

441  
2 ES.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
'CAMPUS ARAGON'**

"CRITICA JURIDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL  
PARRAFO QUINTO, ARTICULO CUARTO CONSTITUCIONAL"

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

OCTAVIO EDGARDO VAZQUEZ GALLEGOS

MEXICO

1996

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**AGRADECIMIENTOS**

A MIS PADRES

FERNANDO VAZQUEZ RUIZ Y MONICA GALLEGOS DE VAZQUEZ. EL  
AGRADECIMIENTO ETERNO POR SUS CONSEJOS, POR SU APOYO Y SU  
PRESENCIA, QUE LLENA LA ESTRUCTURA FUNDAMENTAL DE QUIEN CON ESTA  
TESIS LLEVA A CABO EL PASO MAS IMPORTANTE DE SU VIDA. CON RESPETO  
Y ADMIRACION.

A MI ALMA MATER LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, AL  
"CAMPUS ARAGON", A TODOS MIS MAESTROS, COMPAÑEROS Y AMIGOS,  
QUIENES DE ALGUNA FORMA CONTRIBUYERON A MI FORMACION PROFESIONAL.

EN FORMA MUY ESPECIAL AGRADEZCO AL LICENCIADO VICTOR MENDEZ  
MARTINEZ, PROFESOR Y AMIGO QUIEN HA SIDO EL ASESOR EN EL PRESENTE  
TRABAJO DE TESIS.

**CRITICA JURIDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL PARRAFO  
QUINTO, ARTICULO CUARTO CONSTITUCIONAL**

**I N D I C E**

**INTRODUCCION.**

**CAPITULO I**

**ASPECTOS SICOLOGICOS DE LA VIVIENDA.**

<b>A) IMPORTANCIA DE LA VIVIENDA.</b>	<b>1</b>
<b>B) FUNCIONES GENERICAS DE LA VIVIENDA.</b>	<b>2</b>
<b>C) LA INFLUENCIA DEL SUELO EN LA VIVIENDA.</b>	<b>7</b>

**CAPITULO II**

**REGLAMENTACION DE LA VIVIENDA EN MEXICO.**

<b>A) ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.</b>	<b>14</b>
<b>B) EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.</b>	<b>27</b>
<b>C) MARCO JURIDICO ACTUAL EN MATERIA DE VIVIENDA.</b>	<b>30</b>
<b>1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS         UNIDOS MEXICANOS.</b>	<b>31</b>
<b>2.- LEY GENERAL DE POBLACION.</b>	<b>32</b>

<b>3.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.</b>	<b>34</b>
<b>4.- LEY FEDERAL DE VIVIENDA.</b>	<b>39</b>
<b>5.- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.</b>	<b>45</b>
<b>6.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.</b>	<b>53</b>
<b>7.- LEY SOBRE EL REGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL.</b>	<b>67</b>
<b>8.- DIVERSOS DECRETOS RELATIVOS A LA MATERIA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.</b>	<b>72</b>
<b>9.- PRINCIPALES ORGANISMOS DE APOYO A LA VIVIENDA.</b>	<b>81</b>

### **CAPITULO III**

#### **EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL PARRAFO QUINTO, ARTICULO CUARTO CONSTITUCIONAL.**

<b>A) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.</b>	<b>113</b>
<b>B) NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA.</b>	<b>120</b>
<b>C) ESTABLECER LA OBLIGACION DE LEGISLAR EN MATERIA DE VIVIENDA CONFORME A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.</b>	<b>136</b>
<b>D) VERDADERO DERECHO A LA VIVIENDA.</b>	<b>139</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>143</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>146</b>



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

La vivienda es considerada uno de los satisfactores básicos del hombre, debido a que es en ella en donde desarrolla y se desenvuelve su personalidad. Es dentro del hogar familiar en donde el ser humano encuentra los principios y pilares que serán la base de todo su desenvolvimiento social, en su papel de miembro de una familia y elemento de una sociedad.

La vivienda es, por lo tanto, el ámbito en el cual la persona crece como ser humano y la base sobre la cual habrá de forjarse la sociedad de que forma parte, ahí radica su importancia. Para que el hombre pueda desenvolverse y desarrollar su personalidad requiere vivir en un espacio que cuente con las condiciones necesarias de tranquilidad e higiene que le garanticen las condiciones mínimas de respeto a su persona.

La relevancia de este tema ha sido reconocida tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

En el ámbito internacional, la vivienda ha sido considerada como un derecho inalienable a la persona humana por lo que ha sido catalogada dentro de importantes documentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Declaración Americana de Derechos y Deberes Esenciales del Hombre.

A nivel nacional la regulación de la vivienda ha tenido un desenvolvimiento paulatino.

Antes de la Revolución de 1917, la vivienda estuvo contemplada en disposiciones aisladas, por lo que no fue sino a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 cuando se estableció por primera vez como contenido de un precepto de la máxima jerarquía jurídica.

Efectivamente, desde 1917 y hasta 1983 la vivienda fue considerada como un derecho derivado del artículo 123 Constitucional, el cual establece que todo patrón está obligado a proporcionar vivienda cómoda e higiénica a sus trabajadores.

Sin embargo, tal y como está establecido en el artículo 123 Constitucional, la vivienda constituía un derecho efectivo únicamente por las personas sujetas a una relación laboral, dejando un amplio campo de mexicanos - los llamados no asalariados - sin el disfrute de un derecho parecido.

El Estado dándose cuenta de este desequilibrio en los derechos de sus ciudadanos, y a iniciativa del Partido Popular Socialista, en el año de 1983 fue reformado el artículo 4o. Constitucional para establecer en su párrafo quinto el derecho de

toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. A la fecha este precepto Constitucional a la letra dice: "TODA FAMILIA TIENE DERECHO A DISFRUTAR DE VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. LA LEY ESTABLECERA LOS INSTRUMENTOS Y APOYOS NECESARIOS A FIN DE ALCANZAR TAL OBJETIVO".

Pero, ¿es realmente el llamado "derecho a la vivienda" un verdadero derecho en nuestra legislación? y si no es así ¿Cuál es su naturaleza en relación a que o a quienes deberían de crear esos instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar el objetivo que nos ocupa?

En el transcurso de este trabajo, trataré de aclarar la naturaleza que tiene este precepto Constitucional, para lo cual haremos primero un planteamiento psicológico de la vivienda para poder establecer la importancia que tiene para el hombre al ser satisfactor de una de sus necesidades básicas.

Una vez establecida esta base, procederé a analizar el desarrollo que ha tenido la materia de vivienda en nuestro país, para concluir haciendo una crítica jurídica del párrafo quinto del artículo 4o. Constitucional.

## **CAPITULO I**

### **ASPECTOS SICOLOGICOS DE LA VIVIENDA.**

**A) IMPORTANCIA DE LA VIVIENDA.**

**B) FUNCIONES GENERICAS DE LA VIVIENDA.**

**C) LA INFLUENCIA DEL SUELO EN LA VIVIENDA.**

## **A) IMPORTANCIA DE LA VIVIENDA.**

Desde que el hombre hizo su aparición en la tierra ha buscado un lugar en el cual pudiera protegerse de las inclemencias del tiempo y de su medio ambiente en general.

En un principio este refugio lo encontró en cavernas o en la copa de los árboles. Posteriormente y conforme el hombre evolucionaba empezó a construir por sí mismo su propia morada, primeramente utilizando materiales tales como madera y paja que mezclada con barro fue un excelente material para construir cabañas; poco después con la ayuda de las poleas construyó viviendas con piedra, las cuales resultaron ser un refugio en contra de los invasores en época de guerra, y ya en la época moderna gracias a los descubrimientos de diversos materiales de construcción tales como el cemento, el acero y el adobe ha construido sofisticadas viviendas, hogares del hombre de hoy.

Durante todo este trayecto, el hombre siempre ha tenido la necesidad de encontrar en su vivienda ciertas características básicas tales como la seguridad, el descanso y la protección.

Actualmente, sin embargo, ya no se busca únicamente que la vivienda sea un albergue o un refugio para el hombre, sino

también se exige que reúna ciertos requisitos o funciones para que se logren satisfacer las necesidades habitacionales de sus ocupantes.

Así tenemos que toda vivienda debe proveer suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus habitantes. Debe de estar adecuadamente localizada y contar con un marco jurídico adecuado que les proporcione seguridad y tranquilidad a sus ocupantes.

## **B) FUNCIONES GENERICAS DE LA VIVIENDA.**

Puedo decir que para que una vivienda satisfaga las necesidades de sus habitantes necesita reunir las siguientes características o funciones básicas:

1. "Protección: Una vivienda debe de ser capaz de aislar a sus ocupantes en forma suficiente, permanente y regulable a voluntad, de agentes exteriores potencialmente agresivos tales como el clima, el polvo, el ruido, agresiones de animales o de contaminación ambiental.

Esta protección la debe brindar una vivienda desde dos puntos de vista: primero, siendo un escudo contra agentes agresores externos, lo cual se logra con una correcta selección

de materiales de construcción y con la elaboración de un proyecto arquitectónico adecuado; y segundo, proporcionando a sus habitantes las instalaciones necesarias para que ellos mismos se protejan de efectos nocivos, lo cual se logra con el establecimiento de servicios de higiene, tanto de la vivienda en sí como de sus ocupantes".<sup>1</sup>

2. "Higiene: Toda vivienda debe ofrecer condiciones de higiene suficientes para reducir las probabilidades de que sus ocupantes contraigan enfermedades cuyo origen, frecuencia o persistencia sean imputables directa o indirectamente a la casa habitación. Así tenemos, por ejemplo, que toda morada debe de contar con un sistema de agua potable adecuado, con un sistema de drenaje, y con un depósito de basura suficiente.

Por otro lado, considero que también es importante que la vivienda cuente con un proyecto arquitectónico adecuado que evite efectos potencialmente nocivos tales como temperaturas extremas y corrientes no controladas de aire frío, así como permita el asoleamiento directo de todos los lugares de la vivienda".<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> **Martínez Bullé Goyri, Víctor M. El Derecho a la Vivienda Digna, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991. pag. 50.**

<sup>2</sup> **Op. Cit., pag. 63.**

3. "Privacidad: Creo que la privacidad de la vivienda es una característica primordial para el buen desarrollo del ser humano. Al igual que la característica de protección la privacidad tiene un doble aspecto: privacidad externa y privacidad interna.

La privacidad externa se refiere fundamentalmente, a la capacidad que tienen sus moradores para aislarse del mundo social y físico exterior, lo cual nuevamente se logra con la correcta selección de los materiales de construcción.

La privacidad interna, por su parte, consiste en la aptitud de la vivienda para hacer posible cierto grado de aislamiento voluntario de algunos ocupantes respecto a los demás. Es decir, debe contar con los elementos que permitan a los ocupantes regular sus propios contactos de convivencia. En este sentido, es de especial importancia la subdivisión del espacio interno de la vivienda y el uso de materiales que permitan la separación visual y acústica. La privacidad interna de la vivienda es consecuencia, también, de su tamaño efectivo en relación con su número de habitantes".<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. Herrera Beltrán, Fidel. El Derecho a la Vivienda como Garantía Constitucional y la Vivienda Familiar, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1991. pag. 23.



4. "Comodidad: Para que una vivienda que cumple con los requisitos de protección, higiene y privacidad sea, además, cómoda y funcional, debe tener un orden espacial que respete los modos y los medios con los que la familia realiza sus actividades domésticas y, al mismo tiempo, debe propiciar la expresión de los hábitos de vida de la familia que la habita.

Para que una vivienda pueda considerarse funcional debe contar con espacios suficientes para los miembros de la familia, de modo que se puedan desarrollar fácilmente las actividades domésticas habituales.

Otro aspecto importante para la funcionalidad de una vivienda consiste en el equipamiento completo de las instalaciones básicas de un hogar tales como la energía eléctrica, el agua potable, el drenaje adecuado, etcétera".<sup>4</sup>

5. Localización: La localización de la vivienda en el espacio determina la clase de servicios públicos con los que cuenta tales como drenaje, agua, energía eléctrica, comunicaciones, vigilancia, etcétera. Además su ubicación determina y condiciona sus relaciones con el clima, y en consecuencia su calidad de agente protector.

---

<sup>4</sup> Ob. Cit., pag. 27

La localización de una casa habitación está determinada, en las sociedades como la nuestra, en la que el acceso al uso del suelo está sujeto a la ley de la oferta y la demanda, por el valor del suelo en relación con la capacidad de pago de sus ocupantes. Así el valor del suelo se convierte en factor de selectividad y segregación espacial de las clases sociales.

Desde el punto de vista de sus habitantes, la localización de la vivienda define y condiciona sus relaciones con los sitios de trabajo. Para un ámbito rural, el establecimiento de la vivienda en el mismo suelo productivo es un factor primordial, y suele optarse por tal localización aún a costa del acceso a los servicios. En el ámbito urbano la localización de la vivienda condiciona el acceso de sus habitantes a sus centros de actividad y los tiempos de sus desplazamientos. Del mismo modo, la localización de la vivienda influye directamente en el acceso de sus ocupantes a servicios de salud, educación, recreativos, culturales, etcétera".<sup>5</sup>

6. Seguridad Jurídica: La correcta regulación del marco jurídico de la vivienda es un factor indispensable para que sus ocupantes se sientan seguros y protegidos ante cualquier agresión que violente su derecho a disfrutar de una vivienda.

---

<sup>5</sup> Martínez Bullé Goyri, Víctor M. Ob. cit., pag. 45.

Este inciso lo comentaré ampliamente en el siguiente capítulo, el cual está destinado precisamente al estudio del marco jurídico mexicano en materia de vivienda.

Considero que toda vivienda que pretenda satisfacer la necesidad básica del hombre de contar con un lugar propio en donde pueda desarrollarse como ser humano requiere satisfacer las seis características que brevemente reseñamos a lo largo de este inciso, de otra manera, la vivienda no será más que un lugar en donde el hombre duerma y se proteja de las inclemencias del tiempo pero en ningún momento le permitirá convivir sanamente con su familia y mucho menos se sentirá a gusto para crecer espiritualmente.

### **C) LA INFLUENCIA DEL SUELO EN LA VIVIENDA.**

Entre las principales causas de insatisfacción de la necesidad de vivienda de la mayor parte de la población mexicana están la concentración de la riqueza y de los ingresos, y la falta de empleo adecuadamente remunerado para una gran parte de la población. Dicha situación se agrava por la inadecuada distribución de la población en el territorio nacional y la especulación con el suelo urbano.

