otros, a la Ley Federal del Trabajo, con los consecuentes problemas que provoca esta situación. Con el propósito de darle solución, en algunos fideicomisos públicos se han establecido

prestaciones similares a las de los empleados bancarios, en ren  
glones tales como servicios médicos, vacaciones y primas de an-  
tigüedad.

## CAPITULO CUARTO

## EL FONHAPO

## 4.1 ANTECEDENTES

El hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, en su Ley Orgánica de fecha ocho de febrero de mil novecientos cuarenta y nueve, preveía en su capítulo X, la existencia de un Fondo de Habitaciones Populares cuya finalidad era la realización de acciones operativas para la construcción de viviendas populares.

Conforme a los principios de la Reforma Administrativa que lleva a cabo el Gobierno Federal, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, propugnándose por una reorganización que coadyuve a evitar duplicación de funciones y establecer bases para una eficiente coordinación, dándose a la vez a las entidades paraestatales el carácter de auxiliares del Ejecutivo de la Unión y previéndose la facultad del Presidente de la República de determinar agrupamientos de dichas entidades por sectores definidos.

Con base en lo anterior se expidió entre otros, el Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de septiembre de mil novecientos ochenta y dos determinándose que el Fondo de Habitaciones Populares, quedaba agrupado en el sector que coordina la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas hoy de Desarrollo Urbano y Ecología dependencia que ha realizado diversos estudios respecto de la operación de dicha Entidad, en función de la creciente demanda que existe en el país en materia de vivienda, principalmente de la población con menores recursos, así como de las acciones que realizan otras entidades paraestatales que inciden en la materia, concluyéndose que es necesario reorientar los fines del Fondo de Habitaciones Populares, con el propósito de encausarlos dentro de un marco programático general aprobado por la Secretaría, a fin de garantizar el financiamiento requerido para la ejecución de programas habitacionales y la eficiente coordinación y congruencia entre las entidades de vivienda del Sector de Obras Públicas, hoy Desarrollo Urbano.

En cumplimiento a las disposiciones del Artículo 3<sup>a</sup> transitorio de la Ley Orgánica del entonces Banco Nacional de Obras y

Servicios Públicos, Sociedad Anónima, aprobado por el Congreso de la Unión el veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno del mismo mes y año, que abrogó el capítulo relativo al Fondo de Habitaciones Populares de la anterior Ley Orgánica de la Institución y a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto se autorizó la constitución del Fondo de Habitaciones Populares, para operar como un fideicomiso del Gobierno Federal, en el que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Anónima actuaría como Fiduciario

En base a lo asentado, por Acuerdo del Ejecutivo Federal de fecha primero de abril de mil novecientos ochenta y uno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día dos del mismo mes y año, se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitente Unico del Gobierno Federal, proceder a realizar los actos necesarios a efecto de constituir el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, con objeto de financiar la construcción y mejoramiento de vivienda y conjuntos habitacionales, programas de vivienda popular de los

Organismos del Sector Público, así como los formulados por los Gobiernos Estatales y Municipales entre otros.

El Contrato Constitutivo de Fideicomiso resultante de este Acuerdo, se suscribió el trece de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

Por virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, el Comité Técnico y de Distribución de Fondos del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, acordó modificar los fines del citado Fideicomiso.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de Fideicomitente Unico de la Administración Pública Centralizada, a propuesta de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología como Coordinadora del Sector donde se encuentra ubicado este Fideicomiso, solicitó y obtuvo del Ejecutivo Federal la autorización para modificar el Contrato de Fideicomiso de mérito, lo que se contiene en el Acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de fecha veintiocho de diciembre de mil no-

vecientos ochenta y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de enero de mil novecientos ochenta y cinco.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales de fecha 26 de abril de 1986, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, regula en sus capítulos IV, V y VI la organización, funcionamiento y control de los Fideicomisos Públicos.

De conformidad con el Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986 las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto como Fideicomitente Unico de la Administración Pública Centralizada, función que con anterioridad desempeñó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se establecen en el segundo párrafo del artículo 47 de dicho ordenamiento.

La integración de los Organos de Gobierno de los Fideicomisos de la Administración Pública Federal, se encuentra contemplada en el Capítulo V de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

estatales.

#### 4.2 ACUERDO DE CREACION

Habiendo sido disuelto en 1982 el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), el gobierno mexicano mediante acuerdo presidencial del 1ª de abril de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 del mismo mes y año, se creó el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, como una respuesta práctica y nueva para apoyar al pueblo mexicano a resolver su problema de vivienda.

Al ser FONHAPO un Fideicomiso de la administración pública paraestatal debe sujetarse, en su organización y funcionamiento a los lineamientos del decreto de la Secretaría de Programación y Presupuesto publicado en el Diario Oficial el día 27 de febrero de 1979 (Ley Federal de las Entidades Paraestatales). Asimismo, su base legal la encontramos en: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial del 2 de diciembre de

1976. Reformas Diario Oficial del 8 de diciembre de 1978, 31 de diciembre de 1980, 4 de enero y 29 de diciembre de 1982, artículos 1º, 3º, 9º, 45, 46 y 49 de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. hoy S.N.C., Diario Oficial del 31 de diciembre de 1980, Artículo 3º transitorio); Acuerdo por el que se autoriza la creación del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (Diario Oficial del 2 de abril de 1981); contrato de Fideicomiso celebrado el 13 de mayo de 1981; Ley de Planeación Diario Oficial del 5 de enero de 1983); decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance de dicho proceso (Diario Oficial del 18 de junio de 1984); Acuerdo por el que se autoriza la modificación del Contrato Constitutivo del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (Diario Oficial del 23 de enero de 1985); en general las Leyes, Códigos, Convenios, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Normas e Instructivos vigentes que resulten aplicables para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

La magnitud del problema de la vivienda en México reviste características que demandan acciones vigentes, concertadas y múltiples. Por eso es propósito del FONHAPO contribuir, dentro de las disposiciones que señala el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 en materia de vivienda, a generar un proceso que rompa la inercia histórica de la brecha deficitaria de la vivienda en el país.

En primera instancia, se plantea el apoyo masivo a la producción de vivienda popular. Sólo de esta manera puede hacerse frente, tanto a los rezagos existentes como al aumento poblacional y a la migración campo-ciudad. Por otro lado, las viviendas se insertan dentro de espacios territoriales definidos; por eso no puede divorciarse del desarrollo urbano.

El problema de construir o adquirir una vivienda es básicamente financiero. La mayor inversión que las familias mexicanas hacen a lo largo de la vida es, en la mayoría de los casos, la construcción de su vivienda. Su costo no puede distribuirse a lo largo de la vida, como el alimento. De ahí la necesidad de ofrecer mejores esquemas financieros al alcance de las mayorías del país.

El acuerdo de creación del FONHAPO marcaba como fines del Fideicomiso los siguientes:

- 1.- Financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares;
- 2.- Financiar los programas de vivienda popular de los organismos del sector público, así como los formulados por los gobiernos estatales y municipales;
- 3.- Financiar la construcción o adquisición de viviendas o conjuntos habitacionales populares, para que sean dados en arrendamiento;
- 4.- Financiar los programas de vivienda de las sociedades cooperativas;
- 5.- Otorgar créditos para la urbanización de fraccionamientos populares;
- 6.- Otorgar créditos inmobiliarios para adquisición de viviendas populares;
- 7.- Financiar programas de regeneración urbana en sus modalidades de: renovación, remodelación, rehabilitación, restauración, remozamiento, mejoramiento, sustitución y saturación urbana, que conlleva al concepto de vivienda popular;
- 8.- Otorgar financiamiento a programas de parques de materiales que se integren como apoyo al mejoramiento de la vivienda popular;
- 9.- Descontar, redescantar o dar en redescuento títulos de crédito derivados de préstamos otorgados en operaciones que tengan relación con los fines del

Fideicomiso; 10.- Garantizar la amortización y el pago de intereses de documentos o valores que, con intervención de instituciones de crédito, se emitan para destinar los recursos procedentes de ellos al cumplimiento de los fines del propio fideicomiso; 11.- Previo cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, obtener créditos de cualquier fuente interna de financiamiento, en moneda nacional, cuidando que las tasas de interés y demás servicios de las operaciones activas permitan el debido pago de las operaciones pasivas; 12.- Fomentar y participar en actividades científicas, técnicas o de cualquier otro orden relacionadas con el servicio de habitaciones populares; y 13.- Apoyar otras medidas de fomento, sostenimiento, consulta, estudio y propaganda del servicio de habitaciones populares.

En general, promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles.

#### 4.3 ACUERDO QUE LO MODIFICA:

El patrimonio del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, quedó constituido por los recursos que a la fecha tenía el encargo fiduciario del mismo nombre que operaba el BANOBRAS, consistente en aproximadamente 80 mil inmuebles, más el presupuesto asignado por la Federación para el desarrollo de sus programas. Dadas sus características se determinó que el Fondo de Habitaciones Populares quedara agrupado en el sector que coordinaba la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, por lo que actualmente se encuentra agrupado en el Sector Desarrollo Urbano y Ecología, el Comité Técnico y de Distribución de Fondos acordó realizar los trámites necesarios con el objeto de modificar los fines del Fideicomiso, con los propósitos fundamentales de apoyar el compromiso del Estado de dar acceso al suelo para vivienda a la población de escasos recursos, así como desarrollar sistemas de producción y distribución de materia les básicos de construcción que permitan abaratar los costos y adecuar las tecnologías y sistemas constructivos de vivienda popular.

Por tal motivo, en el Diario Oficial de la Federación del

23 de enero de 1985, se publicó el Acuerdo que autoriza la modificación del contrato constitutivo del Fideicomiso, para denominarlo en lo sucesivo "Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares". (FONHAPO).

Este acuerdo modificatorio marca como fines del fideicomiso los siguientes:

1.- Financiar el desarrollo de programas de vivienda popular en las siguientes modalidades:

- a) Reserva Territorial
- b) Lotes y Servicios
- c) Vivienda Progresiva
- d) Vivienda Mejorada
- e) Vivienda Terminada
- f) Apoyo a la Producción y Distribución de Materiales

Estos programas se llevarán a cabo mediante el establecimiento de las líneas de crédito.