La vivienda es una condición básica para la reproducción de la fuerza de trabajo de la población. No

obstante lo anterior, es imposible para la mayor parte de los trabajadores del país, satisfacer tal necesidad, debido a sus bajos ingresos en comparación con los costos que representa obtener una morada adecuada. Estos costos son muy altos, entre otros factores, por la alta cotización de la tierra en el mercado, y por el alza inmoderada de los precios de la construcción, propiciada por las altas tasas de ganancia y de interés prevalecientes en el país.

Ante la imposibilidad de convertirse en demandantes solventes de las viviendas que se ofrecen en el mercado, la mayoría de la población tiene que "resolver" su necesidad mediante una serie de formas cuya característica general es la de no reunir las condiciones mínimas de habitabilidad que mencionamos en el inciso anterior.

En el campo, el acceso de la mayor parte de la población a una vivienda se realiza mediante la autoconstrucción de viviendas que carecen de redes de agua potable, de drenaje y de energía eléctrica; tienen piso de tierra, están hacinadas y construídas con materiales inadecuados o poco resistentes, por lo que lejos están de considerarse viviendas "dignas y decorosas".<sup>6</sup>

La problemática de la vivienda urbana, por su parte, se manifiesta primordialmente en las dificultades de acceso al suelo

---

<sup>6</sup> Información obtenida en SEDESOL. México, 1994. pag. 72.

urbano. El espacio limitado que existe en las grandes ciudades, como son la Ciudad de México, Distrito Federal, Guadalajara, Jalisco o Monterrey, Nuevo León combinado con la demanda excesiva de tierra para diferentes propósitos e intereses, define el marco de la lucha por el suelo urbano.

A esto se suma la inadecuada planeación de los centros de población en nuestro país, propiciado en gran medida porque sólo en las grandes ciudades la población de pequeñas comunidades encuentra los servicios y empleos que necesita para desarrollarse y para mantener a una familia.

Los continuos cambios socio-económicos de la población son determinantes en la regulación del uso del suelo en una ciudad y a su vez la regulación del uso del suelo influye en el desarrollo de un centro de población al ser éste el que determina los espacios en donde se desarrollará la industria, el comercio, las zonas habitacionales y las áreas verdes.

El desarrollo no planeado de las áreas urbanas y la especulación del suelo, conduce a un paso ineficiente de la tierra urbana y a la urbanización de la tierra agrícola, lo que repercute gravemente en el desarrollo del país. El acelerado crecimiento de la población urbana en el futuro previsible obliga a un uso eficiente del suelo.

La calidad de la vida urbana depende de la manera en que se use la tierra. Las distancias entre los lugares de trabajo, las viviendas y las zonas de servicios, es uno de los factores que influyen en la calidad de la vida urbana. En esta calidad está implícito el uso apropiado del suelo para beneficio de toda la población urbana y no sólo para ciertos estratos sociales.

En México predomina un factor de urbanización altamente concentrado en pocas ciudades, en las que se manifiestan en forma aguda, los problemas del uso del suelo a los que hemos hecho mención".<sup>7</sup>

"La concentración de la población en áreas urbanas se debe, en parte, al crecimiento económico, el cual ha reducido el porcentaje de la población dedicada a la agricultura. Estos cambios también han tenido efectos en la distribución de la población en el interior de las áreas urbanas. Por otra parte, el rápido crecimiento de la población afecta el mercado de la tierra, no sólo en la ciudad sino también en las zonas aledañas".

---

<sup>7</sup> Información estadística obtenida en el Colegio de Ingenieros, A. C. México, 1994, pag. 121.

<sup>8</sup> Ibídem.

Los programas de vivienda llevados a cabo por el sector público, así como algunos proyectos realizados por el sector privado, suelen utilizar tierra más barata alejada del centro de la ciudad. Esta práctica extiende en forma necesaria la mancha urbana. Dada la escasez de tierra disponible en el mercado, generada por su manejo especulativo, las autoridades se ven obligadas a probar una serie de conjuntos de viviendas en áreas alejadas del centro de la ciudad, no incluidas en los planes de desarrollo a largo plazo.

Como resultado de la intensa construcción de conjuntos de vivienda, los propietarios de la tierra agrícola de la periferia urbana se abstienen de vender sus terrenos mientras no se decreta el cambio de uso de suelo; en contrapartida existe una fuerte presión por parte de constructores para usar esa tierra para proyectos urbanos. Todo esto produce un rápido incremento en los precios de la tierra alrededor de las ciudades.

El suelo es un recurso natural limitado en cantidad que debe satisfacer muchas necesidades. Por ello, es importante una buena planeación de su uso, considerando la naturaleza y magnitud los requerimientos de tierra para el futuro desarrollo urbano.

El rápido incremento de los precios de la tierra es un fenómeno común en la mayoría de las ciudades del país. Son muchos los factores que afectan los precios de la tierra, pero

uno de ellos es 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 los precios de la tierra tiene muchos efectos. El primero es que genera un alza en los precios de la vivienda.

Esto constituye una fuerte limitante para los grupos de bajos ingresos de la población, quienes se ven forzados a adquirir viviendas lejos de la ciudad, elevando sus costos de transporte, o invadir tierras.

Los sistemas financieros del país no han sabido enfrentarse a la realidad económica y social de los sectores de los más bajos recursos. Además de la escasez de recursos financieros, no hay mecanismos e instrumentos que garanticen los créditos otorgados a los sectores menos favorecidos. Las personas de niveles económicos muy bajos no son sujetos de crédito ante ninguna institución bancaria, los sistemas de financiamientos bancarios están destinados a grupos de ingresos superiores al salario mínimo, con tasas de interés excesivamente altas.

Por otra parte, no se ha comprendido la importancia económica y social que representa la vivienda, por lo que se le



otorga baja prioridad en la actividad que realizan las autoridades del Estado.

Ante esta situación, me he visto motivado para analizar el marco jurídico nacional en materia de vivienda, para constatar si éste es o no concordante con la situación del país, análisis que realizaré en el siguiente capítulo.

## **CAPITULO II**

### **REGLAMENTACION DE LA VIVIENDA EN MEXICO.**

**A) ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.**

**B) EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.**

**C) MARCO JURIDICO ACTUAL EN MATERIA DE VIVIENDA.**

**1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS.**

**2.- LEY GENERAL DE POBLACION.**

**3.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

**4.- LEY FEDERAL DE VIVIENDA.**

**5.- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.**

**6.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

**7.- LEY SOBRE EL REGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO  
DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

**8.- DIVERSOS DECRETOS RELATIVOS A LA MATERIA  
DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

**9.- PRINCIPALES ORGANISMOS DE APOYO A LA VIVIENDA.**

## A) ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

"Dentro de los antecedentes más remotos en materia de vivienda en la legislación mexicana, encontramos dos decretos expedidos en el año de 1865, uno de ellos relativo a la inmigración extranjera y el otro referente a la liberación de deudas de los trabajadores del campo, en los cuales se estableció la obligación de los patrones de proporcionar alojamiento a sus trabajadores". <sup>1</sup>

"Cuarenta años después, en 1906 el Partido Liberal Mexicano dentro de su Programa Político estableció esta obligación patronal añadiéndole una modalidad: el alojamiento proporcionado por el patrón, debía de ser higiénico". <sup>2</sup>

Al año siguiente, un laudo presidencial determinó el derecho de los trabajadores a permitir la entrada a sus habitaciones de las personas que ellos consideraran convenientes y, por otro lado, la obligación a su cargo de desalojar la vivienda en caso de terminación de la relación laboral.

---

<sup>1</sup> Velázquez de la Parra, Manuel. El Derecho a la Vivienda, Obra Jurídica Mexicana, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1984, pag. 10.

<sup>2</sup> Ob. Cit., pag. 18

Asimismo y dentro del ámbito de las entidades federativas, el Gobierno del Estado de Chihuahua promulgó la primera ley de la materia: Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos, la cual otorgó predios a los trabajadores que se distinguieran por su "amor al trabajo", pero carecía de un mecanismo de financiamiento.

En consecuencia el Pacto de la Empacadora de 1912, también se estableció la obligación patronal de alojar a sus obreros en condiciones higiénicas que garantizaran la salud y elevaran el nivel de vida de los trabajadores".<sup>3</sup>

"Con este Proceso Regulador estimula al Constituyente de 1917, a reconocer la necesidad de reglamentar las relaciones laborales de una manera equilibrada, haciendo especial hincapié en el mínimo de condiciones materiales con que debería contar el obrero a fin de elevar su nivel de vida.

Al efecto, cabe mencionar que durante el debate se señaló la necesidad de otorgarle al obrero el derecho a la habitación como un medio para elevar su nivel de vida, "para convertirlo de una simple herramienta de trabajo, en un ser humano completo".<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Diario de Debates del Constituyente de 1917.

Dichas ideas fueron incorporadas a un proyecto de bases sobre legislación obrera, a las que deberían ceñirse las legislaturas estatales y el propio Congreso de la Unión. En ellas se especificaba que, en cualquier centro de trabajo que distara más de dos kilómetros de los centros de población los patrones estaban obligados a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas teniendo además, que establecer los servicios necesarios. <sup>5</sup>

Posteriormente, la Comisión Revisora del Constituyente otorgó el derecho a los patrones de cobrar una renta a sus trabajadores por las habitaciones que les proporcionara, pero por otro lado, extendió la obligación patronal de proporcionar habitación aún a los centros de trabajo que estuvieran ubicados dentro de un centro de población, si su personal ascendiera a más de cien trabajadores.

Fue en estos términos como se aprobó unánimemente lo que fue la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional que en su texto original establecía:

" ... XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por lo que podrán cobrar rentas que no excederán

---

<sup>5</sup> Velázquez de la Parra, Manuel. Ob. cit., pag. 11.

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 ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán las primeras obligaciones mencionadas".<sup>6</sup>

No obstante lo anterior, la Constitución consideró la materia laboral reservada a las entidades federativas las cuales sólo observarían las directrices establecidas en la Carta Magna.

Fue en esos años cuando se creó la primera institución pública competente en materia de vivienda: la Dirección de Pensiones Civiles de 1925, la cual operó un programa de crédito para empleados federales.

Cuatro años después se efectuó una reforma constitucional a los artículos 73, X y 123 para establecer la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo.

Bajo este marco legislativo, en el año de 1931 se expidió la primera ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, la que en materia de vivienda se limitó a

---

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987, Décimocuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1987, pag. 871.

transcribir la fracción constitucional, supeditando su vigencia a la posterior reglamentación por parte de los ejecutivos federal y estatales, en cuanto a las condiciones y plazos para su cumplimiento.

Respecto a los trabajadores del campo, esta ley impuso la obligación de los patrones de proporcionar en forma gratuita vivienda en condiciones higiénicas a sus trabajadores, incluyendo un terreno para la cría de animales.

A partir de la expedición de esta ley cobraron auge las instituciones dedicadas al apoyo de la vivienda. Así, por ejemplo, se crearon el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas en 1932, dos años después el Departamento del Distrito Federal ejecutó un programa de construcción de viviendas económicas destinadas a los trabajadores de ingresos mínimos, en 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social que realizó programas habitacionales para sus causahabientes. Asimismo, la disposición del artículo 123 constitucional dio lugar, en no pocos casos a la generación de vivienda para los trabajadores básicamente en la modalidad de arrendamiento.

En 1947 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., desarrolló con mayor intensidad diversos programas habitacionales orientados hacia sectores medios y bajos de la población. Para ello se creó dentro del mismo Banco el

Fondo de Casas Baratas, el cual en 1949 fue substituido por el Fondo de las Habitaciones Populares.

En 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, cuyo objeto consistió en promover acciones habitacionales y realizar un amplio estudio acerca de los problemas habitacionales del país.

En 1955 se creó la Dirección de Pensiones Militares que formó parte de las prestaciones de los empleados de las Fuerzas Armadas Mexicanas, y cuya actividad se enfocó en construir conjuntos habitacionales y el otorgamiento de créditos hipotecarios. Con el mismo fin en 1958, Petróleos Mexicanos estableció la política de dotar de vivienda a sus trabajadores.

A principios de la década de los años sesentas se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares. Dichas reformas se realizaron básicamente para establecer el otorgamiento de préstamos hipotecarios para la vivienda de interés social, mediante la adquisición de bonos hipotecarios con cobertura en préstamos de igual naturaleza para lo cual las instituciones destinaron hasta el 30% de sus recursos en estas operaciones.

En 1963, la creación del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a



los Créditos a la Vivienda (FOCA), así como el establecimiento del Programa Financiero de Vivienda del Gobierno Federal, permitieron a partir de 1965 aumentar considerablemente la producción habitacional.

Al inicio de los años setenta, se transformó el Instituto Nacional de Vivienda en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO).

En el año de 1970 el Congreso de la Unión promulgó una nueva Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 Constitucional, en donde se establecieron en forma detallada los derechos y las obligaciones de patrones y obreros, incluyendo un capítulo específico de vivienda dentro de su título cuarto.

En este capítulo se establece la obligación de los patrones de proporcionar habitación cómoda e higiénica a sus trabajadores, obligación que se hizo extensiva a cada establecimiento de una empresa. (art. 136 y 142 L.F.T.).

Para cumplir con esta obligación, la Ley crea el Fondo Nacional de la Vivienda el cual tiene por objeto crear sistemas de financiamiento tendientes a la obtención de crédito barato por parte de los trabajadores, que les permitan adquirir en propiedad, vivienda cómoda e higiénica, o bien, realizar mejoras en las mismas. (art. 137 L.F.T.).

los Créditos a la Vivienda (FOGA), así como el establecimiento del Programa Financiero de Vivienda del Gobierno Federal, permitieron a partir de 1965 aumentar considerablemente la producción habitacional.

Al inicio de los años setenta, se transformó el Instituto Nacional de Vivienda en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO).

En el año de 1970 el Congreso de la Unión promulgó una nueva Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 Constitucional, en donde se establecieron en forma detallada los derechos y las obligaciones de patrones y obreros, incluyendo un capítulo específico de vivienda dentro de su título cuarto.

En este capítulo se establece la obligación de los patrones de proporcionar habitación cómoda e higiénica a sus trabajadores, obligación que se hizo extensiva a cada establecimiento de una empresa. (art. 136 y 142 L.F.T.).

Para cumplir con esta obligación, la Ley crea el Fondo Nacional de la Vivienda el cual tiene por objeto crear sistemas de financiamiento tendientes a la obtención de crédito barato por parte de los trabajadores, que les permitan adquirir en propiedad, vivienda cómoda e higiénica, o bien, realizar mejoras en las mismas. (art. 137 L.F.T.).

Este fondo está integrado en una forma mixta ya que dentro de su administración, participan representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones. (art. 138 L.F.T.).

Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda se constituyen por las aportaciones que deben realizar los patrones, las cuales constituyen el 5% del salario de los trabajadores a su servicio. (art. 136 L.F.T.).

La Ley Federal del Trabajo también dispone que en caso de que los patrones otorguen en comodato, o bien, en arrendamiento en cuyo caso la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca, viviendas a sus trabajadores seguirán obligados a realizar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda. (art. 150 y 151 L.F.T.)

Asimismo la Ley otorgó el derecho, tanto de los trabajadores como de los patrones, de acudir ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje para exigir el cumplimiento de las obligaciones omitidas en su perjuicio. (art. 152 y 153 L.F.T.)

Asimismo la Ley otorgó el derecho, tanto de los trabajadores como de los patrones, de acudir ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje para exigir el cumplimiento de las obligaciones omitidas en su perjuicio. (art. 152 y 153 L.F.T.)

BIBLIOTECA CENTRAL

Fue a partir de 1972 cuando con base en la Ley reglamentaria del artículo 123 constitucional se creó el organismo competente para la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, el cual fue denominado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda. (INFONAVIT).

"Junto con el INFONAVIT surgieron diferentes organismos cuyo objeto lo constituye el apoyo a la vivienda, como son el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fondo de Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSAFAM), y el Programa Financiero de Vivienda (PFV-FOVI/FOGA) del Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI) y del Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos de la Vivienda de Interés Social (FOGA). Además, se crearon organismos especializados para la promoción del desarrollo urbano y la vivienda en las entidades federativas, como son el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano y Social de Acapulco (FICACA). Fomento Metropolitano de Monterrey (FEMORREY) y los institutos estatales de vivienda como son: el Instituto de Vivienda del Estado de Baja California (IVE-B.C.), el Instituto de Vivienda de Tabasco (INVITAB) y el Instituto Zacatecano de la Vivienda Social (IZVS) entre otros.

En el renglón internacional, destacan las actividades desarrolladas mundialmente en materia de vivienda. Tal actividad

BIBLIOTECA CENTRAL

se vio encabezada con la expedición de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948, y que contiene el reconocimiento de que a todos los miembros de la familia humana corresponden derechos iguales e inalienables (Preamb Apart. 10. art 2) entre los cuales se encuentra el derecho humano al trabajo, a un salario suficiente y a una vivienda digna (Art. 22, 25).

Este derecho fue igualmente reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes Esenciales del Hombre, de 1948.

Veintiocho años después de ser expedida la Declaración Universal de Derechos Humanos tuvo lugar una conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos de 1976. En esa oportunidad, los Estados participantes redactaron unas "Recomendaciones para la Acción Nacional" estructuradas en seis grandes capítulos que abarcaron los temas de políticas, estrategias, planificación, infraestructura, servicios, instituciones, gestión, tierra y participación popular en materia de asentamientos humanos".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Velázquez de la Parra, Manuel. Ob. cit., pag. 13.

BIBLIOTECA CENTRAL

A raíz de esta conferencia, México promulgó una extensa legislación en materia de asentamientos humanos, la cual se encuentra recopilada en la Ley General de Asentamientos Humanos y en la Ley General de Bienes Nacionales.

Asimismo, el Gobierno Federal impulsó una nueva política de promoción a los asentamientos humanos, para cuyo propósito se creó una Comisión de Desarrollo Urbano, la cual dio acogida a una Subcomisión de Vivienda.

En 1981 se creó el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) con el patrimonio del Fondo de las Habitaciones Populares de Banobras. Este organismo abrió la posibilidad de atender más eficientemente a la población no asalariada de bajos ingresos mediante el apoyo a la autogestión y el financiamiento a los programas de vivienda progresiva y de lotes con servicios.

Durante la administración del Licenciado José López Portillo fueron creadas la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. La Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda y el Programa Nacional de Vivienda.

Este marco de referencia le sirvió de base al Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado para dar un nuevo auge al

apoyo gubernamental en materia de asentamientos humanos. Así, en el año de 1982 con una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, actualmente Secretaría de Desarrollo Social, a la cual le fue otorgada competencia para conocer de todos los problemas relativos a la vivienda.

A partir de entonces, se conformó un Sector Vivienda, integrado por las dependencias centrales y las entidades que actúan a través de programas sectoriales como son: INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSFAM, FOVI, FONHAPO, El Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), los programas de apoyo a la vivienda llevados a cabo por Petróleos Mexicanos y por la Comisión Federal de Electricidad, así como por aquellos organismos de las Entidades Federativas que tiendan al desarrollo de la vivienda en México.

En el año de 1983, nuestra Constitución fue reformada para dar albergue al derecho de toda familia a una vivienda digna y decorosa (art. 4o. párrafo 5o. Constitucional), con lo cual lo que antes era considerado como una prestación laboral fue elevado a la categoría de garantía social de los mexicanos.

Este mismo año se promulgó su ley reglamentaria, la Ley Federal de Vivienda, cuyas disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer el Sistema Nacional

de Vivienda y los instrumentos para conducir y regular las actividades del sector público en coordinación con las organizaciones de los sectores social y privado.

En el periodo comprendido entre 1983 y 1988 se amplió gradualmente el canje legal que el sistema bancario destinaba a la edificación de vivienda, pasando del 3% en 1983 al 6% en 1986; los organismos de vivienda diseñaron nuevos esquemas de recuperación crediticia; se establecieron estímulos fiscales para fomentar la construcción de vivienda en arrendamiento; se atendieron las necesidades de vivienda ocasionadas por el sismo de 1985; y en 1988 se creó el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR).

Adicionalmente se concretó el Programa de Abaratamiento de Insumos para la Vivienda; se implantó en el Distrito Federal la difusión del Sistema de Transparencia de Precios de Materiales para la Construcción; se suscribió el Convenio de Concertación con el Notariado Público Nacional para reducir gastos y honorarios notariales por escrituración; se instalaron quince Oficinas Unicas Municipales de Trámites para Vivienda y se autorizó a la Banca Múltiple a emitir bonos bancarios para vivienda a fin de financiar a la vivienda de tipo medio e interés social con recursos provenientes del mercado de dinero. \*

---

\* Programa Nacional de Vivienda 1990-1994. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. pag. 18.



Al entrar en la década de los noventa, México tiene un déficit habitacional estimado en 6.1 millones de viviendas que corresponde en un número elevado a viviendas con necesidad de mejoras en función al espacio que ocupan y al tipo de materiales con las que están construidas. \*

## **B) EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.**

El problema de la vivienda actualmente, se puede enfocar desde dos puntos de vista: el cuantitativo referente al número de viviendas que se demanda, y el cualitativo referente a la calidad de la vivienda.

A grandes rasgos, podemos afirmar que el problema cuantitativo se intensifica en las grandes ciudades, principalmente en la Ciudad de México, en donde el espacio disponible de tierra para la construcción de vivienda es muy limitado, en tanto que el problema cualitativo se presenta en el campo, en donde si bien prácticamente toda la población cuenta con vivienda, ésta se encuentra construida con materiales de muy baja calidad, lo que ocasiona que constantemente requiera de reparaciones o mejoras.

---

\* Porcentaje calculado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

"Para evitar el crecimiento de este déficit, el Gobierno Federal ha estimado que durante el período 1994-1998 será necesario que los sectores público, social y privado edifiquen poco más de un millón trescientas noventa mil nuevas viviendas en condiciones necesarias de habitabilidad para atender las necesidades derivadas del incremento poblacional y lleven a cabo un millón quinientas cuarenta y dos mil acciones de mejoramiento sustancial de la vivienda existente. Además, como es finalidad abatir en forma paulatina el déficit, será necesario que los tres sectores de la sociedad construyan un número adicional de nuevas viviendas y lleven a cabo acciones de mejoramiento sustancial de las existentes".<sup>10</sup>

Para lograr que esta meta sea alcanzada, el Sistema Nacional de Vivienda, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo vigente y con el artículo segundo de la Ley Federal de Vivienda, pretende la consecución de cuatro objetivos generales, a saber:

a) Avanzar en el cumplimiento del artículo 4o. párrafo 5o. constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa.

b) Propiciar las condiciones suficientes para que la sociedad por sí misma esté capacitada para satisfacer la demanda

---

<sup>10</sup> Programa Nacional de Vivienda 1994-1998. pag. 19.

de vivienda generada por el crecimiento poblacional, ya sea a través de la construcción de vivienda, o bien, a través del mejoramiento de la vivienda ya existente.

c) Convertir a la vivienda en un factor fundamental en el ordenamiento racional de los asentamiento humanos en el territorio nacional, y

b) Aprovechar la construcción de vivienda para reactivar la economía nacional y promover el empleo". <sup>11</sup>

"Para llevar a cabo estos objetivos, El Programa Nacional de Vivienda fundamenta su estrategia en dos principios básicos:

1) Imprimir mayor eficiencia a los programas habitacionales del sector público, a efecto de ampliar su cobertura de atención a los grupos de menores ingresos, y

2) Crear nuevas y mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de la vivienda mediante una intensa concertación entre el sector público y los sectores social y privado". <sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ob. Cit., pag. 27.

<sup>12</sup> Idem., pag. 31.

Esta estrategia habitacional contempla once líneas prioritarias: coordinación institucional; financiamiento; densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación; autogestión; vivienda en arrendamiento; tierra; vivienda rural; insumos; normas y tecnologías; simplificación administrativa, y por último, investigación y capacitación. <sup>13</sup>

Adicionalmente, en el marco del Sistema Nacional de Vivienda la realización de las actividades de vivienda derivadas de las líneas estratégicas, requiere de la participación de diversas dependencias de la Administración Pública Federal bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social, de conformidad con las atribuciones que le confiere la Ley Federal de Vivienda. Dicha coordinación será realizada a través de programas sectoriales de vivienda. <sup>14</sup>

### C) MARCO JURIDICO ACTUAL EN MATERIA DE VIVIENDA.

En los incisos anteriores, he hecho un rápido análisis de la trayectoria legislativa que el Estado Mexicano ha recorrido en el tema habitacional desde sus inicios en el siglo pasado hasta nuestros tiempos.

---

<sup>13</sup> Op. cit., pags. 31 a 33.

<sup>14</sup> Idem., pag. 34.

En esos incisos se aprecia como el Gobierno Mexicano se ha preocupado por crear un marco jurídico que proteja y garantice el derecho de cada uno de sus habitantes a gozar de una vivienda digna y decorosa. En este inciso, vamos a detenernos un poco más en el estudio de dicho cuerpo jurídico, analizando brevemente las normas jurídicas que lo constituyen y los organismos de apoyo con los que cuenta.

Jerárquicamente corresponde analizar primeramente a las leyes que regulan la materia en todo el territorio nacional como son la Constitución y las Leyes Federales, en seguida las leyes y decretos cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a un territorio determinado, limitándose en este caso a las leyes y decretos relativos al Distrito Federal, y finalmente a la organización y funcionamiento de los organismos de apoyo a la vivienda.

## **1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS**

### **UNIDOS MEXICANOS.**

Como ya he señalado en los incisos anteriores y a reserva de estudiarlo con mayor detenimiento en el capítulo siguiente de este trabajo, nuestra Constitución Política alberga

dentro de sus disposiciones el derecho de todo individuo a una vivienda digna y decorosa.

La Constitución en su artículo cuarto, párrafo quinto, establece que:

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

Es este artículo constitucional se encuentra la base y fundamento de toda la legislación existente en materia de vivienda, y de la cual analizaremos sus disposiciones más relevantes.

## **2.- LEY GENERAL DE POBLACION.**

Esta ley regula los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinamismo y distribución en el territorio nacional.

Es la que establece las bases a través de las cuales se regirá la política demográfica nacional, regulando la entrada y salida de nacionales y extranjeros al territorio de la República

así como su establecimiento en centros poblacionales adecuadamente distribuidos dentro de él.

Es el fundamento del Consejo Nacional de Población el cual está integrado por un representante de cada una de las Secretarías de Gobernación, de Educación Pública, de Salubridad, de Hacienda y Crédito Público, de Relaciones Exteriores, de Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia de la República, y uno del Departamento de Servicios Agrarios y Colonización. Este Consejo tiene a su cargo la planeación demográfica del país, la cual se basará en el respeto a los derechos humanos, las libertades, las garantías, la idiosincracia y los valores culturales del pueblo mexicano".<sup>15</sup>

Dentro de las disposiciones faculta a la Secretaría de Gobernación para que sea la que determine el número de extranjeros que puedan internarse en el país así como el número de mexicanos que puedan salir del mismo. También le otorga competencia para que promueva el establecimiento de los repatriados en centros de población donde puedan ser útiles de acuerdo a los conocimientos que posean y a los resultados de los estudios demográficos realizados.

---

<sup>15</sup> Ley General de Población, artículo 5. Reglamento de la Ley General de Población, artículo 9.

"Es importante señalar que en los planes sobre distribución de la población, deberá tomarse en cuenta el aprovechamiento racional de los recursos humanos y naturales del país, teniendo siempre presente los diferentes destinos del uso del suelo con el propósito de elevar económica y socialmente las condiciones de vida de los habitantes".<sup>16</sup>

Como vemos, se puede observar que la Ley General de Población, regula la materia de vivienda, al ser ella la que establece las bases para una correcta distribución de la población dentro del territorio nacional, procurando siempre el adecuado aprovechamiento de los recursos con los que cuenta.

### **3.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

Con fecha 21 de julio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos la cual entró en vigor el día siguiente de su publicación, y consecuentemente, abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos del año de 1976.

Por medio de esta ley se fijan los principios rectores del Estado en materia de regulación y ordenamiento de los

---

<sup>16</sup> Reglamento de la Ley General de Población, artículo 34.



asentamientos humanos dentro del territorio de la República Mexicana.

Es importante recalcar que la propia ley establece que la regulación y ordenamiento de la materia en comento es una facultad concurrente de la Federación y las entidades federativas por lo que ambas, dentro de su límite de acción, están facultadas para legislar en materia de asentamientos humanos.