- a) Promoción, Estudios y Proyectos

- b) Adquisición de suelo
  - c) Urbanización
  - d) Edificación
  - e) Apoyo a la Autoconstrucción
- 
2. Financiar los programas de vivienda de los organismos del Sector Público Federal, Estatal y Municipal, sociedades cooperativas y todas aquéllas organizaciones legalmente constituidas que tengan como finalidad la construcción de vivienda popular.
  3. Financiar la adquisición y construcción de vivienda o conjuntos habitacionales populares para que sean dados en arrendamiento.
  4. Solicitar, recibir y adquirir suelo de cualquier régimen de tenencia y comercializar tierra con el fin de obtener recursos para la vivienda popular y constituir sus reservas territoriales para el cumplimiento de los programas.
  5. Fomentar, apoyar y desarrollar mecanismos que permitan el abaratamiento de insumos para la vivienda.

6. Otorgar créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas populares.
7. Otorgar financiamiento a programas de parques de mate-  
riales que se integren como apoyo a la vivienda popular.
8. Descontar, redescantar, o dar en redescuento títulos de  
crédito derivados de préstamos otorgados en operaciones  
que tengan relación con los fines del Fideicomiso.
9. Garantizar la amortización y el pago de intereses de do  
cumentos o valores que con intervención de institucio-  
nes de crédito, se emitan para destinar los recursos pro  
cedentes de ellos al cumplimiento de los fines del pro  
pio Fideicomiso.
10. Previo el cumplimiento de las disposiciones legales  
aplicables, obtener créditos de cualquier fuente interna  
de financiamiento, en moneda nacional, cuidando que las  
tasas de interés y demás servicios de las operaciones ac  
tivas permitan el debido pago de las operaciones pasi-  
vas. En ningún caso se podrán obtener créditos de fuen  
tes externas de financiamiento.

11. Fomentar y participar en actividades científicas, técnicas o de cualquier otro orden relacionadas con el servicio de habitaciones populares.
12. Apoyar otras medidas de fomento, sostenimiento, consulta, estudio y propaganda del servicio de habitaciones populares.
13. En general promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles.

Más del 60 por ciento de la vivienda que se construye en el país se hace al margen de cualquier esquema financiero de apoyo gubernamental por eso no debe minimizarse la capacidad y el poderío del pueblo para construir vivienda. Uniendo fuerzas, apoyando la organización social provocando que sea más eficiente y eficaz, el FONHAPO ha encontrado al gestor más poderoso y más comprometido para llevar a cabo la supervisión efectiva de la carencia de vivienda, a través de observar el funcionamiento de los procesos espontáneos de construcción de la vivienda popular, así como de la participación constante de la comunidad. Se ha

constatado que, más que un producto, la vivienda es un proceso que poco a poco madura y que se va adaptando a las necesidades de sus habitantes, a sus hábitos y a sus costumbres. Por eso la acción del FONHAPO involucra desde el principio de la construcción a quienes habitaron las casas; es decir, la Institución procura ajustarse en lo posible, a las necesidades de quienes las están demandando.

Porque nadie conoce mejor el problema habitacional del país que quien lo vive. Por eso uno de los pilares básicos de la acción del FONHAPO, es el mismo pueblo, que organizado construye su vivienda. De hecho el apoyo a la organización social constituye uno de los factores primordiales del organismo.

Dentro de esta participación plural a la que convoca FONHAPO, también tienen un lugar los promotores privados de vivienda con vocación social. Ha apoyado la integración de grupos profesionales que prestan asesoría integral a la comunidad organizada, a la vez que se estimula a los constructores privados a que ofrezcan su capacidad, organización y conocimientos técnicos a los grupos de beneficiarios de los créditos que otorga.

La clave para lograr efectivamente la participación privada es quitarle su carácter de intermediaria y convertirla en co-ges-  
tora de los procesos constructivos del pueblo

#### 4.4 PARTES:

Partiendo de la publicación del Acuerdo Presidencial que modifi-  
có al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares de  
fecha 23 de enero de 1985, las partes que intervienen en él  
son:

Fideicomitente: El Gobierno a través de la Secretaría de  
Programación y Presupuesto.

Fiduciario: El Banco Nacional de Obras y Servicios Públi-  
cos S.N.C.

Fideicomisario (s): Todos aquellos que cumplen con el si-  
guiente perfil: ser persona física, preferentemente no asalaria  
da y mayor de edad; tener un ingreso total no mayor de 2.5 ve-

ces el salario mínimo regional diario; no poseer propiedad inmobiliaria en la localidad en cuestión, excepto en el caso de programas de vivienda mejorada y tener dependientes económicos; o bien los adquirentes de los inmuebles que resultan beneficiados con los financiamientos preferenciales que les concede FONHAPO.

El Fideicomitente para el mejor logro de los fines del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, crea un Comité Técnico y de Distribución de Fondos como el órgano supremo del FONHAPO, integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quien lo preside en su carácter de Coordinador del Sector y por representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México (por conducto del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda) de la Contraloría General de la Federación, (como comisario) y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (como fiduciario), S.N.C.; quien concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto. El Presidente del Comité Técnico tendrá voto de calidad para el caso de empate.

Asimismo, se contará con un órgano de vigilancia integrado

por un Comisario, designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con voz pero sin voto.

Cuando el Comité Técnico lo determine, en función de los asuntos a tratar en cada reunión, podrá invitar a representantes de otras dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, de Gobiernos Estatales o Municipales, de Instituciones o Empresas de cualquier otra naturaleza.

Las sesiones del Comité Técnico o de Distribución de Fondos se efectuarán por lo menos una vez al mes, previa convocatoria en la que deberá incluirse el correspondiente Orden del Día.

Las decisiones deberán ser tomadas por mayoría de votos. El Comité Técnico contará con un Secretario y un Prosecretario, designados, por el Fideicomitente, procurando que uno de ellos sea personal de la Fiduciaria.

Facultades: Del Comité Técnico y de Distribución de Fondos:  
1.- Revisar y aprobar, en su caso, los presupuestos y los programas anuales del Fideicomiso; 2.- Establecer las políticas y lineamientos conforme a las cuales el Fideicomiso podrá otorgar

financiamiento; 3.- Autorizar en cada caso el financiamiento que se solicite con cargo a las disponibilidades del Fideicomiso;

4.- Autorizar se gestionen los créditos necesarios para el cumplimiento de los fines del Fideicomiso; autorizando a la vez el otorgamiento de las garantías que en cada caso se requieran;

5.- Autorizar la contratación de los servicios que requiera el Fideicomiso, así como la del personal que preste sus servicios en forma directa y exclusiva al propio Fideicomiso; 6.- Aprobar, en su caso, las reglas de operación del Fideicomiso, mismas que se someterán a la consideración del Coordinador del Sector y posteriormente a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 7.- Determinar en lo general las características de las viviendas para que puedan ser consideradas como habitación popular, tomando en consideración los criterios fijados para el FOVI: FOGA en la definición de la vivienda de interés social, así como el valor de la vivienda popular a su terminación, no deberá exceder de la suma que resulte de multiplicar por 8 el salario mínimo de un año, vigente en la localidad en que se ubique la vivienda. A propuesta del Comité Técnico el procedimiento para determinar el valor de la vivienda popular podrá ser modificado por el Fideicomitente.

Estas características podrán ser revisadas en cualquier tiempo, pero por lo menos deberán revisarse anualmente para confirmarlas o modificarlas; 8.- Cuidar que el financiamiento que se otorgue con cargo a las disponibilidades del Fideicomiso, tenga tasas adecuadas a las características de los beneficiarios; 9.- Vigilar que los financiamientos que se otorguen con cargo a las disponibilidades del Fideicomiso tengan el carácter de recuperables; 10.- Las demás que expresamente le indique el Fideicomitente y las que se desprendan del contenido del contrato de Fideicomisos.

Por su parte la parte fiduciaria, además de las facultades y obligaciones que le imponen los ordenamientos legales aplicables tendrá las siguientes: 1.- Otorgar Créditos para la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares, para ser vendidos o dados en arrendamiento, así como para la urbanización de fraccionamientos populares, previa aprobación en cada caso del Comité Técnico y de Distribución de Fondos; 2.- Otorgar, en la forma, términos y condiciones que determine el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, créditos para la adquisición de viviendas populares; 3.- Descontar, redescontar o dar en redescuento títulos de crédito, derivados de pretamos otorgados en operaciones que tengan relación con los fi-

nes del Fideicomiso, en la forma, términos y condiciones que previamente determinen el Comité Técnico y de Distribución de Fondos; 4.- Garantizar la amortización y pago de intereses de documentos o valores que se emitan para destinar los recursos de ellos a los fines del Fideicomiso, en la forma, términos y condiciones que determine previamente el Comité Técnico y de Distribución de Fondos; 5.- Contratar los créditos que para la consecución de los fines del Fideicomiso autorice el Comité Técnico y de Distribución de Fondos y otorgar las garantías que, en cada caso, autorice el Comité, previo cumplimiento de las disposiciones legales aplicables; 6.- Invertir, con la aprobación del Comité, en valores emitidos por Instituciones Nacionales de Crédito, de fácil realización y que produzcan el máximo rendimiento, los recursos pendientes de aplicación a los fines del Fideicomiso; 7.- Rendir mensualmente al Fideicomitente, así como al Coordinador del Sector, un informe de la situación financiera que guarda el Fideicomiso; y 8.- Las demás que expresamente le sean encomendadas por el Fideicomitente.

#### 4.5 FINES:

El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares como se sabe, es una Institución de Crédito de reciente creación que tiene por objeto atender la necesidad del suelo y vivienda de la población de más escasos recursos del país, en tal virtud y para el logro de su objeto, realizará los siguientes fines: 1.- Financiar el desarrollo de programas de vivienda popular en las siguientes modalidades: a) Reserva Territorial; b) Lotes y servicios; c) Vivienda progresiva; d) Vivienda mejorada; e) Vivienda Terminada; f) Apoyo a la producción y distribución de materiales:

A) Reserva Territorial.- Créditos otorgados a organismos del Sector Público con el objeto de constituir reservas territoriales para vivienda al alcance de pobladores de bajos ingresos económicos.