La misma ley es, entonces, una de las llamadas "ley marco" en la cual se fijan los parámetros generales a los objetivos a alcanzar en forma conjunta por la Federación y los Estados en materia de distribución y organización del pueblo dentro del territorio del Estado.

Con este conjunto de normas se entiende por asentamiento humano al "establecimiento de un conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran" <sup>17</sup>; por centro de población a "las áreas construídas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y los que se consideren no urbanizables por causa de la preservación ecológica, preservación de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros, así como las

---

<sup>17</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, artículo 2, II.

que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos".<sup>18</sup>

Básicamente, el objetivo que esta ley persigue es el establecimiento de normas que permitan regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos a través de la fundación racional de centros de población, y decimos racional, porque dichos centros de población deberán contar con la posibilidad de expandir su área cuando así se requiera de una manera ordenada y planeada así como contar con las facilidades necesarias para su conservación y mejoramiento.

Para poder llevar a cabo el crecimiento ordenado de los centros de población, esta ley define los principios básicos para determinar provisiones, reservas, usos y destinos del territorio en el cual se encuentran establecidos.

Ahora bien, hemos dichos que los lineamientos generales para la regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional los establece precisamente la Ley General de Asentamientos Humanos, pero para poder llevarlos a cabo en la vida diaria, la Federación, los Estados y los Municipios basándose en dicha norma, expiden planes o programas que establecen los objetivos, los medios de consecución de dichos objetivos y las atribuciones con que cuenta cada una de dichas

---

<sup>18</sup> Ibídem., artículo 2, III.

autoridades para poder ordenar los asentamientos humanos dentro de su circunscripción territorial.

Así tenemos que la regulación concreta de los asentamientos humanos y el desarrollo de los centros de población se encuentra establecida en el Programa Nacional de Desarrollo, en el que se establece la estrategia general que seguirán las autoridades competentes de todo el país en materia de conglomerados humanos y de desarrollo de los centros de población, el patrón de distribución de la población y de las actividades que ésta realice, las estrategias generales de prevención de daños ecológicos y las metas generales para elevar el nivel de vida en los centros de población.

En la elaboración de este programa nacional intervienen los sectores público y privado, y una vez realizado deberá contar con la aprobación del Ejecutivo Federal quien lo expedirá a través de un decreto, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Este Programa Nacional de Desarrollo es la base de los programas estatales de desarrollo los cuales serán elaborados de acuerdo a los parámetros de cada legislación local y atendiendo siempre a las problemáticas propias de cada entidad federativa. Estos programas estatales son base a su vez, de los programas municipales de desarrollo en los cuales se establecen las medidas

tendientes a la zonificación de su territorio señalando los usos y destinos del suelo, la regularización de la tenencia de la tierra, las bases para canalizar las conurbaciones existentes, las medidas tendientes a lograr una infraestructura y equipamiento adecuados de los centros de población motivando la construcción de vivienda, la densidad de su población y de construcción, las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y las reservas con que cuenta el municipio para la expansión de los centros de población.

Tanto los planes estatales como los municipales deberán ser publicados en la gaceta oficial del Estado y en los periódicos de mayor circulación del municipio correspondiente, y además, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

Cabe mencionar que el Distrito Federal en materia de asentamientos humanos no se rige por la norma que acabamos de mencionar, sino por un ordenamiento local denominado Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual comentaremos más adelante.

#### 4.- LEY FEDERAL DE VIVIENDA

La Ley Federal de Vivienda es la ley reglamentaria del artículo 4o. párrafo 5o. Constitucional.

Esta norma pretende establecer el conjunto de instrumentos que el Estado puede utilizar para lograr los objetivos constitucionales buscando garantizar, por una parte orden, uniformidad y conjunción de programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y reconociendo, otro otra, el potencial enorme de la sociedad como factor para el desarrollo habitacional.

También establece en forma clara y con amplitud, facilidades para contar con suelo, materiales básicos, financiamientos, asistencia técnica y organización social a través de la concurrencia regida por el Estado de los sectores público, social y privado.

La intención general de la ley de fomentar e inducir la existencia de mayores posibilidades para que la población de recursos más escasos pueda adquirir viviendas o construírse las apoyada por una mejor y más eficaz organización comunitaria y una firme conducción del Estado.

Entre los instrumentos que la ley establece, se encuentra el Sistema Nacional de Vivienda el cual es definido por la propia ley como "el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado orientados a satisfacer las necesidades de la vivienda. (Art. 3 L.F.V.)

Al ser esta ley de carácter federal deben de estar de acuerdo con ella la actuación de las dependencias, entidades y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal que formulen o lleven a cabo programas y acciones de vivienda.

En mi opinión este carácter federal de la Ley ha dificultado la operatividad de la misma, que debería ser preponderantemente un ordenamiento al que se adecuarán las leyes locales de vivienda en lo general y donde se consignará el tratamiento particular que la problemática habitacional presenta en cada entidad federativa.

Las acciones de vivienda son realizadas a través del Programa Sectorial de Vivienda, de programas institucionales de la administración pública que realizan actividades en esta materia, y de programas operativos anuales, formulados por la

Secretaría de Desarrollo Social y por los otros organismos que tengan por objeto la actividad habitacional. (art. 7 L.F.V.)

El Programa Sectorial de Vivienda es obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y junto con los programas institucionales es evaluado anualmente a fin de comprobar su cumplimiento. (art. 12 y 13 L.F.V.)

La ley abarca fundamentalmente los aspectos relacionados con la vivienda de tipo urbano y sólo en su artículo 18 hace referencia a la vivienda rural estableciendo que los programas que se elaboren respecto de este tipo de vivienda deberán ajustarse a la política sectorial del desarrollo rural integral, debiendo establecer dentro de sus finalidades la construcción y/o mejoramiento de viviendas que permitan el arraigo de los campesinos a su medio, la utilización de materiales regionales, el uso de procedimientos que respeten el medio ambiente y el implemento de tecnología adecuada que coadyuve a elevar las condiciones sanitarias y de habitabilidad. (art. 18 L.F.T.)

En su Capítulo Tercero la ley regula el suelo para la vivienda. En este sentido, se reconoce la necesidad de establecer un proceso amplio de construcción y mejoramiento de vivienda, mediante la constitución de reservas territoriales -lo cual se hará de acuerdo a lo establecido en la Ley General de

Asentamientos Humanos- y el incremento de oferta de tierra para la vivienda de interés social.

Se considera que la adquisición de la tierra es de orden público y, con base en ello, se establecen las orientaciones en materia de suelo y de apoyo a la conformación de fraccionamientos populares. (art. 19 a 21 L.F.V.). También se determinan los requisitos que deberán cumplir las dependencias y entidades públicas para adquirir y enajenar predios así como los criterios de asignación a los beneficiarios. (art. 22 a 29 L.F.T.)

En su Capítulo Cuarto la ley regula en forma detallada los aspectos de producción y distribución de materiales para la construcción de vivienda. Al igual que en materia de suelo, considera a estas actividades de interés social. (art. 30 a 37 L.F.V.)

Respecto a las normas y tecnologías aplicables a la vivienda, la ley establece que las instituciones públicas apoyarán la creación de procedimientos y métodos que puedan utilizar las personas y grupos organizados que autoconstruyan su vivienda, tomando en consideración los requerimientos sociales. (art. 41 a 44 L.F.V.)



En cuanto al otorgamiento de crédito y asignación de vivienda construida por organismos de apoyo a la vivienda, la ley determina que las reglas de operación y otorgamiento del financiamiento deben regularse de acuerdo a las disposiciones que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como que los organismos que financien vivienda para los trabajadores deben regularse por lo previsto en sus respectivas leyes orgánicas.

Se hace especial mención del otorgamiento de créditos para la adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda, considerando que todos los solicitantes tendrán los mismos derechos, pero en igualdad de circunstancias se dará preferencia a las personas de más bajos ingresos y a las que sean sostén de su familia. (art. 45 a 47 L.F.V.)

La ley da impulso a la creación de sociedades cooperativas de vivienda, las cuales podrán ser de producción, adquisición o distribución de materiales; de construcción y mejoramiento de un sólo proyecto habitacional; de promoción de proyectos habitacionales que atiendan a las necesidades de sus socios; o bien, de conservación, administración y prestación de servicios para las viviendas multifamiliares o conjuntos habitacionales. (art. 49 y 50 L.F.V.)

En el precepto la ley autoriza al Ejecutivo Federal para celebrar acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados y con los Municipios. (art. 57 L.F.V.)

Igualmente prescribe el método a través del cual el Estado podrá organizarse con los sectores social y privado, consistente en la celebración de contratos y convenios de derecho público que tendrán por objeto la definición de mecanismos y apoyos para proyectos habitacionales; la participación de la comunidad en la gestión, ejecución y evaluación de proyectos habitacionales; y la canalización de esfuerzos y recursos en los procesos de producción y mejoramiento de vivienda. (art. 64 L.F.V.)

Analizada brevemente esta ley, concluyo proponiendo dos aspectos para lograr una mayor efectividad de la ley: primero, dotar a la ley de los elementos necesarios de obligatoriedad que asentúen su carácter de un verdadero ordenamiento legal, inclusive adicionarla con un capítulo de sanciones para los servidores públicos que incurran en violaciones a la ley; y segundo, integrar la ley con las normas que prevean los instrumentos necesarios para que los llamados "no asalariados" puedan construir o adquirir una vivienda.

## 5.- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

Procederé ahora a analizar los compendios jurídicos más importantes en materia de vivienda cuyo ámbito de aplicación se limita al territorio del Distrito Federal.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siete de enero de 1976 bajo la administración del Licenciado Luis Echeverría Alvarez.

Este ordenamiento tiene como marco legal las disposiciones que establece la Ley General de Asentamientos Humanos y su objetivo consiste en:

" ... ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, conservar y mejorar su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques ..." <sup>19</sup>

Esta ley también regula la materia de vivienda dentro de su ámbito de aplicación al decir en su artículo 3o. que la ordenación y el desarrollo urbano del Distrito Federal tenderá a

---

<sup>19</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, art. 1.

BIBLIOTECA CENTRAL

" ... X. Evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y XI. Procurar que todos los habitantes del Distrito Federal puedan contar con una habitación digna".

Es el Departamento del Distrito Federal la autoridad competente para planear y sistematizar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio, así como para promover la construcción de vivienda de interés social dando los estímulos necesarios para que los sectores privado y social edifiquen y arrienden tales viviendas.

El ordenamiento de los asentamientos humanos del Distrito Federal se llevará a cabo mediante un programa de gobierno denominado Plan Director para el Desarrollo Urbano, el cual contendrá las disposiciones y normas para organizar los destinos, usos y reservas de su territorio, y mejorar el funcionamiento de sus áreas de desarrollo urbano y de conservación ecológica.

Dentro de su contenido se establecen los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito; las políticas encaminadas a lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda; las características de las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los

terrenos; así como las características y normas técnicas de la vivienda. <sup>20</sup>

El Plan Director se encuentra integrado a su vez por diversos programas que determinan metas a corto plazo y que ayudan a lograr los objetivos establecidos en él.

Así tenemos un Programa General el cual establece los objetivos y las estrategias que regirán a corto, mediano y largo plazo el ordenamiento del Distrito Federal. Este plan a su vez se encuentra respaldado por diversos programas sectoriales que regulan materias específicas tales como equipamiento, infraestructura, vivienda y suelo, los cuales naturalmente deberán estar concordes con lo establecido por el Plan Director.

Por otro lado, existen los llamados Programas Parciales cuya finalidad es el cumplimiento de los objetivos establecidos dentro del Plan General en zonas particularmente determinadas. <sup>21</sup>

En la creación de estos programas parciales intervienen distintas autoridades del Distrito Federal tales como Delegados, la Asamblea de Representantes asentada en esta Ciudad, los Consejeros Ciudadanos, dependencias del Departamento del Distrito Federal, Secretarías de Estado, organismos públicos o privados

---

<sup>20</sup> Op. Cit., artículos 59 y 72.

<sup>21</sup> Idem., artículos 24 a 32.

que tengan interés en los asentamientos humanos y los partidos políticos.

El proyecto de un plan parcial debe contener entre otros requisitos una memoria descriptiva, el plazo para su iniciación, la relación de las áreas afectadas y la indicación de un plazo con el que deben contar los afectados para presentar sus inconformidades. <sup>22</sup>

El proyecto del Plan Parcial debe de ser aprobado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y una vez obtenida esta aprobación adquiere el carácter del Plan Parcial, el cual debe de ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal y posteriormente inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, comenzando a surtir sus efectos a partir de la fecha de su inscripción.

Una vez inscrito el Plan Parcial las autoridades del Departamento del Distrito Federal sólo podrán expedir las licencias de construcción, reconstrucción, ampliación o cualquier otra cuyas solicitudes llenen los requisitos establecidos en el Plan Parcial correspondiente. <sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ibíd., artículo 26.

<sup>23</sup> Ibíd., artículo 29.

En cuanto a la utilización y el aprovechamiento de las áreas y predios que se encuentran dentro del territorio del Distrito Federal deberá atenderse a los usos, destinos y reservas que se encuentren detallados en el Plan Director y en las declaratorias consiguientes.

Las declaratorias de usos, destinos y reservas serán expedidas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y deberán expresar las razones de beneficio social que las motivaron.

Además deberán contener la demarcación de los predios, sus características y condiciones, las limitaciones de uso y su condición.

Los usos o destinos que podrán decretarse en las declaratorias respectivas son los siguientes:

a) Habitacionales: los cuales pueden ser unifamiliares, bifamiliares o plurifamiliares.

b) De servicios: los cuales a su vez se refieren a los predios que se dediquen a administración, comercio, salud, educación y cultura, recreación, alojamiento, seguridad, mortuorios y comunicación y transporte.

c) Industriales: estos a su vez se clasifican en industria pesada, media y ligera.

d) Areas verdes y espacios abiertos: se refieren a las plazas y explanadas, jardines y parques, cuerpos de agua, jardines y parques de barrio.

e) Agrícolas, forestales y acuíferos. <sup>24</sup>

Para facilitar el ordenamiento de los asentamientos humanos en el Distrito Federal, su territorio se divide en áreas de desarrollo urbano y en áreas de conservación ecológica.