B) Lotes y Servicios.- Financiamiento de un lote por familia, con dotación de infraestructura individual o comunal y dentro de fraccionamientos populares.

- C) Vivienda Progresiva.- Créditos para la edificación de una vivienda de desarrollo gradual, a partir de una unidad básica de servicios o un espacio habitable de usos múltiples.
- D) Vivienda Mejorada.- Financiamiento para emprender acciones de: ampliación, mejoramiento en las condiciones sanitarias y renovación de vivienda existente, así como la protección jurídica de los pobladores del asentamiento o inmueble existente, mediante la regularización de su tenencia o la compra del inmueble habitado.
- E) Vivienda Terminada.- Financiamiento para la edificación de vivienda que, en proceso único de construcción, cumple con necesidades preestablecidas de área construida, privacidad y servicios.
- F) Apoyo a la Producción y Distribución de Materiales: Créditos refaccionarios y de habilitación y avío, que apoyan la instalación o habilitación de unidades de producción, distribución de materiales y/o componentes básicos para la construcción de vivienda popular.

Estos programas se operan con la combinación de una o varias de las cinco líneas de crédito de que dispone la institución para: 1.- Promoción, Estudios y Proyectos; 2.- Adquisición de Suelo; 3.- Urbanización; 4.- Edificación; y 5.- Apoyo a la Autoconstrucción.

2.- Financiar los programas de vivienda de los organismos del Sector Público Federal, Estatal y Municipal; sociedades cooperativas y todas aquellas organizaciones legalmente constituidas que tengan como finalidad la construcción de vivienda popular; 3.- Financiar la adquisición y construcción de vivienda o conjuntos habitacionales populares, para que sean dados en arrendamiento; 4.- Solicitar, recibir y adquirir suelo de cualquier régimen de tenencia y comercializar tierra con el fin de obtener recursos para la vivienda popular y constituir sus reservas territoriales para el cumplimiento de los programas; 5.- Fomentar, apoyar y desarrollar mecanismos que permitan el abaratamiento para la vivienda; 6.- Otorgar créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas populares; 7.- Otorgar financiamiento a programas de parques de materiales que se integra como apoyo a la vivienda popular; 8.- Descontar, redescantar o dar en

redescuento títulos de crédito derivados de préstamos otorgados en operaciones que tengan relación con los fines del fideicomiso; 9.- Garantizar la amortización y el pago de intereses de do cumentos o valores que, con intervención de instituciones de crédito, se emitan para destinar los recursos procedentes de ellos al cumplimiento de los fines del propio fideicomiso; 10.- Previo el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, obtener créditos de cualquier fuente interna de financiamiento en moneda nacional, cuidando que las tasas de interés y demás servicios de las operaciones activas que permitan el debido pago de las operaciones pasivas. En ningún caso se podrán obtener créditos de fuentes externas de financiamiento; 11.- Fomentar y participar en actividades científicas, técnicas o de cualquier otro orden, relacionadas con el servicio de habitaciones populares; 12.- Apoyar otras medidas de fomento, sostenimiento; consulta, estudio y propaganda del servicio de habitaciones populares; y 13.- En general promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles.

Por otro lado los Sujetos de Crédito del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares son: Los Organismos de la Administración Pública Centralizada; los Gobiernos de los Estados Municipales y Organismos de la Administración Pública Paraestatal, Instituciones Nacionales de Crédito autorizadas, que operan de acuerdo a la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito; las Sociedades Cooperativas; y las organizaciones sociales y mercantiles, que legalmente constituidas realizan programas de vivienda.

Es importante resaltar que, a diferencia de los demás organismos que otorgan créditos para vivienda en el país, el FONHAPO no concede créditos individuales a personas físicas, sino que los canaliza a los beneficiarios finales a través de: las dependencias oficiales, las instituciones nacionales de crédito, las sociedades cooperativas, o bien las organizaciones sociales o mercantiles. Son por tanto personas morales, que agrupan a personas físicas, quienes reciben los créditos y los canalizan hacia los beneficiarios finales con su participación activa, corresponsable y constante.

Como organismo financiero, el FONHAPO tiene el objetivo de hacer llegar de la manera más equitativa y eficiente los recursos que destina a la vivienda popular. Estos se captan de recursos fiscales del gobierno federal; de créditos nacionales o extranjeros, estos últimos negociados y obtenidos por medio del fiduciario y de recursos propios.

#### Renovación Habitacional

Como resultado del reto que afrontó la sociedad afectada por los sismos de 1985, el programa de Renovación Habitacional Popular es un ejemplo sin precedentes, no sólo en este país; sino en el mundo entero. Este programa representa con mucho las posibilidades que tiene el pueblo mexicano cuando, uniendo voluntades y capacidad de organización, persigue un determinado fin.

Esta fuerza solidaria, este afán de colaboración, de participación conjunta en la búsqueda de soluciones a los problemas de los sismos, tuvo su ejemplo más claro al firmarse el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular, que concilió intereses y sumó esfuerzos de todos los niveles sociales y téc-

nicos; que permitió en un esquema democrático establecer responsabilidades y capacidades con un sólo objetivo: brindar todo el apoyo necesario para que uno de los sectores más desprotegidos de nuestra sociedad capitalina tuviera acceso a una vivienda digna.

La destrucción ocasionada en México por los sismos mencionados fue motivo de una amplia gama de acciones oficiales de reconstrucción en las áreas afectadas del país. En la ciudad capital, donde se registró el mayor volúmen de daños, el Gobierno Federal puso en marcha diversos programas específicos dirigidos a la reparación de las pérdidas sufridas en todos los sectores de la vida urbana.

En el aspecto de la vivienda se instrumentó una política sectorial de restitución de la misma que, inscrita dentro de un genérico Programa Emergente de Vivienda, se puso en ejecución a través de cuatro estrategias principales, en correspondencia con las características propias de los grupos sociales afectados; estas estrategias fueron:

- La fase I del Programa, mediante la cual se entregaron 15,421 viviendas construidas dentro de los programas normales del Infonavit, Fovissste, Fovi-Banca, Auris y diversas fundaciones.
  
- Un programa específico diseñado para la reconstrucción del conjunto urbano Nonoalco-Tlatelolco, que se encuentra a la fecha en proceso de ejecución.
  
- La creación y ejecución del Programa de Renovación Habitacional Popular, que atendió a la rehabilitación y restitución de la vivienda colectiva ocupada por las clases populares en los predios de las delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza que fueron expropiados según decreto definitivo publicado los días 21, 22 y 23 de octubre de ese año.
  
- Finalmente, el Programa Emergente de Vivienda Fase II, que se encuentra en proceso de ejecución y que atiende a las necesidades de las clases medias y populares que ocupaban vivienda colectiva bajo la modalidad de arrendamiento al momento de los sismos en colo

nias y predios no incluidos en el decreto expropiatorio de referencia

Para la realización del Programa de Renovación Habitacional Popular se creó el 14 de octubre de 1985, un organismo público descentralizado con ese mismo nombre, cuya duración temporal quedó limitada al plazo de ejecución del programa. Este organismo, bajo la coordinación del Departamento del Distrito Federal y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, satisfizo sus metas y objetivos el pasado 31 de marzo de 1987 y se encuentra ya en proceso de liquidación. La experiencia de su actuación, los aspectos sociales, económicos, técnicos y operativos que conformaron la misma, y el alcance y características de sus resultados, justifican su registro como el de uno de los más sobresalientes procesos de la dinámica urbana de la Ciudad de México.

Respondiendo a su complejidad, el desarrollo del programa requirió de la intervención conjunta de un amplio espectro de especialistas en diversas disciplinas sociales, técnicas, administrativas y financieras, así como de la participación activa, interesada, enriquecedora y permanente de la población benefi-

ciaria del mismo. Su propia dinámica y la necesidad de su plena adecuación al entorno territorial y social de su ámbito de ejercicio, generaron también un sinnúmero de transformaciones estratégicas a lo largo del proceso de implementación que se han intentado registrar en este documento.

Por estas razones, y dada la gran cantidad de personas que intervinieron en las diversas áreas y fases del programa, las experiencias individuales presentan también una gran multiplicidad. En el curso de la investigación desarrollada se ha constatado esta realidad; sin embargo, el patrón resultante de esta acumulación de verdades personales resulta en una suma coherente que conforma la experiencia colectiva del programa y explica sus resultados; mismos que, en justicia, corresponden a un logro también colectivo.

El producto visible del programa es la vivienda que ha retomado las características y necesidades de un modo de vida propio de un amplio estrato de la población capitalina; pero tanto o más importante que este producto final han sido el desarrollo no visible del proceso de trabajo y la experiencia real acumulada en diecisiete meses de una labor que expresa la capacidad in

dividual y social de respuesta del mexicano.

En lo que se refiere al producto arquitectónico, la labor desarrollada durante su análisis, concepción y definición carece de precedentes, tanto por la diversidad de profesionistas individuales que participaron en ella, como por el nivel de detalle y definición alcanzado. Adicionalmente, tratándose de una vivienda diseñada para las clases populares de esta ciudad, el resultado incorporó en gran medida una serie de características formales, funcionales y de uso que corresponden a, y están presentes en las costumbres, necesidades y sensibilidad de sus moradores; el producto es una vivienda de carácter verdaderamente popular y, en mucho, esto se debe a la intervención directa de la población en su definición final.

Por otra parte, un número significativo de obras, si bien reducido dentro del total de logros del programa, correspondió a las realizadas en la adecuación de espacios y rehabilitación arquitectónica de edificios existentes, la mayor parte de ellos con un valor histórico patrimonial propio. En estos casos, el constructor del pasado y el arquitecto del presente resultaron, con éxito, colaboradores atemporales en la creación y recreación

de una vivienda popular digna en la actual y culturalmente rica en lo tradicional.

Por todas estas razones la suma arquitectónica resultante del Programa de Renovación Habitacional Popular, y aún cada obra específica del mismo en lo particular, debe considerarse como producto de una labor colectiva y su autoría como patrimonio honroso de una sociedad en su conjunto.