Son áreas de desarrollo urbano, de acuerdo con el artículo 47 de la citada ley, " ... aquellas que por sus características naturales y por las posibilidades de dotarlas de infraestructura y servicios se determinen como factibles de aprovechamiento urbano".

Las áreas de desarrollo urbano se subdividen en tres diferentes tipos de zonas:

- Zonas Urbanizadas, las cuales se encuentran actualmente ocupadas por asentamientos humanos y que cuentan con

---

<sup>24</sup> Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.



una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos debido a la densidad de población.

- Zonas de Reserva, las cuales se encuentran destinadas al futuro crecimiento de los centros de población. Este tipo de zonas deberán mantenerse inalterables hasta la expedición de una declaratoria de destinos y usos que determinen la utilización que podrá darse al suelo.

- Zonas de amortiguamiento, las cuales tienen como propósito contener el crecimiento urbano, permitiéndose sin embargo que en ellas se realicen distintas actividades urbanas atendiéndose siempre a lo establecido en el Plan Director.

Por otro lado, existen las áreas de conservación ecológicas que tienen por objeto preservar el medio ambiente protegiendo los recursos naturales que en ellas se encuentran. Estas áreas deberán mantenerse inalterables por lo menos durante un plazo de veinticinco años. <sup>25</sup>

En cuanto a la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de los predios y áreas del Distrito Federal deberán llevarse a cabo a través de la autorización respectiva la cual se otorgará siempre y cuando no se afecten zonas arboladas,

---

<sup>25</sup> Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, artículo 47. Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal, artículo 8.

zonas de valores culturales y urbanos, zonas monumentales históricas, las medidas del lote tipo autorizado en la zona y el equilibrio en la densidad de la población. <sup>26</sup>

La solicitud para fusionar, subdividir, relotificar y fraccionar terrenos deberá presentarse por la persona que tenga la propiedad y posesión del terreno sobre el cual va a recaer la autorización.

Es importante señalar que la ley hace especial hincapié en la promoción de desarrollo de fraccionamientos y conjuntos habitacionales de carácter popular y de interés social a los cuales destinará las reservas territoriales existentes. <sup>27</sup>

La ley además de regular el crecimiento de los centros de población a través de las licencias respectivas, prevé el mejoramiento de su territorio.

Efectivamente, el Departamento del Distrito Federal podrá declarar una zona destinada al mejoramiento cuando ésta se encuentre deteriorada física o funcionalmente en forma total o parcial. Esta declaración tiene por objeto reordenar, renovar o proteger las zonas afectadas, logrando el mejor aprovechamiento

---

<sup>26</sup> Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, artículo 62.

<sup>27</sup> Ibidem., artículo 66.

de su infraestructura, suelo y espacio en beneficio de los habitantes de dichas zonas. <sup>26</sup>

## 6.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Hemos visto como la ley anterior regula la distribución de la población del Distrito Federal dentro de su territorio. Ahora me dedicaré a analizar dos figuras jurídicas que regulan a la vivienda de una manera más específica: me refiero al Patrimonio de la Familia y al arrendamiento, figuras que se encuentran reguladas en el Código Civil para el Distrito Federal.

El patrimonio de la familia es una institución que protege los bienes indispensables con los que debe contar una familia para su correcto desarrollo y bienestar general, dotándolos de ciertas características que garantizan la seguridad y tranquilidad de los beneficiarios por él.

Esta figura encuentra su fundamento en el artículo 27 fracción XVII, párrafo tercero constitucional y en el artículo 123 fracción XXVIII del mismo ordenamiento, los cuales determinan respectivamente que:

---

<sup>26</sup> Ibidem., artículos 79 a 82.

BIBLIOTECA CENTRAL

"Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno".

"Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargo y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios".

La ley secundaria que lo regula en el Distrito Federal es precisamente el Código Civil en cuya exposición de motivos se manifiesta " ... la esperanza de que la reglamentación propuesta produzca incalculables beneficios al país, pues si el sistema se generaliza, se logrará que la gran mayoría de las familias mexicanas tengan una casa común módicamente adquirida y pueda tener la clase campesina laboriosa un modesto pero seguro hogar que le proporcione lo necesario para vivir ..."

Como se observa, la finalidad del legislador fue la de facilitar el acceso de las clases más humildes a una vivienda, sin embargo en mi opinión por la forma en que fue regulado, dista mucho de alcanzarse tan noble propósito.

El Código Civil determina tres formas de hacerse de un patrimonio de familia: a) el patrimonio de familia instituido voluntariamente por el jefe de ella con sus propios bienes raíces y con el fin de garantizar con ellos un hogar seguro a los suyos; b) el patrimonio que se constituye contra la voluntad del padre de familia y con bienes que le pertenecen, a petición de su cónyuge, hijos o del Ministerio Público, y tiene por objeto amparar a la familia contra la mala administración o despilfarros del jefe de ella; y c) el patrimonio de familia destinado especialmente a proporcionar un hogar a las familias de bajos recursos económicos y que se constituye con bienes de dominio público, o bien, con bienes que fueron expropiados por causa de utilidad pública.<sup>29</sup>

Los requisitos que la ley exige para constituir un patrimonio de familia son los siguientes: se necesita que el interesado lo manifieste por escrito al juez de su domicilio determinando en forma clara y precisa los bienes que desea queden afectados a él; debe comprobar que es mayor de edad; que tiene su domicilio en el lugar donde se quiere constituir el patrimonio; demostrar la existencia de la familia a quien se pretende proteger; la propiedad de los bienes que desea afectar, los cuales únicamente podrán ser la casa habitación o una parcela cultivable; y por último que el valor de dichos bienes no exceda

---

<sup>29</sup> Código Civil para el Distrito Federal, artículos 723 a 746.

la cantidad que resulte de multiplicar por 3650 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de constituir el patrimonio.

De estos requisitos creo que es más una limitante que una ayuda el hecho de que se establezca un valor máximo de los bienes que pueden ser aportados al patrimonio de la familia, ya que si lo que busca el espíritu de la institución que comentamos es precisamente dotar de seguridad y tranquilidad a una familia mexicana no debería importarle el valor del bien afectado, ya que de esta manera se está excluyendo a un sector de la población, aquel que tiene mayor capacidad económica y por ese motivo circunstancial se priva de las familias de ese sector de la posibilidad de constituir un patrimonio familiar y por ende de la seguridad que éste representa.

Una vez llenados los requisitos de ley para su constitución el juez competente hará la declaratoria respectiva y mandará que se hagan las inscripciones correspondientes en el Registro Público de la Propiedad.

Ya constituido el patrimonio de familia por cualquiera de las tres formas antes mencionadas, éste causa distintos efectos: primero, la propiedad de los bienes afectados no se transmite a sus beneficiarios, estos sólo tendrán un derecho a disfrutarlos por lo que el propietario de los bienes seguirá

siendo la persona que haya constituido el patrimonio; segundo, dichos bienes serán inalienables e inembargables durante el tiempo vigente a la constitución del patrimonio; tercero, cada familia sólo puede constituir un patrimonio; cuarto, su constitución no puede hacerse en fraude de acreedores; quinto, la familia tiene obligación de habitar la casa o cultivar la parcela, y sólo por causa justa la autoridad correspondiente podrá autorizar que se dé en arrendamiento o aparcería.

El patrimonio de familia es susceptible de disminuir cuando así convenga a los intereses de la familia hecho que tendrán que demostrar ante el juez competente, y cuando los bienes que lo integren rebasen el límite del valor establecido en el Código.

Esta disminución del patrimonio debe de ser declarada igualmente por resolución judicial a los bienes que queden separados del mismo pierden /lógicamente las características de inembargabilidad, e inalienabilidad.

El patrimonio de familia se extingue cuando los beneficiarios dejen de tener el derecho a percibir alimentos, cuando sin causa justificada se deje de habitar la casa o cultivar la parcela; cuando existe gran necesidad o utilidad para la familia; o cuando se expropian los bienes efectos al patrimonio.

Esta declaratoria de extinción del patrimonio también se hará a través de la vía judicial y el juez tiene la obligación de notificarlo al Registro Público a fin de que se hagan las anotaciones respectivas.

Una vez extinguido el patrimonio de la familia los bienes que lo formaban vuelven al pleno dominio del que lo constituyó o bien a sus herederos en caso de que haya fallecido.

Como vemos, esta figura por sus características propias tiende a proteger a la clase más afectada económicamente dotándola de un patrimonio propio. Sin embargo, creemos que la ley en este caso no concuerda con la realidad, ya que si bien la institución está dirigida a los obreros y campesinos, éstos tienen una capacidad económica tan limitada que difícilmente pueden hacerse de una casa habitación o de una parcela cultivable con sus ahorros aún cuando el valor de los bienes sea tan bajo como el establecido en la ley, y el crédito lo tienen negado por ella misma, al dotar a los bienes efectos al patrimonio de familia con la característica de inembargabilidad. Por otro lado, limita la constitución del patrimonio a este sector social, ya que como dijimos, las clases económicas medias y altas no pueden constituirlo al establecer el valor máximo de los bienes.



En consecuencia, creemos que a pesar de la nobleza de la institución, que finalmente pretende la adquisición de una vivienda por todo mexicano, actualmente carece de efectividad.

La otra figura relativa a la vivienda que regula el Código Civil para el Distrito Federal es el arrendamiento. Este es un tema que por sí solo nos llevaría a elaborar una tesis, por lo que para efectos de este trabajo nos limitaremos a comentar los puntos más relevantes en materia de arrendamiento de casa habitación.

El Código Civil define al arrendamiento en su artículo 2398 diciendo que " ... Hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, una a conceder el uso o goce temporal de una cosa y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto ..." y posteriormente en un capítulo expreso habla del arrendamiento de fincas urbanas destinadas a habitación.

La materia de arrendamiento ha sido consistentemente modificada al publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1993, una serie de reformas a la legislación hasta entonces vigente cuyo propósito principal consiste en equilibrar la relación contractual entre arrendador y arrendatario y lograr con esto se motive la construcción de vivienda para darla en arrendamiento.

Efectivamente, con las reformas que comentamos en materia de arrendamiento se cambió notablemente el marco jurídico para las partes involucradas.

Por ejemplo, que en la nueva legislación ya no existe un plazo mínimo forzoso de renta, por lo que las partes libremente pueden fijar el plazo que deseen, esta materia ya no goza de un derecho de preferencia para un nuevo arrendamiento frente a un posible arrendatario ni goza de un derecho de prórroga del contrato a su vencimiento; la renta ya no se encuentra indexada al salario mínimo por lo que ahora el arrendador podrá fijarla libremente; y el arrendatario ya no cuenta con un derecho del tanto en caso de que el arrendador desee vender el inmueble dado en arrendamiento sino que ahora cuenta con un derecho de preferencia.

Además de estas reformas sustanciales, en materia procesal se crea un nuevo juicio sumario cuyas características principales consisten en que se reducen los términos procesales; si el arrendatario se allana a la demanda tiene cuatro meses para desalojar la vivienda, y en caso de no contestarla se le tiene por confeso; la audiencia de ley no podrá suspenderse ni diferirse en ningún caso por falta de preparación o desahogo de las pruebas admitidas y una vez desahogadas las pruebas y hechos los alegatos correspondientes, el juez deberá dictar la sentencia correspondiente, lo cual sólo tendrá efecto devolutivo.

Para completar el marco jurídico en materia de arrendamiento fue reformada la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 73 con el objeto de dejar de considerar al arrendatario como un consumidor y por lo tanto se suprime la queja que éste tenía ante la Procuraduría del Consumidor como una instancia más.

En mi opinión esta es una reforma que beneficiará a la población en general, ya que por un lado motivará a las personas que cuentan con inmuebles propios para darlos en arrendamiento y por el otro, el enorme déficit habitacional disminuirá al haber más vivienda disponible para las personas que carecen de los recursos suficientes para hacerse de una vivienda propia.

Posteriormente al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 21 de julio de 1993, se publicó, dos meses después el 23 de septiembre de 1993, un nuevo decreto en el cual se prorroga la entrada en vigor del decreto del 21 de julio a los cinco años posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo que los contratos de casa habitación que fueron celebrados antes del 18 de septiembre, fecha que se estableció en el primer decreto para la entrada en vigor de las reformas inquilinarias, seguirán vigentes y produciendo sus efectos jurídicos hasta el año de 1998, año en el cual entrarán en vigor las reformas al Código Civil publicadas el 21 de julio de 1993.

Consideramos que la publicación del segundo decreto fue ocasionado por las graves presiones de grupos sociales de bajos recursos económicos que manifestaron su inconformidad con el sentido de las reformas publicadas en el mes de julio ya mencionadas.

Otra de las medidas que ha tomado el poder legislativo consecuentemente para motivar el arrendamiento de viviendas ha sido el dictamen de diversas disposiciones.

Efectivamente, el 30 de diciembre de 1948 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto abrogatorio de que prorrogó los contratos de arrendamiento de las casas o locales de rentas congeladas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1948.

Con el decreto de 1948 se propuso proteger a los arrendatarios asegurándoles una vivienda durante la difícil época de la Segunda Guerra Mundial. Por lo anterior se dispuso se prorrogara la duración de los contratos de arrendamiento de casa habitación o de locales comerciales por un tiempo indefinido, teniendo el arrendador la obligación de respetar la renta que ellos se había pactados.

Esto que en un principio fue una ayuda para la población, terminó siendo una verdadera carga para los dueños de

las viviendas, quienes por más de cuatro décadas vieron como irremediablemente se perdían sus inmuebles por falta de mantenimiento de los mismos, provocado por la imposibilidad de cobrar una justa renta.

Estos bienes de rentas congeladas paulatinamente se convirtieron en verdaderas vecindades que lejos están de cumplir con los requisitos constitucionales de dignidad y decoro.

Viendo esta situación real, y el estado de miseria y de insalubridad en la que vivían un importante número de familias por esa falta de mantenimiento de los inmuebles que regía este decreto, ya que al dueño no le interesa invertirlo a un inmueble que no le deja nada y mucho menos a los arrendatarios a quienes no les interesa invertir en una vivienda que no es suya, el Congreso de la Unión en diciembre de 1992 abrogó el decreto de 1948.

Según el decreto abrogatorio los contratos de rentas congeladas se irán concluyendo en distintos períodos de tiempo dependiendo del monto de la renta, los cuales en ningún caso podrán exceder del mes de diciembre de 1996.

La tercera figura jurídica que regula la materia de vivienda en nuestro Código Civil es de reciente creación; me refiero al Testamento Público Simplificado, el cual fue incluido

al cuerpo del del Código con las reformas al mismo que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 6 de enero de 1994 y que entraron en vigor al día siguiente de su publicación.

Este tipo de documento se agregó como una categoría más de los testamentos ordinarios, y es aquél que se otorga respecto de un inmueble destinado a casa habitación. Este modelo jurídico tiene la característica de que puede ser otorgado en un instrumento separado, o bien, en el mismo instrumento en el cual se está adquiriendo el inmueble.

Para que una vivienda pueda ser objeto del testamento público simplificado su valor comercial, o bien, el precio de adquisición no puede ser superior a veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, lo que equivale actualmente a quinientos cincuenta y dos nuevos pesos moneda nacional, aproximadamente.

Ahora bien, cuando se trate de un inmueble que esté sujeto a un programa de regularización no importará el costo del mismo para que pueda ser materia del testamento.

Se establece el derecho del testador de instituir cuantos legatarios desee y éstos tendrán derecho de acrecer, siempre que el testador no designe legatarios substitutos.

Si alguno de los legatarios fuere menor de edad, el testador deberá nombrarle a un ejecutor especial, el cual tendrá como única obligación la de firmar la escritura de la titulación notarial del inmueble que se le dejó en herencia.

En caso de que el inmueble, objeto del Testamento Público Simplificado se haya adquirido en copropiedad cada uno de los copropietarios tendrá derecho de designar legatarios respecto de su parte alicuota. El mismo derecho tendrá el cónyuge que no adquirió cuando se encuentre casado en sociedad conyugal respecto del cincuenta por ciento que le corresponde. Esto es claramente una excepción a la regla general en materia de testamentos establecida en el artículo 1296 del Código Civil, el cual manifiesta que el testamento es un acto personal por lo que no podrán testar en el mismo acto dos o más personas.

Una vez fallecido el titular, los legatarios de este tipo de testamento no necesitarán esperarse a que los herederos universales u otros legatarios abran la sucesión correspondiente y se presenten inventarios y avalúos para que se puedan adjudicar el inmueble que le fue transmitido en herencia.

Además de las reformas al Código Civil también se modificó el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, con el fin de establecer el procedimiento que deberá seguirse en el caso de Testamento Público Simplificado.

En efecto, el procedimiento que se creó es más rápido que el procedimiento normal de apertura de intestados, ya que en éste, los legatarios deberán presentarse ante un Notario Público con el acta de defunción del de cujus y el testimonio del Testamento Público Simplificado.

Una vez en poder del Notario estos documentos, deberá de publicar por una sola vez en un periódico de los de mayor circulación en el Distrito Federal que ante él se está llevando a cabo la titulación del inmueble.

Hecha la notificación, el actuario recabará del Archivo General de Notarías y del Archivo Judicial informes sobre la existencia o inexistencia de un testamento público simplificado posterior a aquel que está tramitando.

Hecho lo anterior, recabamos los informes de inexistencia de testamento posterior, se procederá a la titulación notarial, y en el mismo instrumento de los ahora propietarios podrán nombrar a su vez legatarios respecto del inmueble que se acaban de adjudicar.



## 7.- LEY SOBRE EL REGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

La necesidad de cumplir en el Distrito Federal con el mandato constitucional de obtener una vivienda digna y decorosa se ha venido facilitando con la construcción de enormes unidades habitacionales que se encuentran constituidas bajo el régimen de propiedad en condominio.

En efecto, se estima que en Distrito Federal más de trescientas mil familias habitan departamentos o casas habitación sujetas a este esquema jurídico de organización de la propiedad.

La ley de la materia establece en su artículo primero que existe un condominio:

"Art. 1o. 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 la vía pública, pertenecieran a distintos propietarios, cada uno de estos tendrá un derecho singular y exclusivo de propiedad sobre su departamento, vivienda, casa o local y, además, un derecho de copropiedad sobre los elementos o partes

comunes del inmueble necesarios para su adecuado uso o disfrute..."

Como se observa, el régimen de propiedad en condominio es una figura jurídica que posee características de dos instituciones: la propiedad y la copropiedad, por lo que se le aplican las reglas generales de estas dos últimas.

Así se establece que cada condominio tiene un doble carácter respecto al inmueble sujeto a régimen de propiedad en condominio: a) es dueño exclusivo de su vivienda al ser ésta considerada jurídicamente como una unidad privativa, por lo que el condominio podrá enajenarla, gravarla o hipotecarla sin el consentimiento de los demás condóminos; y b) es copropietario a su vez, de las áreas comunes del inmueble al que pertenece su vivienda, por lo que podrá gozar de ellas absteniéndose siempre de cualquier acto que impida su uso o disfrute por cualquiera de los otros condóminos.

Además al tratarse de una figura mixta, si bien el condómino puede disponer libremente de su vivienda, cuando desee enajenarla a una persona ajena al condominio deberá de notificarles en forma indubitable a sus copropietarios las condiciones de la venta para que éstos ejerciten su derecho al tanto, para lo cual gozarán de un plazo de quince días naturales siguientes a la fecha en que fueron notificados de la

enajenación. Si transcurrido este término el o los copropietarios no desean hacer uso de su derecho al tanto, entonces el condómino que desea transmitir estará facultado para venderle su vivienda a la persona interesada.

Otra característica del régimen de propiedad en condominio consiste en que cada condominio debe contar con una asamblea de condóminos la cual es el órgano supremo del condominio, y con un administrador único.

Respecto a la asamblea de condóminos se dice que se integra por los condóminos los cuales gozarán de un número de votos igual al porcentaje del valor que su vivienda represente en el total del condominio, y tendrá como sus funciones más importantes las de nombrar al administrador único; nombrar al comité de vigilancia; y establecer las cuotas que deberán pagar los condóminos para formar un fondo común destinado a los gastos de mantenimiento y administración, y otro fondo de reserva para poder solventar las necesidades de maquinaria o equipo que llegara a requerir el condominio.

En cuanto a la administración del condominio, ésta estará encomendada a un administrador único que será nombrado por la asamblea de condóminos y que podrá ser o no uno de los propios condóminos.

El administrador entre sus actividades más importantes realiza la recaudación de las cuotas de mantenimiento de los condóminos, quienes debieron de haberlas garantizado de acuerdo a lo establecido en la escritura constitutiva y en el reglamento del condominio; ejecuta las resoluciones que toma la asamblea; efectúa los gastos de mantenimiento y administración del condominio; y cuida y vigila los bienes comunes del condominio.

Ahora bien, según una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de junio de 1994, el administrador único goza de un poder con cláusula para pleitos y cobranzas y actos de administración exclusivamente respecto de los bienes comunes, y goza de aquellas facultades especiales que resuelve la asamblea por mayoría que represente cuando menos el 51% del valor del inmueble, salvo en casos del acuerdo de extinción voluntaria del régimen de propiedad en condominio en donde se necesitará el acuerdo del 75% del valor total del condominio y más de la mitad del número total de condóminos, y en el caso en que haya la asamblea celebrado convenio con el Departamento del Distrito Federal para el mantenimiento y vigilancia del condominio.<sup>30</sup>

El Gobierno Federal al considerar al régimen de propiedad en condominio como una forma factible y eficaz de

---

<sup>30</sup> Ley del Régimen de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal, artículo 33.

proporcionar vivienda a miles de familias en el Distrito Federal, ha considerado la constitución de este régimen de utilidad pública.

Además, por la reforma del 23 de junio de este año antes mencionado, se establece la posibilidad de que en las unidades habitacionales de carácter social se puedan celebrar convenios entre la asamblea de condóminos y el Departamento del Distrito Federal, para que sea éste último quien lleve a cabo dentro del condominio funciones de vigilancia y mantenimiento de las áreas públicas.

Esto último creo que es muy grave ya que además de ir en contra del artículo 16 constitucional, desvía fondos públicos con los que deberían de prestar servicios públicos, para ser utilizados en bienes privados.

Creo que la función del Gobierno es la de ser un vigía del orden jurídico, y no la de desarrollar actividades que estrictamente le corresponden a los particulares, como lo son las de mantenimiento de su vivienda.

El régimen de propiedad en condominio requiere para su constitución que se obtengan las licencias correspondientes del Departamento del Distrito Federal y que se encuentre establecido en escritura pública, el cual junto con el reglamento de

condóminos y la ley que hemos comentado brevemente constituyen el marco jurídico que rige los derechos y obligaciones de los condóminos.

## **8.- DIVERSOS DECRETOS RELATIVOS A LA MATERIA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

El estudio profundo y sistemático de las necesidades que aquejan a nuestra sociedad, han provocado la publicación de diversos acuerdos así como de diversos decretos relativos a la materia de vivienda en el Distrito Federal, cuya característica principal es que tratan de motivar la compraventa y el arrendamiento de casa habitación para todos los mexicanos pero haciendo énfasis en el sector más empobrecido de la población.

Así observamos que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siete de octubre de 1992, un acuerdo en el que se otorgaron subsidios y facilidades administrativas a los organismos de apoyo a la vivienda que tuvieran por objeto la construcción de vivienda popular o el mejoramiento y reparación de la misma.

Este acuerdo tutela en su contenido lo que es la construcción o mejora de vivienda de interés social cuyo costo no

sobrepasa ciento sesenta veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal si se encuentran ubicadas en la periferia de la Ciudad, o doscientas dieciséis veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal si se encuentran ubicadas en el Centro Histórico.

El subsidio que se otorga es del 50% en el Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, en la obtención de licencias de construcción, de fusión de predios, de alineamiento y número oficial y derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, así como en la subdivisión y fraccionamiento de lotes de terreno, siempre y cuando estos requisitos deban ser cubiertos por los organismos de apoyo a la vivienda. <sup>21</sup>

Otras decisiones tomadas en el año de 1992 fueron las publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre: uno de ellos fue el ya comentado decreto abrogatorio del decreto que prorrogó indefinidamente los contratos de arrendamiento de rentas congeladas.

El segundo decreto que se publicó en esa fecha fue el llamado "Acuerdo de reducciones y apoyos fiscales para el pago de contribuciones al Departamento del Distrito Federal", con vigencia durante todo el año de 1993, y en el cual se dictaron

---

<sup>21</sup> Diario Oficial de la Federación, publicado el día 30 de diciembre de 1992.

diversas medidas todas ellas tendientes a apoyar al adquirente de vivienda de interés social.

Así se estableció una reducción del 95% en el pago de contribuciones de mejoras o en el pago por la regularización de tomas de agua y drenaje; un subsidio en predial para que los adquirentes de este tipo de vivienda paguen la cuota mínima, un subsidio en el pago de derechos por servicio de agua equivalente a un 50%; un subsidio equivalente al 100% en el pago de impuestos sobre adquisición de bienes inmuebles, en derechos por la expedición de licencias de subdivisión, fusión y relotificación de predios, en derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, en la expedición del alineamiento y número oficial y en la regularización de inmuebles cuando éstos se encuentren sujetos a los programas de regularización territorial del Departamento del Distrito Federal incluyendo los que son competencia de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

También se publicó un decreto en favor de los propietarios o poseedores de inmuebles que estén considerados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia o por el Instituto Nacional de Bellas Artes como monumentos. Según este acuerdo, se dará un subsidio del 100% en el impuesto predial, en el de adquisición de bienes inmuebles, en los derechos de



registro, en la expedición de las licencias correspondientes y en las contribuciones de mejoras.

Una tercera publicación es la relativa a los subsidios fiscales y facilidades administrativas que les fueron otorgadas a los organismos de apoyo a la vivienda públicos y privados que construyan o mejoren vivienda cuyo valor no exceda de ciento ochenta veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal cuando estas se encuentran localizadas fuera del centro histórico o de doscientas treinta y seis veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal cuando se encuentren ubicadas dentro del centro histórico.

Los subsidios a que se refiere este acuerdo son equivalentes al 50% en el impuesto por adquisición de bienes inmuebles, en el pago de derechos de registro, y en contribuciones de mejoras. Por lo que respecta a las facilidades administrativas, se establece que habrá autorizaciones de fusiones y subdivisiones de predios automáticas cuando sean necesarias para el cumplimiento del acuerdo, se tendrán por llenados los requisitos para la constitución del régimen de propiedad en condominio cuando este requiera de constituir y además los gastos de escrituración estarán de acuerdo a un arancel especial de acuerdo al convenio suscrito entre los Colegios de Notarios, A. C. y las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Uno de los últimos acuerdos tomados a este respecto, es el publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de junio de 1993, en el cual se refiere al otorgamiento de subsidios y facilidades administrativas en favor de los adquirentes de vivienda a través de los programas implementados por los organismos de apoyo a la vivienda públicos o privados que recaigan sobre aquellos inmuebles que se vieron afectados por las rentas congeladas.

Este subsidio se refiere al 50% del pago del impuesto por adquisición de bienes inmuebles, al pago de contribuciones por mejoras, a la expedición de licencias de construcción y a los derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad que se refieran a aquellos inmuebles que estuvieron sujetos al decreto de prórroga de los contratos de arrendamiento del año de 1948.

El veinte de enero del año de 1994, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo decreto cuya finalidad es la de dar un impulso a la construcción, mejoramiento o reparación de vivienda así como el de agilizar el otorgamiento de escrituras que doten de seguridad jurídica a las transmisiones de propiedad. Para lograr este objetivo el decreto de referencia otorga subsidios y facilidades administrativas a los organismos descentralizados, fideicomisos públicos y promotores sociales o privados de vivienda.

El subsidio se otorgará a los sujetos anteriormente mencionados siempre que el costo de la vivienda no rebase de ciento ochenta veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, si es que ésta se encuentra ubicada en la periferia del Distrito Federal, o bien, no sea superior a doscientas treinta y seis veces el mismo salario si la vivienda se encuentra ubicada en el Centro Histórico.

Este subsidio es del cincuenta por ciento en el Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, en los derechos de registro, en los derechos por expedición de licencias de construcción, de oficios de subdivisión de predios, y en el alineamiento y número oficial, y será del noventa por ciento cuando se trate de oficios de fusión de predios.

El otorgamiento del subsidio está condicionado a que los trabajos de construcción, reparación o rehabilitación de vivienda se ajusten a las especificaciones técnicas, lineamientos y plazos establecidos en el proyecto de obra autorizado, por la autoridad correspondiente.

Por otro lado, este mismo decreto otorga facilidades administrativas a la construcción de vivienda cuyo costo no exceda de treinta veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal.