Dicho Programa es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas atribuciones y conforme a las disposiciones legales aplicables. Será igualmente obligatorio para las entidades de la Administración Pública Federal.

Los objetivos del Programa son; entre otros: Reconstruir y reorganizar las zonas marginadas que fueron afectadas por los sismos en el Distrito Federal, con base en principios de reordenamiento urbano y desarrollo social;

Establecer una política de desarrollo social que considere

la vecindad y el arraigo, y tienda a garantizar la propiedad y el disfrute de una vivienda digna y decorosa, ordenar el uso anárquico del suelo, dotar los servicios de equipamiento urbano complementario, tales como de salud, de educación, de recreación, de agua potable y de otros básicos;

Combatir la especulación del suelo urbano y promover el adecuado uso y destino del suelo;

Dar congruencia a las acciones, financiamientos e inversiones que para el cumplimiento de las metas prioritarias del Programa realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las de éstas con las de los sectores social y privado que participen, a través de instrumentos concertados, en el cumplimiento de los propósitos señalados.

Para el cumplimiento de su objeto el organismo realizará las siguientes funciones:

- I.- Promover y ejecutar, por cuenta propia o de terceros, programas de vivienda y de fraccionamientos urbanos de interés social, para clases populares de bajos ingresos,

observando lo previsto en los programas de desarrollo urbano y vivienda aplicables;

- 2.- Construir, reconstruir y conservar obras de infraestructura y equipamiento urbanos, por cuenta propia o de terceros, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- 3.- Adquirir, enajenar, fraccionar, urbanizar, permutar y construir sobre los inmuebles urbanos, por cuenta propia o de terceros, en las zonas afectadas que determine el Programa;
- 4.- Gestionar, obtener y otorgar créditos cumpliendo las disposiciones legales existentes, así como promover el establecimiento de sistemas y líneas de crédito para facilitar la adquisición de viviendas a los beneficiarios, considerando su capacidad de pago;
- 5.- Las demás acciones que se requieran para la ejecución del Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal.

Dichas funciones y todas las actividades que lleve a cabo el Organismo para la ejecución del Programa, deberán sujetarse a las prioridades y lineamientos que establezca la Comisión Nacional de Reconstrucción, así como a las políticas que en materia de asentamientos humanos, ordenación del territorio, desarrollo urbano, vivienda y urbanismo determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal.

Son órganos de Dirección y Administración del Organismo:

- a) La Junta de Gobierno
- b) El Director General

La Junta de Gobierno estará integrada por los titulares del Departamento del Distrito Federal, quien la presidirá y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que tendrá el carácter de Vicepresidente; por el Subsecretario de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto; por el Subsecretario de la Banca de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por el Subsecretario que designe el Secretario de Gobernación, por el Director General del Banco Nacional de Obras

y Servicios Públicos S.N.C., por el Banco de México a través del Director General del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda y por el Subsecretario de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quien fungirá como Secretario Técnico. Por cada representante propietario se designará un suplente. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, designará un comisario.

La que tendrá entre otras, las siguientes funciones:

Proponer a las autoridades competentes los trámites de expropiación de los bienes que se requieran para llevar a cabo las acciones de regularización y titulación de la tenencia de la tierra, de reconstrucción de vivienda, de fraccionamientos populares y, en general, de regeneración urbana, previstas en el Programa, determinando en su caso el uso, destino y titulación específica de los bienes inmuebles provenientes de expropiaciones en su favor, y las demás que sean necesarias para el eficaz cumplimiento de su objeto.

Por último, el Patrimonio de este Organismo estará integrado por las aportaciones de las dependencias o entidades de la

Administración Pública Federal y de las personas particulares que deseen colaborar con los Programas del mismo; así como, de los recursos provenientes de los financiamientos que contrate, y los demás que se originen de las operaciones o actividades que realice.

La experiencia de Renovación Habitacional abordó y dió una solución a problemas de tenencia y deterioro urbanos que eran en sí vigentes y a los que los sismos de 1985 no hicieron más que aflorar a la conciencia pública. Los logros tanto físicos como sociales del Programa son impresionantes en sus alcances y deben significar el inicio de una política social y urbana permanente para la regeneración, conservación y mejoramiento de nuestras ciudades.

Con el propósito de dar feliz término, lo que el Organismo Renovación Habitacional Popular iniciara, se llevó a cabo el 27 de junio de 1986 en la Ciudad de México, la celebración de un acuerdo de coordinación para la realización de la segunda fase del Programa Emergente de Vivienda, entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal, cuya finalidad primordial fué, asesorar y promover la

constitución de grupos organizados legalmente, apoyar el financiamiento para la rehabilitación, reconstrucción o construcción de las viviendas dañadas y a apoyar la adquisición de inmuebles afectados por los sismos mencionados.

Teniendo una duración de 12 meses a partir de la firma del convenio respectivo, plazo dentro del cual se atenderán las solicitudes de apoyo de los damnificados organizados preferentemente y que cumplan los requisitos que para dicho programa se establezcan.

En dicho acuerdo se coincidió en la creación de una Comisión Coordinadora integrada por el Secretario de Gobierno, el Director General de Reordenamiento Urbano y Preservación Ecológica y el Vocal Ejecutivo del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU) del Departamento del Distrito Federal; por el Subsecretario de Vivienda y el Director General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y por el Director General del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Esta Comisión Coordinadora, será precedida conjuntamente por el C. Secretario de Gobierno del Departamento del Distrito Federal y por el C. Subsecretario de vivienda, funcionará como órgano colegiado y sus atribuciones se tomarán de común acuerdo entre los representantes acreditados. Tendrá además un Secretario Ejecutivo que será el coordinador especial del FONHAPO para la segunda fase del Programa Emergente de Vivienda.

Las funciones de la Comisión Coordinadora serán, orientar la política del Programa Emergente y en el ámbito de competencia por cada uno de sus miembros, instrumentar aquellas acciones que se estimen necesarias, para darle agilidad y eficacia a la adquisición, reconstrucción, rehabilitación y construcción de viviendas de esta segunda fase.

Dentro de este convenio la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en su calidad de entidad coordinadora del Sector del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), se compromete a promover en el seno del Comité Técnico y de Distribución de Fondos del Fideicomiso la creación de una Coordinación Especial de carácter transitorio, para la Segunda Fase del Programa Emergente de Vivienda que tendrá a su cargo el enlace

entre la Comisión Coordinadora y FONHAPO y promoverá las acciones a realizar y el otorgamiento de créditos, en el marco del programa y bajo los lineamientos de las reglas de operación y políticas de administración crediticia del FONHAPO.

Fideicomiso del Patrimonio Inmobiliario: (FIPAIN).

Los problemas y obstáculos que el FONHAPO ha afrontado para la liquidación del "Fondo viejo" se han caracterizado, fundamentalmente, por la situación jurídica en que se encuentran los inmuebles; que forma un sistema en el cual una etapa o fase está su-peditada a la ejecución de la inmediata anterior, por lo tanto, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en su carácter de entidad coordinadora del Sector, a través del Organismo de Gobierno del FONHAPO y con el fin de dar congruencia a las acciones a desarrollar, decidió la desincorporación de la Gerencia de Patrimonio Inmobiliario (antes Desarrollo Inmobiliario) y de otras áreas del Fideicomiso, concentrando bajo una sola unidad de mando todas las decisiones que influyan en la liquidación patrimonial, esto trae como consecuencia la necesidad de una nueva estructura administrativa que funcione con autonomía.

Para poder dar cumplimiento a este compromiso, en uso de sus facultades, el Comité técnico y de Distribución de Fondos del FONHAPO, constituyó el Fideicomiso para la Liquidación del Patrimonio Inmobiliario con las atribuciones necesarias para que la toma de decisiones sea más ágil y eficiente.

Como consecuencia de lo anterior y de acuerdo a la situación actual del patrimonio inmobiliario, es necesario que el Fideicomiso concentre sus esfuerzos en el proceso de transmisión de la propiedad, pues es la titulación de los inmuebles, en favor de los adquirentes, el acto con el cual se dará por concluida la relación Fideicomiso-adquirente, además de la seguridad jurídica que representan para ellos los títulos de propiedad. Por lo tanto, las actividades colaterales o precedentes estarán encaminadas a apoyar la escrituración.

El establecimiento de acciones específicas para dar cumplimiento a esta actividad, deberá concentrarse en la promoción del cambio de régimen, en la designación de los notarios y en la expeditación de los trámites de escrituración de inmuebles.

Por otra parte, para el otorgamiento de los servicios de administración y mantenimiento de los inmuebles, la Fiduciaria (BANOBRAS), constituyó 7 empresas de participación estatal mayoritaria, las cuales, debido al bajo nivel de cuotas de administración, ocasionaron que estas entidades se volvieran inoperantes, teniendo el FONHAPO, en su carácter de socio mayoritario, que destinar fuertes y permanentes subsidios para el cumplimiento de sus objetivos.

De ahí que, por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial del 11 de febrero de 1987, se inició el proceso de liquidación de 4 de ellas, quedando pendiente la publicación de la disolución de 2 más. La única que quedará en operación será la Administradora Inmobiliaria, S.A., encargada de los servicios de administración y mantenimiento en el Conjunto Urbano "Presidente López Mateos" en Nonoalco Tlatelolco.

El tipo de inmuebles que componen el patrimonio inmobiliario es heterogéneo, incluye: estacionamientos, viviendas unifamiliares, dúplex, lotes de terrenos, grandes predios sin urbanizar, centros y locales comerciales, redes de gas, centros vacacionales, administradoras inmobiliarias, etc., así como una car

tera con adeudos a la fecha de 1,634.9 millones de pesos.

Para efectos de esta descripción dividiremos el patrimonio en dos apartados denominados Unidades Habitacionales y Reservas Territoriales.

#### Unidades Habitacionales

La mayor parte del patrimonio lo componen los inmuebles integrados a las unidades habitacionales, las que, a la fecha, suman 24 que se ubican en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana, así como edificios del programa Sustitución de Vecindades con un total de 14,476 inmuebles.

A ésta cifra hay que agregar un gran número de inmuebles destinados a servicios públicos, actividades recreativas y de equipamiento urbano. Con relación a la cartera habitacional, del total de inmuebles en recuperación, a la fecha se tiene un porcentaje considerablemente alto de créditos liquidados.

Lo anterior nos conduce a pensar que la transmisión de la propiedad se ha convertido en la actividad en la que se deben

concentrar los esfuerzos del Fideicomiso.

#### Reserva Territorial

La reserva territorial se compone en la actualidad de 38 predios con una superficie de 2114.1 Has. En la administración, custodia y enajenación de los predios de la reserva territorial se han tenido múltiples problemas, tales como invasiones o afectaciones, entre otras diversas circunstancias, que han impedido su comercialización ya que, por ejemplo, en los últimos 18 meses sólo fueron enajenados dos predios.

En síntesis, podemos señalar que además de los problemas propios a las características de los inmuebles patrimoniales, las situaciones ajenas al Fideicomiso, en algunas ocasiones han permitido se presenten problemas como la duplicidad de funciones, excesiva burocracia y retrasos importantes en la atención de los problemas del "fondo viejo".

### Los objetivos de la Liquidación Patrimonial

Las circunstancias económicas, producto de la crisis que padece el país, han obligado al Gobierno Federal a replantear los esquemas de organización de la administración pública, particularmente, lo referente a las entidades paraestatales. Paralelamente a la reducción del aparato administrativo, se busca elevar el nivel de calidad de los bienes y servicios que presta el Gobierno Federal, eliminar ineficiencia y deficiencias, así como erradicar los desequilibrios financieros y operativos en cada una de ellas.

Con respecto al FONHAPO, se ha sentido la necesidad de establecer una separación operativa y administrativa entre el FONHAPO, entidad financiera y el FONHAPO, administrador del conjunto de inmuebles que componen el patrimonio transferido por Banobras. Esta separación se concreta en la creación de un Fideicomiso especial donde se encuentran, en una sola entidad administrativa, las facultades y funciones inherentes a la liquidación del fondo viejo (ventas de inmuebles, escrituración, recuperación de adeudos, etc.).

El esquema de organización que se ha adoptado no puede mantenerse ajeno a la política global del Ejecutivo Federal, por lo que dentro de un marco de austeridad en el gasto público y eficiencia administrativa, se deberá alcanzar el propósito fundamental de que las tareas de liquidación del "fondo viejo", no se distraigan recursos y esfuerzos del FONHAPO, de su objetivo de otorgar créditos a grupos de bajos ingresos.

De esta forma, los objetivos específicos del Fideicomiso para la Liquidación del Patrimonio Inmobiliario serán:

- 1.- Apoyar al FONHAPO en el cumplimiento del objeto para el cual fue creado, alcanzando una mayor racionalidad en el uso de los recursos.
- 2.- Evitar en gran medida, que el Gobierno Federal tenga que seguir destinando recursos para ser invertidos en la administración del fondo viejo.
- 3.- Elevar el nivel de la calidad y la cantidad de los servicios que el Fideicomiso presta a sus usuarios.

- 4.- Mediante una escrituración expédita y barata se dará cumplimiento a los compromisos contraídos con nuestros adquirentes y se les otorgará la seguridad jurídica en la tenencia de sus viviendas.
- 5.- Se conseguirá que a través de la implementación de un sólo proceso de comercialización-recuperación-escrituración, las estrategias de acción a seguir producirán resultados óptimos e inmediatos.
- 6.- La reserva territorial será enajenada, transferida o regularizada, tomando en cuenta los aspectos políticos y sociales sin soslayar el aspecto financiero.

Se estima que con la creación del nuevo Fideicomiso, la asignación de recursos (humanos, financieros y materiales), será más adecuada, además, que la perspectiva apunta a la reducción de su aparato administrativo.

La experiencia del FONHAPO nos indica que desde su creación los costos financieros, políticos y sociales a los que se han enfrentado las distintas administraciones obligan implantar una

racionalización en el uso de los recursos con que se cuenta, ya que, en su mayoría, las inversiones o gastos que se hacen son irre recuperables. Para la economía nacional es gravoso seguir manteniendo esta situación. Por lo tanto, con los avances que se tengan en la liquidación patrimonial se evitará el seguir costearo inversiones adicionales.

Desde el punto de vista operativo, la ejecución de tareas bajo un esquema de organización que contemple una sola unidad de mando, facilitará el establecimiento de procesos uniformes de ejecución, evitará los desfases entre las áreas operativas, la lentitud, el papeleo, la duplicidad de trámites; lo que permitirá aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los servicios que proporcione el Fideicomiso.

Cabe aclarar que aún cuando lo que se busca es la liquidación anticipada de la relación contractual que existe entre la institución y sus adquirentes, ésta se dará en un clima de participación activa y de negociación política.

Como consecuencia de lo mencionado y contando con la autorización del Comité Técnico y de Distribución de Fondos, en su se

sión del día 12 de marzo de 1987, se suscribió convenio modificatorio el 31 de marzo de 1987, en el cual se autorizó ampliar los fines del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, para incluir el Desarrollo de programas específicos de vivienda popular que se le encomienden, mediante la constitución, con cargo a su patrimonio, y previa aprobación del Comité Técnico y de Distribución de Fondos, de Fideicomisos que sean necesarios para el desarrollo de dichos programas que con carácter temporal le sean encomendados y que por su naturaleza requieran de un manejo independiente, tanto administrativo como financiero.

En tal virtud en la sesión "LV" del Comité Técnico y de Distribución de Fondos del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares de fecha 15 de julio de 1987 se tomó el siguiente acuerdo:

"... Se aprueba la constitución de un Fideicomiso específico y temporal que operará como entid ad autónoma, para la ejecución del programa de Liquidación del Patrimonio Inmobiliario del FONHAPO. En consecuencia la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares deberán proceder a la firma del Contrato de Fideicomiso respectivo ...".

Atento a lo anterior, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su carácter de Fiduciario en el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y actuando por cuenta y orden del Gobierno Federal, constituye en la misma institución, a través de su área especializada, el Fideicomiso de nominado "De Liquidación del Patrimonio Inmobiliario del Fondo Nacional de Habitaciones Populares", (FIPAIN). Ratificado y firmado en la ciudad de México, Distrito Federal, el día 31 de agosto de 1987.

Es objeto del Fideicomiso: realizar todos los actos necesarios tendientes a liquidar el Patrimonio Inmobiliario que se desprende de los activos dictaminados al 31 de diciembre de 1980, que fueron asignados al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, así como los inmuebles que fueron adquiridos posteriormente, con excepción del Conjunto Urbano "Presidente Adolfo López Mateos" en Nonoalco, D.F.

El patrimonio de este Fideicomiso estará constituido para el exclusivo cumplimiento de su objeto por:

- I.- Los activos y pasivos que tenía el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares al 31 de julio de 1987, derivados de los que recibiera en el momento de su creación, así como de los inmuebles adquiridos posteriormente.
- II.- Las aportaciones de cualquier tipo que son efectuadas por el fideicomitente, el Gobierno Federal, las Entidades Federativas, los municipios o entidades públicas o privadas.
- III.- Los recursos provenientes de la operación del propio Fideicomiso, de conformidad con la autorización del Comité Técnico.
- IV.- Los rendimientos que se obtengan de las inversiones de fondos existentes del Patrimonio fideicomitado; y
- V.- Cualquiera otras cantidades, bienes muebles e inmuebles que por cualquier título adquiriera el Fideicomiso, necesarios para cumplir con su objeto.

Son fines del Fideicomiso:

1.- Administrar el Patrimonio Fiduciario, a efecto de liquidarlo.

2.- Realizar todos los actos jurídicos necesarios para establecer el régimen de propiedad en condominio o de copropiedad en los conjuntos habitacionales que conforman el patrimonio procediendo a su venta o adjudicación y en su caso autorizar las cesiones de derechos o cancelación de reservas de dominio que procedan.

3.- Enajenar todos los bienes inmuebles que integran la reserva territorial de este Fideicomiso, los que sean recuperados por Vía Judicial o extrajudicial, los hasta ahora disponibles y los que inicialmente constituyeron instalaciones de apoyo a la administración de conjuntos habitacionales, con excepción de los que tiene en uso el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, adoptando las medidas técnicas y jurídicas que se requirieran para regularizar aquellos bienes que por cualquier circunstancia lo ameriten, de conformidad con las políticas que le señale el Comité Técnico y de distribución de Fondos.

4.- Continuar realizando la cobranza de la cartera derivada de la venta de inmuebles y/o conjuntos habitacionales que integran su patrimonio.

5.- Concluir con el programa de sustitución de vecindades, que a esta fecha se encuentre en proceso y enajenarlas en los términos que apruebe el Comité Técnico y de distribución de Fondos.

Para el mejor logro de los fines de este Fideicomiso, contará con un Comité Técnico y de Distribución de Fondos que será su Organó de Gobierno y que funcionará de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el cual estará integrado por un representante de las Secretarías: de Desarrollo Urbano y Ecología, quien lo presidirá; de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto; del Banco de México en su calidad de Fiduciario del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda; por el director general y delegado fiduciario especial del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, así como del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su carácter de institución fiduciaria en este Fideicomiso, quien concurrirá a las sesiones con voz.

pero sin voto.

El Órgano de vigilancia del Fideicomiso será designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien tendrá el carácter de comisario con su respectivo suplente y que asistirá a las sesiones con voz pero sin voto.

Serán facultades del Comité Técnico y de Distribución de Fondos las siguientes:

- I.- Establecer las políticas y lineamientos conforme a los cuales el Fideicomiso deberá liquidar su Patrimonio Inmobiliario.
- II.- Revisar y aprobar el presupuesto; los programas operativo y de liquidación; La estructura orgánica y el manual de funciones y procedimientos.
- III.- Decidir sobre las operaciones que se encuentren en trámite y sobre las obras en proceso.

- IV.- Autorizar los contratos y convenios que impliquen la disposición o enajenación del Patrimonio Inmobiliario.
  
- V.- Autorizar las políticas de contratación de los servicios; y adquisición de bienes muebles y personal que prestara sus servicios en forma directa y exclusiva al Fideicomiso.
  