Así tenemos, por ejemplo, que para el caso de reparación de vivienda no será necesaria la presentación de la licencia de construcción anterior, para tramitar la nueva licencia.

Por otro lado, cuando se vayan a construir más de cincuenta viviendas, antes de obtenerse el permiso de uso de suelo, será necesario obtener de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica un dictamen en donde se especifiquen los requisitos indispensables referentes a las áreas de donación, equipamiento urbano y cajones de estacionamiento.

Cuando se trate de ampliar el número de viviendas por rehabilitación de las mismas, no se necesitará el permiso de uso de suelo, únicamente el dictamen a que hicimos referencia en el párrafo anterior.

Por último, el 16 de mayo de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo en el que se establecen facilidades administrativas para la regularización y titulación de vivienda a cargo de las entidades paraestatales del Distrito Federal y de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

Una de estas consiste en el caso en el que se requiera constituir el régimen de propiedad en condominio respecto de alguno o algunos de los predios que formen parte de los programas de regularización o titulación mediante escritura pública, no será necesario cumplir con los permisos o autorizaciones administrativas, urbanos y sanitarios establecidos por el artículo 3o. de la Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal ni será necesario otorgar fianza, considerándose como condominios vecinales, surtiendo efectos de la declaratoria a que se refiere el citado precepto, la expedición del presente acuerdo.

Ahora bien, para la autorización definitiva de las escrituras en las que se hagan constar las enajenaciones que lleven a cabo el Distrito Federal, o en forma directa sus entidades paraestatales y la "CORETT", así como la constitución del régimen de propiedad en condominio y, en su caso, sus respectivas garantías, no será necesario la obtención de certificados de libertad de gravámenes. Tampoco será necesario en esos casos ni en las adquisiciones que efectúa el Distrito Federal, sus entidades paraestatales o la "CORETT", la obtención de constancias catastrales, de certificados o informes de adeudos respecto de las contribuciones relacionadas con bienes inmuebles, los derechos de consumo de aguas o cualesquiera otras contribuciones que recaigan sobre los inmuebles.

Es importante mencionar que los requisitos que por virtud de este Acuerdo se tengan por satisfechos, no serán substituidos por impuestos o derechos de cualquier índole o naturaleza.

En las enajenaciones que efectúe el Distrito Federal, sus entidades paraestatales o la "CORETT", ante los notarios en los términos del presente Acuerdo, no se requerirá de avalúo individual, entendiéndose que el precio de operación que señale, corresponde al valor del avalúo global efectuado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, individualizado por el Distrito Federal, sus entidades paraestatales o la "CORETT", en relación a la superficie materia de la enajenación, sin que sea necesaria la exhibición de dicho avalúo a los notarios; en las enajenaciones que efectúen directamente ante los notarios dichas entidades paraestatales, el valor del inmueble que se considere, será aquel que resulte del avalúo tipo practicado por persona autorizada por la Tesorería del Distrito Federal, o el que los propios contribuyentes obtengan de aplicar el procedimiento y los valores de referencia del manual de procedimientos y lineamientos técnicos de valuación inmobiliaria y de autorización de sociedades y registro de peritos valuadores.

Como vemos, con la publicación de todos estos acuerdos se está tratando de motivar al mercado habitacional creando un marco fiscal que ayude a los adquirentes a cumplir con sus

obligaciones ante el Fisco pero sobre todo, que permita a las personas de bajos recursos hacerse de una vivienda.

## 9.- PRINCIPALES ORGANISMOS DE APOYO A LA VIVIENDA.

### 1.- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

En la fracción XII del artículo 123 constitucional, el Constituyente de Querétaro recogió el derecho de los trabajadores a una vivienda digna y decorosa estableciendo la obligación patronal de proporcionar habitación a sus trabajadores.

En la Ley Federal del Trabajo de 1931 se incorporó la fórmula habitacional establecida en la Constitución y facultó a las legislaturas locales para fijar plazos y condiciones en que habría que darse cumplimiento al derecho de los trabajadores a una vivienda.

En 1969 una comisión de expertos designada por el Ejecutivo Federal elaboró un anteproyecto de un nuevo código laboral en el cual se planteó la necesidad de reglamentar la fracción XII del artículo 123 constitucional a fin de que los

patrones hicieran efectiva su obligación de proporcionar viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

Al promulgarse en 1970 la nueva Ley Federal del Trabajo se estableció un capítulo especial sobre la obligación habitacional, otorgándoles un plazo de tres años a los patrones para celebrar convenios en los que se determinará la forma y términos en que se cumpliría con la obligación patronal.

En mayo de 1971 se creó la Comisión Nacional Tripartita. En el seno de ese organismo de análisis de los problemas nacionales más importantes se ideó una nueva solución para dar cumplimiento a la obligación constitucional de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores.

Surgió así, el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuyos recursos provienen de las aportaciones del 5% sobre los salarios de los trabajadores que al efecto entregan los patrones y, por el otro lado, se creó también el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), a través del cual se realizan los fines del fondo.

El Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que contribuye a



resolver el problema de habitación de los trabajadores mexicanos que regulan su relación laboral de conformidad con el apartado A del artículo 123 constitucional. (art. 2 Ley del INFONAVIT)

Se encuentra constituido en forma tripartita, es decir, en su administración intervienen representantes del Gobierno Federal, representantes de los patronos y representantes de los trabajadores.

El instituto está conformado por los siguientes órganos; una Asamblea General, un Consejo de Administración, una Comisión de Vigilancia, un Director General, dos Directores Sectoriales, una Comisión de Inconformidades y de Valuación, y las Comisiones Consultivas Regionales.

En todos estos órganos, a excepción hecha del Director General el cual es nombrado por la Asamblea General a proposición del Ejecutivo Federal, participan representantes de los tres sectores antes mencionados: obrero, patronal y gubernamental, (art. 6 a 28 Ley del INFONAVIT)

El Instituto crea su patrimonio de las aportaciones bimestrales que le entregan los patronos, las que resultan de calcular el 5% sobre el salario ordinario de sus trabajadores; de las aportaciones en efectivo, de los subsidios y de los servicios que obtiene del Gobierno Federal; de la recuperación de los

créditos que otorga a sus afiliados y de los intereses que estos producen y; por último, de los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título junto con los rendimientos que obtiene del manejo de sus recursos.

Las funciones específicas de este Instituto son las siguientes, a saber:

Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir, construir, reparar, ampliar o mejorar su vivienda, o bien, para el pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Coordinar y financiar programas de construcción de viviendas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

La Ley del INFONAVIT establece la obligación patronal de inscribir a sus trabajadores en el Instituto, así como el derecho de estos últimos de acudir a inscribirse personalmente en caso de incumplimiento del patrón. También posee el Instituto la facultad de inscribir a los trabajadores sin previa gestión de ellos mismos o de los patrones. (art. 29 a 31 del INFONAVIT)

Por otro lado, el Instituto forma un Fondo de Ahorro de los Trabajadores, el cual consolida con las aportaciones que realiza el patrón equivalente al 5% del salario de sus empleados. De esta manera los trabajadores tienen una cuenta individual en la cual se registra y controla el monto de las aportaciones acumuladas a su favor. (art. 35 Ley del INFONAVIT)

Este Fondo de Ahorro podrá ser retirado cuando el trabajador inscrito en el INFONAVIT deje de estar sujeto a una relación laboral durante un período mínimo de un año, cuando se jubile o bien, cuando sufra una incapacidad total o permanente o incapacidad parcial permanente siempre que ésta sea del 50% o más. En caso de muerte del trabajador, este fondo será entregado a sus beneficiarios. (art. 40 Ley del INFONAVIT)

El Instituto cuenta con un sistema de financiamiento que permite a los trabajadores hacerse de una vivienda cómoda e higiénica, o bien, hacerle mejoras y reparaciones que éstas exijan.

El otorgamiento de estos créditos no se lleva a cabo por sorteo, sino que se realiza una rigurosa selección entre los derechohabientes en el cual se toman diversos factores en consideración como son el número de miembros de la familia, el salario o el ingreso conyugal y las características y precios de la venta de las habitaciones disponibles.

El sorteo se llega a realizar sólo cuando dos o más derechohabientes han obtenido exactamente la misma calificación de necesidades en el estudio de sus características socioeconómicas. En este caso, el sorteo se realiza ante Notario Público. (art. 47 Ley del INFONAVIT)

Además de estas presentaciones, el INFONAVIT cuenta con un mecanismo llamado "Continuación Voluntaria" a través del cual el trabajador de cincuenta años cumplidos que deje de estar sujeto a una relación laboral y por quien el patrón haya hecho aportaciones, puede optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el INFONAVIT.

Con la creación de este organismo se dio un gran paso, tendiente a la solución masiva y racional del problema de la vivienda en México, pues se está contribuyendo ya, al cumplimiento del derecho de los trabajadores a la vivienda.

Lo anterior es confirmado por las estadísticas realizadas por el propio INFONAVIT según las cuales, el Instituto construyó un total de setenta y cuatro mil cuatrocientas ochenta y un viviendas hasta el último año, habiendo asimismo otorgado créditos a sus derechohabientes para ser aplicados en los conceptos de mejoras, financiamiento de construcción, adquisición de viviendas a terceros, construcción de vivienda en terreno del

trabajador y para el pago de pasivos derivados de los conceptos anteriores, cuya suma global asciende a los quinientos seis millones de nuevos pesos, con lo que se justifica la importancia funcional del INFONAVIT.<sup>32</sup>

2. FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) tuvo su origen al adicionarse la fracción undécima inciso f) del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 1972, se creó la Comisión Ejecutiva como órgano de gobierno del Instituto para operar el Fondo de la Vivienda. En esa misma fecha se reformó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas; la construcción,

---

<sup>32</sup> Información obtenida en el INFONAVIT.

reparación o mejoramiento de sus habitaciones y el pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores. (art. 54 A Ley del ISSSTE)

Este Fondo únicamente beneficia a los servidores públicos, es decir, a todas aquellas personas que prestan sus servicios a los Poderes de la Unión, a los Gobiernos de las entidades federativas o del Distrito Federal y a la administración pública paraestatal.

Los recursos del FOVISSSTE se integran con las aportaciones que las entidades y organismos públicos aporten al Instituto por el equivalente al 5% sobre los salarios de sus trabajadores; con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos que obtenga de las inversiones que realice con sus recursos. (art. 54 C Ley del ISSSTE)

Estos recursos se destinarán al otorgamiento de créditos para los trabajadores derechohabientes del Instituto, los cuales estarán destinados a la construcción de vivienda; a la mejora de las mismas, o bien, al pago de los adeudos incurridos por los dos conceptos anteriores. (art. 54 D Ley del ISSSTE)

Para otorgar los créditos a los derechohabientes, el Instituto tomará en cuenta el número de miembros de la familia

del trabajador, el salario o el ingreso conyugal y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles. Si existen dos o más trabajadores con las mismas características entonces será necesario realizar un sorteo ante Notario Público para el otorgamiento del crédito.

En el FOVISSSTE un sistema parecido al que tiene el INFONAVIT de continuación voluntaria en el Fondo de la Vivienda aún cuando su derecho haya terminado.

Para poder continuar dentro del Fondo es necesario que se presente una solicitud escrita dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que se considere que haya dejado de existir una relación laboral. (art. 54 D Ley del ISSSTE).

Estructuralmente el FOVISSSTE se encuentra formado por una Junta Directiva, un Director General y una Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Esta última es la encargada de administrar los recursos del Fondo, procurando siempre que estos se apliquen a las finalidades del organismo.

Anteriormente, el FOVISSSTE dentro de sus finalidades contaba con la construcción de conjuntos habitacionales para los trabajadores burocráticos, pero debido a un problema de carácter económico ha tenido que dejar a un lado este aspecto y abocarse

exclusivamente a otorgar financiamiento para la construcción de vivienda por parte de los trabajadores.

La última estadística en materia de vivienda proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), nos indica que el FOVISSSTE construyó un total de diez y nueve mil ochocientas cuarenta y nueve viviendas habiendo invertido la cantidad global ciento nueve millones de nuevos pesos.

### 3. INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

En el año de 1926 se publicó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales que fue modificada en 1940 a fin de que se agregaran nuevos beneficios para los militares y sus derechohabientes.

Por el decreto del C. Presidente Adolfo Ruiz Cortínez, aprobado por el Congreso de la Unión en 1955, se creó la Dirección de Pensiones Militares con domicilio en la Ciudad de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El objetivo señalado a este organismo descentralizado federal fue el de manejar los servicios de pensiones, compensaciones, haberes de retiro y demás beneficios establecidos



en la Ley de Retiros y Pensiones Militares, así como invertir sus recursos en la forma prevista por la Ley.

Este organismo fue substituído el 29 de julio de 1976, durante la administración del Licenciado Luis Echeverría Alvarez, al entrar en vigor la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas que abrogó la Ley de Retiros y Pensiones Militares y el Decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares.

El nuevo Instituto procedió a reorganizar sus estructuras, creando y modificando diversas dependencias.

En la actualidad, su Junta Directiva es presidida por el C. Secretario de la Defensa Nacional; como vicepresidente se encuentra el C. Secretario de Marina; hay dos miembros propietarios por cada una de las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina y Hacienda y Crédito Público. <sup>33</sup>

Entre las funciones del ISSFAM se encuentran las de dictaminar y otorgar créditos hipotecarios para los familiares en servicio activo; así como para proyectar y en su caso ejecutar construcciones de conjuntos habitacionales para renta o venta a militares en servicio activo.

---

<sup>33</sup> Información obtenida en la Secretaría de la Defensa.

Con la finalidad de atender las necesidades de habitación del militar, el Instituto ha dado un enorme impulso a la construcción y remodelación de conjuntos habitacionales.

A partir de 1982 fue finalidad del ISSFAM construir viviendas más amplias y funcionales. Así tenemos que para los mandos, la superficie promedio de las viviendas es de 150 metros cuadrados, en tanto que las de los jefes es de 136 metros cuadrados. Tratándose de la tropa, su vivienda cuenta con una superficie promedio de 91 metros cuadrados.

Los materiales empleados en la construcción de la vivienda militar es siempre de la mejor calidad, y que al final resulta más rentable que utilizar materiales de segunda que al poco tiempo exigen su reparación.

A partir de 1984 se implementó un programa de reparaciones mayores consistente en la rehabilitación de unidades habitacionales.