- VI.- Sancionar la relación de los activos y pasivos que integran el Patrimonio inicial del Fideicomiso.

El Fideicomiso atenderá sus funciones a través de un coordinador general designado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la fiduciaria podrá nombrarlo como delegado fiduciario especial el que tendrá las siguientes facultades:

- a) Manejar los registros, efectuar los gastos e inversiones y, en general, ejercitar los derechos y acciones que corresponda, con apego a las determinaciones de la fiduciaria y del Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

- b) Formular el Programa de Liquidación, así como el presupuesto del Fideicomiso, presentarlos para su aprobación al Comité Técnico y de Distribución de Fondos.
- c) Formular y presentar para su aprobación, la propuesta de organización del Fideicomiso y los manuales respectivos.
- d) Manejar de acuerdo con la fiduciaria los recursos del Fideicomiso, los títulos de crédito o cualquier otro documento que contenga una obligación o sea necesario para ejercitar un derecho.
- e) Presentar mensualmente, al Coordinador del Sector y a la Institución fiduciaria, la información contable requerida para precisar la situación financiera del Fideicomiso, así como el informe de su avance Programático-Presupuestal.
- f) Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de acuerdos emanados del Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

- g) Cumplir con los demás requerimientos que le fije la Institución Fiduciaria.

Por último, dada la naturaleza del FIPAIN, el fideicomitente releva a la fiduciaria de las obligaciones de dar aviso de percepciones de rentas, frutos o productos y de la notificación de las operaciones de inversión, adquisición o sustitución de bienes; llevando sin embargo el registro especial conforme a derecho; y todos los gastos que se causen con motivo del ejercicio del FIPAIN, serán pagados con cargo al patrimonio fiduciario.

Cabe hacerse notar que este Fideicomiso es de carácter temporal (dos años) debiendo sujetarse a los términos del Programa que aprueben el Comité Técnico y de Distribución de Fondos así como las autoridades competentes.

#### 4.6 OPERACION:

Con el objeto de asegurar que el financiamiento esté al alcance de la población de menores ingresos dentro del extracto socio-

económico atendido por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, el esquema financiero no se presenta en la forma tradicional de cajones de financiamiento, sino que se formula a partir de la capacidad de pago de los beneficiarios, la que determina el monto del crédito y éste a su vez las condiciones crediticias, cuyo plazo de amortización no debe de exceder de 20 años.

Por otro lado, las condiciones cambiantes de la economía hacen necesario el diseñar esquemas que mantengan un ajuste automático, lo cual se logra relacionando el crédito con los incrementos al salario mínimo.

El FONHAPO otorga créditos bajo las siguientes condiciones: monto financiero que no exceda de 1,500 veces el salario mínimo diario; enganches de un 5 a un 15 por ciento, (dependiendo del monto financiado, de tal manera que a menores montos financiados corresponde un porcentaje menor de enganche). afectación salarial calculada sobre un salario mínimo, que puede representar un porcentaje que va del 7 hasta el 50 por ciento; y finalmente, tasas de interés de un 9 a un 21 por ciento, con crecimiento anual del 10 por ciento. En el caso de créditos refaccionarios

para el Programa de Apoyo a la Producción y Distribución de Materiales, la tasa de interés es del 2.5 por ciento.

En resumen uno de los propósitos de las condiciones crediticias es la flexibilidad. Se procura ofrecer a los beneficiarios finales las condiciones que correspondan a su capacidad de pago. Se canaliza un mayor subsidio a los estratos más desprotegidos de la población y se aumentan o disminuyen las tasas de interés según el comportamiento de la economía nacional.

Para su operación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares ha diseñado reglas de operación y políticas de administración crediticia precisas y claras, aprobadas por su Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

Las Reglas de Operación describen la estructura del organismo y las condiciones generales a las que deberá sujetarse el mismo. Las Políticas de Administración Crediticia rigen la relación entre el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), sus acreditados y los beneficiarios de los programas.

En esta segunda parte se incluyen, el marco de operación del Fideicomiso; las políticas generales de Operación y Sistema para el otorgamiento de créditos; las condiciones financieras para la operación y recuperación de créditos; las condiciones financieras para la operación y recuperación de créditos en zonas rurales; las políticas para la vivienda en arrendamiento y las que corresponden al sistema de administración del patrimonio.

A. Como resultado de la política de descentralización emprendida por el Gobierno Federal, el FONHAPO se ha estructurado de la siguiente manera:

- Un área central con siete unidades administrativas, que dependen de la Dirección General: 1.- Coordinación Jurídica; 2.- Coordinación de Delegaciones; 3.- Contraloría Interna; 4.- Gerencia de Planeación; 5.- Gerencia de Crédito; 6.- Gerencia de Finanzas y Administración; y 7.- Gerencia de Patrimonio Inmobiliario.

Sus funciones generales son las actividades de dirección, coordinación y normatividad, así como las de planeación, supervisión y control del ejercicio presupuestal y del patrimonio inmobiliario.

- Existen además, 9 Delegaciones Regionales en las siguientes ciudades sede, cuyos titulares dependen de la Dirección General:

- I. Hermosillo, Son., para atender los estados de: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II. Durango, Dgo., para atender los estados de: Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III. Monterrey, N.L., para atender los estados de: Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. Guadalajara, Jal., para atender los estados de: Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit.
- V. León, Gto., para atender los estados de: Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI. México, D.F., para atender el Distrito Federal y los estados de: Hidalgo, México y Morelos.
- VII. Puebla, Pue., para atender los estados de: Puebla,

Tlaxcala y Veracruz.

VIII. Oaxaca, Oax., para atender los estados de: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

IX. Mérida, Yuc., para atender los estados de: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Las Delegaciones están a cargo de toda la función operativa del crédito que consiste en su factibilidad crediticia y aprobación, desarrollo del proyecto y contratación, ejercicio y recuperación.

B. Para el cumplimiento de sus objetivos el FONHAPO tiene dos sistemas operativos: el de otorgamiento de créditos y el de administración del patrimonio.

El sistema de otorgamiento de créditos se divide en las siguientes fases que cumplen el orden de la tramitación y aplicación de créditos, factibilidad crediticia y aprobación; Desarrollo del proyecto y contratación; ejercicio; recuperación.

La aprobación del financiamiento solicitado y las modifica-

ciones que pudieran presentarse son materia de autorización por parte del Comité Técnico y de Distribución de Fondos, el que se reúne mensualmente.

Sistema de Administración del patrimonio.- Este sistema está integrado por los programas de unidades habitacionales, reservas territoriales y vivienda individual, cuya adquisición o construcción fue realizada por el BANOBRAS, S.A. (Hoy S.N.C.); hasta el 31 de diciembre de 1980 y cuya administración se lleva a cabo mediante la aplicación de los recursos del Fideicomiso, a través de:

- La administración comercialización y aprovechamiento del patrimonio inmobiliario con el fin de generar recursos propios para financiar el sistema de otorgamiento de créditos; la promoción paulatina de la desvinculación de las unidades habitacionales, mediante el cambio de régimen de propiedad y la autoadministración de las mismas; el mantenimiento mediante programas de administración, reacondicionamiento y obras de edificación cuando sean necesarias.

Dentro del Marco de Operación del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, se contemplan los programas financiados en las siguientes modalidades:

- Lotes y servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada, apoyo a la producción y distribución de materiales, dichos programas fueron o quedaron definidos en el punto referente a fines del FONHAPO.

#### 4.7 OTORGAMIENTO DE CREDITOS:

Por lo que se refiere a las Políticas Generales de Operación y Sistema para el otorgamiento de Créditos, se puede decir que es un proceso clasificado en varias fases, cuya secuencia facilita al acreditado la tramitación de un financiamiento. Este sistema considera de manera integral los aspectos financieros, sociales, técnicos y jurídicos que se expresan en las siguientes políticas de operación:

**FINANCIERAS.-** Para destinar los recursos propios, fiscales y crediticios que reciba y capte el FONHAPO, al otorgamiento de créditos para la vivienda de la población preferentemente no asalariada, y con ingresos hasta 2.5 veces el salario mínimo.

Para obtener niveles de recuperación, que permitan al organismo financiar la construcción de una vivienda con lo que se recupere de los créditos concedidos para la edificación de dos viviendas.

El esquema financiero deberá adecuarse a la capacidad de pago de los beneficiarios.

Por otro lado el subsidio se orientará a la población de menores ingresos dentro del estrato socio-económico atendido por el FONHAPO.

**SOCIALES.-** Para asegurar que los recursos subsidiados con que se financian los programas de vivienda, lleguen efectivamente a su población objetivo y garantizar el acceso de los beneficiarios a los programas de

vivienda de acuerdo a su capacidad socio-económica y de ahorro.

Para su aplicación, deben de encuadrarse en los siguientes criterios.- En todo financiamiento otorgado se debe garantizar el cumplimiento del perfil de beneficiarios definido por el FONHAPO:

Toda solicitud de crédito debe derivarse de una demanda de vivienda real y manifiesta, expresada por la población objetivo; y todo crédito debe contar con la participación de la población en cada una de sus fases, con el objeto de compartir los derechos y obligaciones que se derivan de obtener un financiamiento.

**TECNICAS.-**

Para lograr la eficiencia en la aplicación de los recursos del FONHAPO, mediante acciones de vivienda de bajo costo y buena calidad e impulsar la generación de alternativas de oferta de vivienda que, además de responder a la diversidad de la demanda, se adecúen a las condiciones físicas y climáticas

y cumplan con las normas de construcción y desarrollo urbano locales.

Su aplicación está avocada a todo programa que debe desarrollar proyectos enfocados a satisfacer las necesidades prioritarias de habitabilidad y propiciar la progresividad de la vivienda; asegurando la dotación de servicios y propiciar la producción de unidades habitacionales que permitan a los beneficiarios ocupar de inmediato los inmuebles financiados.

**JURIDICAS.-** Para lograr que los financiamientos del FONHAPO se ajusten a las normas legales vigentes correspondientes para que los beneficiarios finales obtengan seguridad jurídica, además aplicadas a los recursos que otorga el FONHAPO para quedar debidamente garantizados y ser recuperables.

El proceso de otorgamiento de créditos está compuesto por las siguientes fases:

Factibilidad Crediticia y Aprobación.- En esta fase se define la factibilidad del financiamiento solicitado, se comprueba que los elementos que constituyen la solicitud estén presentes y cuenten con las siguientes características:

- a) Tierra apta para el desarrollo del programa;
- b) Garantía del crédito;
- c) Personalidad jurídica del solicitante; y
- d) Identificación de la demanda con cumplimiento del perfil socio-económico establecido por el FONHAPO.

Definida la factibilidad crediticia, se integra la solicitud de financiamiento de acuerdo a los requisitos establecidos para cada uno de los programas y líneas de crédito. Una vez integrada, el Director General y Delegado Fiduciario Especial somete la solicitud de crédito a la consideración del H. Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

El monto máximo a financiar el programa, para efectos de su aprobación estará expresado en veces salario mínimo regional diario.

#### Desarrollo del Proyecto y Contratación:

El objetivo de esta fase es lograr que la contratación de los créditos aprobados por el Comité Técnico, esté respaldada por un proyecto ejecutivo integral, congruente con los montos aprobados y la capacidad de pago de los beneficiarios. Para este fin y de resultar necesario, se establece la posibilidad de contratar el crédito por etapas, correspondientes a las diferentes líneas de crédito que se requieran para consolidar el programa.

Las obras que financie el FONHAPO serán asignadas mediante licitación pública a quienes resulten ganadores de los concursos convocados para tal efecto por el acreditado, los que se publicarán por tres días consecutivos en diarios de amplia circulación nacional.

#### Integración de la Demanda:

En lo que corresponde al proceso de integración de la demanda su verificación se inicia en la fase de factibilidad crediticia en términos del cumplimiento del perfil socio-económico, la de su capacidad de pago en relación al monto del financiamiento solicitado y de la aceptación del producto de vivienda que se

ofertará.

Cabe señalar que, para la contratación existen diferencias en el grado requerido de consolidación de la demanda, dependiendo del tipo de acreditado: Si el acreditado pertenece a organismos del Sector Público y Privado, deberá presentar el padrón de los beneficiarios del programa, integrado cuando menos al 50% en relación al número de acciones.

Si pertenece a grupos sociales, el acreditado deberá demostrar documentalmente su membresía, el cumplimiento del perfil socio-económico y la estructura organizativa que administrará y asegurará la recuperación del crédito, que estará conformada por beneficiarios del financiamiento.

De acuerdo con los lineamientos establecidos en las políticas financieras, los créditos que otorgue el Fideicomiso operarán con un esquema crediticio en el que el préstamo, el subsidio, los pagos y las condiciones crediticias están relacionadas con el salario mínimo, que es el indicador más cercano a la capacidad de pago de la población beneficiaria. Por lo tanto el financiamiento y su recuperación, al mismo tiempo que se ajus-

tan a los cambios macro económicos, se adecúan a las posibilidades de pago de los beneficiarios, para lo cual se considerará que el beneficiario no podrá aplicar al pago de los préstamos recibidos, más del 25% de su ingreso registrado al momento de la contratación del crédito.

Para fines de concertación, divulgación y comprensión, tanto el préstamo como la recuperación se expresan en salarios mínimos. No obstante, para fines legales y contables el préstamo se expresa en pesos.

El sistema crediticio opera de la siguiente forma:

a) Los montos prestados al acreditado se expresan en un número equivalente de salarios mínimos. El Gobierno Federal, por conducto del FONHAPO, otorga en subsidio un porcentaje de los salarios mínimos prestados. Dicho subsidio es proporcionalmente mayor para las acciones de más bajo costo a las cuales accederá la población de menores ingresos.

b) Una parte del subsidio se concede al iniciar la recuperación del crédito y el resto al final de esta etapa como es-

tímulo al buen pago.

c) El saldo expresado en veces el salario mínimo deberá ser pagado por el acreditado en un plazo fijo. Para tal efecto, además del enganche se pagarán cada mes al Fideicomiso montos equivalentes a un porcentaje del salario mínimo mensual.

d) Puesto que el subsidio se otorga al descontar un porcentaje del préstamo concedido, no existe una tasa de interés preferencial.

La tasa de interés mensual será igual a la del incremento en el salario mínimo que reconozca el Fideicomiso en el mes de pago. En los meses en que no exista un incremento al salario mínimo aplicable, la tasa de interés será del cero por ciento. La capitalización será mensual. En los casos en que el acreditado no pueda cubrir la totalidad de intereses, se le concederá un crédito adicional.

El FONHAPO podrá financiar hasta el 100% del costo de la obra civil de los programas de vivienda, y el de lotes y servicios. En los casos en que el acreditado no cuente con tierra y

estudios y proyectos, y en los créditos para adquisición de inmuebles, el Fideicomiso dará créditos hasta por el 95% del costo de estos conceptos.

Al autorizarse el crédito en veces el salario mínimo se fijan las siguientes condiciones financieras: porcentaje de préstamo a recuperar; porcentaje de enganche; y tasa de afectación inicial. Asimismo, se hace una estimación preliminar del plazo en que se recuperará el crédito otorgado.

Estas condiciones se ajustarán, excepto la tasa de afectación y el enganche que se mantendrán siempre y cuando el préstamo otorgado en veces el salario mínimo diario, sea inferior al escalado en veces el salario mínimo diario al momento de la contratación. Una vez fijadas las condiciones de pago, se calculará en forma definitiva el tiempo en que se pagará el crédito, el cual se mantendrá inalterable, independientemente de los diferentes incrementos al salario mínimo que se autoricen.

Si un crédito se contratase por etapas, las condiciones de crédito se fijarán con base al monto total de financiamiento en veces el salario mínimo.

Así pues, tenemos que el pago de los beneficiarios se compone de:

-Enganche, mensualidad del préstamo, seguro de vida y daños, cuando corresponda, cuota de administración y cobranza del 1% del monto del crédito.

Por otro lado, para contratar cualquier tipo de crédito se deberán ofrecer garantías a satisfacción del FONHAPO. Estas podrán ser además de la quirógrafa, cualquiera de las siguientes:

Garantía hipotecaria; Aval del Gobierno del Estado; Garantías Fiduciarias; Garantía de Afectación de Participantes Fiscales de la Federación para los Gobiernos de los Estados y Municipios. Cualquier tipo de garantía distinta a las anteriores, deberá someterse a la aprobación del H. Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

En cuanto al acreditado, éste tiene la obligación de contratar un seguro de vida colectivo para cada beneficiario con el objeto de poder cubrir el monto de los saldos insolutos de fallecimiento. Las primas del seguro deberán ser cubiertas por el

beneficiario.

A fin de que la población rural pueda acceder a los créditos para vivienda, se aplicará un sistema crediticio en el que el préstamo, el subsidio, los pagos y las condiciones crediticias estén relacionadas con el precio de garantía de su principal producto, y en el cual las amortizaciones de los créditos se realizarán de acuerdo con la periodicidad de los ingresos de la población campesina.

Como una opción alternativa y a solicitud del acreditado, se podrá aplicar el esquema financiero ligado a los salarios mí nimos, ajustando la periodicidad de pago a la de los ingresos de los beneficiarios. De esta forma el financiamiento y la recuperación se adecúan a la capacidad de pago de los beneficiarios y se ajustan a las cambiantes condiciones macro económicas.

## CONCLUSIONES

- 1.- Qué es una Vivienda.- Es el espacio mínimo requerido por el ser humano para su habitad, una necesidad vital, social y humana.
- 2.- Como es sabido, una de las preocupaciones fundamentales del Estado mexicano es que sus habitantes cuenten con un lugar digno donde vivir, por lo cual instrumenta políticas sociales, económicas, jurídicas, mediante organismos de índole público o privado que den solución a este fenómeno, para lo cual se toma en cuenta el comportamiento de la sociedad mediante el análisis de las diferentes zonas urbanas o rurales.
- 3.- En base a los diferentes niveles sociales se instrumenta la vivienda de interés social en diversos tipos, que pueden ser de uso en propiedad (en cuatro cajones), o de vivienda en renta (Alquiler accesible) con posibilidad de compra, como lo regula "El decreto presidencial publicado el primero de septiembre de 1980, en el Dia-

rio Oficial de la Federación", que señala en su artículo segundo fracción I, Estímulos fiscales para fomentar la construcción de vivienda de interés social, al definirla como aquella cuyo valor al momento de su terminación no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año de la zona económica que corresponda al D.F.

- 4.- En nuestro país la vivienda tiene el grado de Garantía Constitucional, como se establece en el artículo 27 Constitucional que señala en su párrafo tercero: "Lograr ... el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana", y 123 apartado A fracción XII y apartado B fracción XI inciso f.

Sin embargo, fue hasta el mes de diciembre de 1981 cuando se reconoció, expresamente el derecho a la vivienda de los mexicanos, puesto que en ese año se aprobó en la Cámara de Diputados primeramente el proyecto del decreto que adiciona un párrafo al artículo 4º Constitucional.

Dicho párrafo establece: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa". En tal virtud, podemos afirmar que sí existe el derecho a la vivienda de los mexicanos encuadrada como garantía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico.

- 5.- La Cámara de Diputados en su Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales señala que la vivienda es una condición y presupuesto para el desarrollo moral y material de la familia, o sea una auténtica Garantía Social, en la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure junto con su familia salud, bienestar, alimentación, vivienda, etc. Por lo cual nuestro país es un auténtico protector de la vivienda.
  
- 6.- En los términos del artículo Cuarto Constitucional de la Constitución de 1812 se establece que la propiedad es un derecho legítimo de todos los individuos y la considera como una garantía individual.

- 7.- En nuestra legislación se establecen diversas formas de tenencia de la tierra que pueden ser, la propiedad, la copropiedad, la propiedad en condominio, y la posesión que se encuentran reguladas por nuestro Código Civil, nuestra Constitución Política, una ley reglamentaria del artículo Cuarto Constitucional (Ley Federal de Vivienda), etc. y demás reglamentos.
- 8.- Dentro de los Organismos Públicos y Privados creados para regular el fenómeno de la vivienda encontramos insertos los Fideicomisos, previstos por nuestras Leyes y cuya función, es la realización de un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio fiduciario autónomo cuya titularidad se concede a la Institución Fiduciaria, para la realización de un fin determinado; pero al expresarse que es un patrimonio fiduciario autónomo, con ello se señala particularmente que es diverso de los patrimonios propios de las partes que intervienen en el fideicomiso, o sea, es distinto a los patrimonios del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario. Es un patrimonio autónomo

afectado, a un cierto fin, bajo la titularidad y ejecución del fiduciario, quien se halla provisto de todos los derechos y acciones conducentes al cumplimiento del fideicomiso, naturalmente de acuerdo con sus reglas constitutivas y normativas. Los bienes entregados en fideicomiso, salen, por tanto, del patrimonio del fideicomitente, para quedar como patrimonio autónomo o separado de afectación, bajo la titularidad del fiduciario, en la medida necesaria para la cumplimentación de los fines de la susodicha afectación; fines de acuerdo con los cuales y de conformidad con lo pactado, podrá presentarse dicho titular, a juicio como actor, o demandado, así como vender, alquilar, ceder, etc.

El fideicomiso público, por su parte, puede definirse como "un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la federación, o afecta fondos públicos en una institución fiduciaria (por lo general Instituciones Nacionales de Crédito) pa

ra realizar un fin lícito de interés público".

- 9.- Fideicomiso Privado.- Es un negocio Jurídico que adquiere el carácter de público y privado, dependiendo de la naturaleza del fideicomitente. Será público cuando en su constitución intervenga el Gobierno Federal como fideicomitente, puesto que éste es el elemento constitutivo básico para que se configure éste tipo de fideicomiso, ya que es quien transmite al fiduciario los bienes objeto del mismo. Y será privado cuando no intervenga el Gobierno Federal o sea que se realice el mencionado negocio entre particulares, por la expresa voluntad del fideicomitente en un acto contractual como por ejemplo por testamento.

- 10.- Siendo el fideicomiso público un instrumento del Gobierno Federal utilizado para atender propósitos básicos prioritarios en cuanto a su especialidad, rango de operaciones, régimen especial, temporalidad y operaciones reservadas a las Instituciones Nacionales de Crédito, nueva legislación a creado entre otros, para resolver el

problema de la vivienda; al FOVI, el FOVISSSTE, el INFONAVIT, el FOVIMI, el FONHAPO, etc.

- 11.- La función primordial del FOVI.- "Es implantar un mecanismo financiero muy conveniente para los beneficiarios a quienes va dirigido partiendo del principio en que es tá basado el Programa Financiero de Vivienda, de que és tos costearán sus viviendas, mediante créditos bancarios".

Es decir, se adecúan los costos y las condiciones financieras para la adquisición de viviendas por parte de las personas de escasos recursos; se establecen plazos de los financiamientos y las tasas de interés a que deberán sujetarse las instituciones que otorguen los créditos.

La función del INFONAVIT.- Es Administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, estableciendo y operando un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.

La función del FOVISSSTE.- Es administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, estableciendo y operando un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores al servicio del Estado obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.

La función de estos dos Fondos es similar, sólo que el INFONAVIT atiende la demanda de créditos, de todos los trabajadores en general contemplados en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y el FOVISSSTE atiende a los trabajadores del Estado o al servicio del Estado sujetos al régimen del apartado "B" del artículo mencionado, siendo ésta su principal diferencia.

La función del FOVIMI.- Es administrar los recursos del Fondo de la vivienda, destinado a satisfacer las necesidades de habitación de los militares en activo. En términos generales, su función corresponde a la que tienen tanto el INFONAVIT como el FOVISSSTE, sólo que además de éstas, tiene la de construir unidades habitacionales para ser rentadas, en determinadas circunstancias,

a sus derechohabientes.

12.- Por lo cual en los términos del decreto de creación de fecha 2 de abril de 1981 se crea un Organismo Descentralizado denominado Fondo Nacional de Habitaciones Populares cuyo fin es dar financiamiento para vivienda de interés social a personas no asalariadas, debidamente constituidas en personas morales como son sociedades cooperativas, sociedades civiles, unión de sindicatos, Institutos de vivienda estatales; y todas aquéllas organizaciones legalmente constituidas que tengan como finalidad la construcción de vivienda popular.

13.- Que es el FONHAPO.- Es un organismo público descentralizado que cuenta con la siguiente estructura: Un área central con siete unidades administrativas, que dependen de la Dirección General: 1.- Coordinación Jurídica; 2.- Coordinación de Delegaciones; 3.- Contraloría Interna; 4.- Gerencia de Planeación; 5.- Gerencia de Crédito; 6.- gerencia de Finanzas y Administración; y 7.- Gerencia del Patrimonio Inmobiliario.

- 14.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares se encuentra regulado por la Constitución Política, Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, etc.
- 15.- El FONHAPO maneja las siguientes modalidades de programas de vivienda:

- a).- Reserva Territorial
- b).- Lotes y Servicios
- c).- Vivienda Progresiva
- d).- Vivienda Mejorada
- e).- Vivienda Terminada
- f).- Apoyo a la Producción y  
Distribución de Materiales.

Con las siguientes líneas de crédito:

- 1.- Promoción, Estudios y Proyectos.
- 2.- Adquisición de Suelo
- 3.- Edificación
- 4.- Apoyo a la autoconstrucción

- 16.- Las condiciones crediticias para el otorgamiento de créditos son las siguientes:

Monto financiero que no exceda de 1,500 veces el salario mínimo diario; enganches de un 5 a un 15 por ciento, (dependiendo del monto financiado, de tal manera que a menores montos financiados corresponde un porcentaje menor de enganche). Afectación salarial calculada sobre un salario mínimo, que puede representar un porcentaje que va del 7 hasta el 50 por ciento; y finalmente, tasas de interés de un 9 a un 21 por ciento, con crecimiento anual del 10 por ciento.

Que se dividen en las siguientes fases.- cuya secuencia permite la integración de aspectos financieros, sociales, técnicos y jurídicos, expresados en las siguientes políticas de operación: Financieras.- Para destinar los recursos propios, fiscales y crediticios para la visita de la población preferentemente no asalariada, y con ingresos hasta 2.5 veces el salario mínimo, dentro del contrato socioeconómico atendido por el FONHAPO.

Sociales para lograr y asegurar que los recursos sub

sidiados con que se financian los programas de vivienda, lleguen efectivamente a su población objetivo y garantizar el acceso de los beneficiarios a los programas de vivienda de acuerdo a su capacidad socio-económica y de ahorro.

Técnicas.- Para lograr la eficacia en la aplicación de los recursos del FONHAPO, mediante acciones de vivienda de bajo costo y buena calidad e impulsar la generación de alternativas de oferta de vivienda que además de responder a la diversidad de la demanda, se adecúen a las condiciones físicas y climáticas y cumplan con las normas de construcción y desarrollo urbano locales.

Jurídicas.- Para lograr que los financiamientos del FONHAPO se ajusten a las normas legales vigentes correspondientes para que los beneficiarios finales obtengan seguridad jurídica, además aplicadas a los recursos que otorga el FONHAPO para quedar debidamente garantizados y ser recuperables.

- 17.- En base a la experiencia, el FONHAPO, es un organismo cuya función social es beneficiar a las familias de más bajos recursos en nuestro país, para la consecución de una vivienda digna para ellos.

## BIBLIOGRAFIA

- SANCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Civiles. Teoría general del contrato. 7a. edición, 1984.
- SILVA HERZOG FLORES, J., GONZALEZ AVELAR, M., CORTIÑAS PELAEZ, L. Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda. Cometi do del Poder Público en la segunda mitad del siglo XX. 1977.
- KAPLAN, Alicia. Cooperativas de Vivienda.
- TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano, 1978.
- ZAMORA Y VALENCIA, Miguel A. Contratos Civiles, 1981.
- FERRARI, Hilger. Acciones para el pueblo. Traducción del alemán por Estela Sanginés de Alatraste, 1963.
- DAVALOS MORALES, José. El Problema de la Vivienda en el Area Urbana de México.
- UGARTE CORTES, Luis. Proyecto de Ley de la Vivienda Popular e Inquilinaria para el D.F.
- GARZA, Gustavo y SCHTEINGART, Martha. La acción Habitacional del Estado en México, El Colegio de México, 1978.
- CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales, 8a. edición, 1982.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 5a. edición, 1984.
- Las Garantías Individuales 18a. edición, 1984.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudios sobre garantías individuales, 4a. edición, 1983.
- BARRERA GRAF, Jorge. Naturaleza jurídica del Fideicomiso, 1958.

- DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge A. El fideicomiso ante la teoría del negocio jurídico, 3a. edición, 1982.
- BATIZA, Rodolfo. El fideicomiso 4a. edición, 1980.
- VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso.
- CONTRERAS, Graciano. El Fideicomiso en el Derecho Romano, Revista Jurídica Notarial, Vol. 1, año II, jun. 1949.
- BATIZA, Rodolfo. El Proyecto Limantour, Primer Intento Legislativo Mundial de Adaptación del Trust a los Sistemas Romanistas, el Foro, 4a. época, 1957.
- HERNANDEZ, Octavio A. Curso de Amparo Instituciones Fundamentales, 2a. edición, 1983.
- RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil Décimo novena edición, 1988. Tomos I y II.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Contratos.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl. Derecho Mercantil, 3era. edición, 1980.
- R. PADILLA, José. Sinopsis de Amparo. Segunda reimpresión, 1986.
- Necesidades Esenciales en México. Libro 3. Vivienda. Tercera edición, 1986.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil para el Distrito Federal
- Ley sobre el régimen de propiedad en condominio.
- Código de Comercio y Leyes complementarias.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Legislación Bancaria.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley del Seguro Social.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Ley Federal de Vivienda.

Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

PUENTE LEYVA, Jesús, "El Problema Habitacional", en el Perfil de México.

PRADILLA, Emilio. "Notas sobre el Problema de la Vivienda.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, Programa Financiero de Vivienda. Evaluación y Proyección, México, 1976.