Con relación al presupuesto de 1984, en 1985 este programa fue aumentado en un 118% con lo que se continuaron e intensificaron las reparaciones. En 1986 se continuó realizando la remodelación y/o rehabilitación necesaria tanto para corregir las construcciones de las viviendas como la infraestructura urbana de las unidades habitacionales terminadas.

El ISSFAM también construye unidades habitacionales para renta de las familias militares, en las cuales se responsabiliza a los ocupantes del mantenimiento preventivo.

El administrador de cada unidad cuenta en todo momento con un fondo resolvente para sufragar de inmediato aquellos gastos que son necesarios e indispensables para asegurar el óptimo funcionamiento de la unidad habitacional.

Una actividad primordial para el ISSFAM la constituye la creación y ampliación de la reserva territorial del Instituto a fin de estar en condiciones de realizar las construcciones que sean necesarias.

Para poder hacer frente a la demanda habitacional, el Instituto creó un Fondo de Vivienda para los militares en servicio activo, el cual se integra por la aportación del 5% de los haberes, asignaciones de técnicos, técnico especial de vuelo que estén percibiendo por el Gobierno Federal. <sup>34</sup>

Este Fondo de Vivienda está administrado por el Instituto a fin de que sus recursos se apliquen a la obtención de crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad una vivienda, para construir, reparar, ampliar o mejorar sus

---

<sup>34</sup> Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

habitaciones, o bien, para pagar los pasivos que tengan por los conceptos anteriores.

En caso de retiro del servicio activo militar, de licencia ilimitada o por pasar a la reserva en caso de los marinos, se les entrega el total de los depósitos que tengan a su favor. Para obtener este beneficio se necesita presentar una solicitud en la unidad a la que pertenezcan.

Para lograr que las viviendas que se destinan al uso de los miembros de las Fuerzas Armadas cumplan con el objetivo de proporcionar a sus usuarios una gran comodidad, higiene y funcionalidad, se ha determinado que éstas sean integradas en unidades habitacionales con todos los servicios básicos tales como vialidad, red de electrificación, alcantarillado, agua potable, bomba de pozo profundo o cisterna, plaza cívica con kiosko y jardines, una tienda SEDENA y un centro perimetral.

De acuerdo a la estadística realizada en materia de vivienda por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el ISSFAM construyó novecientos cincuenta y un viviendas habiendo hecho una inversión de veintidos millones ochocientos cuarenta mil nuevos pesos. <sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Información obtenida en la Secretaría de Desarrollo Social.

#### 4. FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES.

El 4 de enero de 1947 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., misma que en su artículo 46 dispuso la creación de un Fondo de Casas Baratas, el cual estaría destinado principalmente a proyectar y realizar casas baratas y de precio medio, fraccionar y urbanizar terrenos para el servicio de habitaciones populares, demoler y sustituir tugurios, acondicionar habitaciones defectuosas y otorgar préstamos inmobiliarios.

El 4 de marzo de 1949 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., misma que abrogó la ley anterior y estableció la creación de un Fondo de Habitaciones Populares que tendría los mismos fines encomendados al Fondo de Casas Baratas.

La ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario y Servicios Públicos, S. A., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1980 dispuso que el Fondo de Habitaciones Populares se rigiera de conformidad con el contrato de fideicomiso que celebrase la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único del Gobierno

Federal, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., como fiduciario.

Fue así que, a propuesta de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto sometió a consideración del Ejecutivo Federal la solicitud para modificar las bases de organización y operación del Fondo de Habitaciones Populares para crear un fideicomiso cuyas finalidades fueran financiar la vivienda popular y los diversos programas habitacionales a que se refiere el Programa Nacional de Vivienda. La construcción del fideicomiso fue autorizada por el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 1981, y se formalizó mediante el contrato constitutivo fechado el 13 de mayo del mismo año.<sup>36</sup>

El acuerdo de creación del FONHAPO marcaba como fines del fideicomiso la promoción del mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de la población económicamente débiles, mediante el otorgamiento de créditos para la construcción y el mejoramiento de la vivienda, para la urbanización de fraccionamientos populares, para la construcción o adquisición de viviendas en arrendamiento, y en general, para apoyar otras medidas de fomento, sostenimiento, consulta, estudio y propaganda del servicio de habitaciones populares.

---

<sup>36</sup>

Información obtenida en FONHAPO.

Actualmente FONHAPO financia la producción masiva de vivienda popular a través de otorgamiento de créditos colectivos, pero sin urbanizar ni construir directamente.

El crédito de FONHAPO se otorga a organizaciones sociales legalmente constituidas como asociaciones civiles y sociedades cooperativas, a organismos de la administración pública centralizada, a gobiernos de los estados, municipios y organismos de la administración pública paraestatal, a fideicomisos que tengan entre sus objetivos la construcción y/o administración de la vivienda popular, y organizaciones mercantiles.

FONHAPO no otorga créditos privados por considerar que al realizar los trámites en grupo se ahorra tiempo, y con la adquisición colectiva de terrenos y materiales se abaratan los costos en la producción. Además, porque en grupo se comparte la responsabilidad de la deuda, y con organización se resuelven los problemas de servicios que no se pueden resolver de manera individual.

Para poder solicitar un crédito, es necesario contar con garantías para el uso del crédito, tener personalidad jurídica, contar con tierra apta para el desarrollo del programa de vivienda, ya sea de propiedad del solicitante o simplemente

tenerla identificada para comprarla, tener capacidad de pago y pertenecer a un grupo de personas con demanda de vivienda.

Las ventajas del crédito otorgado por este fideicomiso residen en hacer sujeto de crédito a los trabajadores no asalariados, en que el monto del crédito es mayor al determinarse de acuerdo a la capacidad del pago del grupo, el crédito se paga a través de un enganche y pagos mensuales; para los pagos mensuales el FONHAPO afecta más del 25% del ingreso total del solicitante, y por último, el esquema crediticio está relacionado con los salarios mínimos y los intereses que se cobran también están en función de los salarios mínimos.

De acuerdo a la última estadística realizada por la Secretaría de Desarrollo Social, el Fondo Nacional para Habitaciones Populares construyó 42,834 viviendas habiendo invertido un total de cuatrocientos tres millones de nuevos pesos. <sup>37</sup>

##### 5. FONDO DE OPERACION Y FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA.

El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) es un fideicomiso del Banco de México creado con

---

<sup>37</sup> Información obtenida en la Secretaría de Desarrollo Social.



el objeto de canalizar recursos para la construcción de vivienda de interés social a través de la banca comercial.

El funcionamiento de este fideicomiso se lleva a cabo a través de créditos a largo plazo para el adquirente final, distribuyéndolo entre los conjuntos habitacionales propuestos por los promotores mediante subastas de derechos sobre créditos.

Por otro lado, el promotor obtiene un crédito puente otorgado por un banco comercial a la tasa de interés de mercado para la construcción de vivienda.

Este fideicomiso fue constituido en el año de 1963, y en sus veintiocho años de vida ha financiado conjuntamente con la banca comercial alrededor de un millón de viviendas de interés social.

El objetivo del FOVI para el sexenio 1994-2000 es financiar quientas mil viviendas, con especial énfasis en aquellas con valor inferior al equivalente a cien veces el salario mínimo mensual vigente. Para alcanzar este propósito, ha establecido medidas especiales y está concertado con los gobiernos estatales programas para generar una oferta adecuada de terrenos, una simplificación administrativa y un estímulo fiscal que permitan hacer posible la promoción de este tipo de vivienda por el sector privado.

Para poder participar en este programa del FOVI, únicamente se requiere ser constructor y/o promotor nacional e inscribirse como tal en el fideicomiso.

El adquirente final de las viviendas puede ser cualquier jefe de familia siempre que tenga ingresos de hasta seis veces el salario mínimo para vivienda tipo A, o hasta doce veces el salario mínimo para vivienda tipo B.

Estos ingresos deberá comprobarlos ante la banca comercial con la finalidad de hacerlo sujeto de crédito.

El crédito al adquirente final devenga una tasa de interés igual al costo promedio de captación a plazo de la banca en el cual es ajustado mensualmente. A su vez, el pago inicial del acreditado queda indexado al salario mínimo del Distrito Federal.

Durante los primeros años de vigencia del crédito, el acreditado recibe financiamiento adicional por los intereses devengados no cubiertos por su pago mensual. El plazo del crédito puede variar dependiendo de la evolución de los salarios en relación con las tasas de interés, pero si existe un saldo después de 25 años los absorbe el FOVI.

Como se señaló anteriormente, este programa cuenta con un sistema de subastas de derechos sobre créditos en el cual participan los promotores para vender las viviendas que construyen, necesitando asegurar la disponibilidad de un crédito a largo plazo para sus adquirentes.

Para participar en las subastas se requiere estar registrado como promotor en el FOVI, tener un proyecto autorizado por la banca comercial o por el propio FOVI para un conjunto de viviendas, obtener un crédito puente de la banca comercial y presentar una postura en centavos por peso del crédito que se solicita junto con una cuota de inscripción de un medio al millar.

Las posturas presentadas se ordenan de la más alta a la más baja en presencia de representantes del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y el FOVI, asignándose los derechos solicitados hasta agotar el monto subastado para cada categoría.

”

#### 6. FIDEICOMISO DE VIVIENDA, DESARROLLO SOCIAL Y URBANO.

El Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) fue constituido el 5 de diciembre de 1983 como un

---

” Información obtenida en FOVI.

fideicomiso del Departamento del Distrito Federal que tiene por objeto satisfacer la demanda en materia de vivienda en la Ciudad de México.

El FIVIDESU cuenta con tres programas habitacionales, uno referente a la vivienda terminada, otro relativo a la autoconstrucción de vivienda, y un último dedicado a la mejora de la vivienda. <sup>39</sup>

Para poder ser beneficiario de estos programas es necesario que se reúnan un grupo de personas, mínimo seis padres de familia cuyos ingresos no excedan de 3.3 veces el salario mínimo vigente para que el fideicomiso pueda otorgarles crédito.

Dentro del programa de vivienda terminada, el FIVIDESU requiere que el grupo de solicitantes aporte el terreno sobre el cual se construirán las viviendas. Este terreno debe contar con los servicios necesarios de salubridad: luz, agua, alcantarillado, calles, etcétera.

En este programa el fideicomiso financia la construcción solicitando al acreditado un 10% de enganche y el resto a cinco meses. El promedio de superficie con que cuentan estas viviendas es de 44.3 metros cuadrados.

---

<sup>39</sup> Información obtenida en FIVIDESU.

En el programa de autoconstrucción, el FIVIDESU aporta la cimentación, los proyectos, prototipos y la supervisión en tanto que los acreditados aportan la mano de obra. Esta vivienda cuenta en promedio con una superficie de 49 metros cuadrados.

Por último, en su programa de mejoras, el fideicomiso les proporciona el material que requieren a crédito.

De acuerdo a la última estadística nacional el FIVIDESU construyó un total de treinta y ocho mil setecientas veintitrés viviendas, habiendo invertido un total de trescientos tres millones veintitres mil nuevos pesos.

#### 7. FIDEICOMISO CASA PROPIA.

Durante la administración del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado se puso en marcha un nuevo programa habitacional para atender las necesidades de vivienda existentes en el Distrito Federal.

Casa Propia, se denomina el programa, consiste en otorgar financiamiento a los inquilinos que habitan inmuebles de departamentos o vecindades en las llamadas colonias populares, preferentemente aquellos que se encuentran sujetos a régimen de

congelación de rentas, régimen que como vimos está en proceso de desaparición, con el fin de que la adquieran en propiedad.

Por medio de FICAPRO se apoya a las familias de escasos recursos, dándoles la posibilidad de adquirir una vivienda propia, consolidar el arraigo en sus colonias y que posteriormente en base a sus esfuerzos, puedan mejorarlas para lograr que se construyan en el elemento básico del bienestar familiar.

Para poder ser beneficiario de FICAPRO es necesario contar con un contrato de arrendamiento, a falta de éste, demostrar la posesión de la vivienda: tener ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo y preferentemente no ser asalariado; no tener propiedad inmueble y no haber sido beneficiado con otro programa de vivienda. <sup>40</sup>

Por otro lado, el inmueble que se desea adquirir no puede ser menor de 25 metros cuadrados, debe contar con todos los servicios sanitarios básicos o contar con la posibilidad de instalarlos y, por último, debe de estar en condición de ser habitado.

Para poder ser beneficiario de un crédito de FICAPRO es necesario contar con una solicitud expresa de la mayoría de los

---

<sup>40</sup> Información obtenida en FICAPRO.

propietario del inmueble para efectuar la compra-venta tomando en cuenta que el crédito que el programa otorga no será mayor de mil seiscientos nuevos pesos por vivienda, más gastos de escrituración; cubrir un enganche del 10% del crédito total y cubrir mensualidades no mayores del 10% del salario mínimo.

Esta solicitud debe presentarse ante las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, las cuales tramitarán la obtención de un avalúo del inmueble, en caso necesario apoyarán la concertación de compra-venta entre inquilinos y propietarios, y convocarán a una asamblea de vecinos para ratificar la solicitud de crédito e integrar el expediente socioeconómico.

FICAPRO por su lado, tendrá la recepción de expedientes de crédito y dictaminación; dará las instrucciones de elaboración de documentos de crédito; formalizará el contrato privado de compra-venta y hará el pago correspondiente al 80% del monto total de la operación; designará la notaría y le dará instrucciones para que se elaboren las escrituras de propiedad y se finiquite el pago total del inmueble al propietario; otorgará la adjudicación de la propiedad mediante entrega de las escrituras del predio, de las viviendas y la constitución del condominio; y entregará la carta de acreditación al parque de materiales más cercano. <sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ibídem.

El fideicomiso tiene planeado para el año próximo extender su programa a la construcción de vivienda.

#### 8. COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

En agosto de mil novecientos sesenta y seis ante presiones de los sindicatos que tenían contrato con la Comisión Federal de Electricidad, fue fundada una entidad cuyo objetivo básico era la solución al problema de vivienda del trabajador electricista.

El antecedente de estos convenios lo constituye una cláusula contractual que permita al Sindicato Nacional de Electricistas Similares y Conexos de la República Mexicana obtener un décimo de centavo por cada KWH generado, mismo que destinaría a la vivienda para los trabajadores. Esta mecánica prevaleció de 1960 a 1966 y permitió construir 589 casas. <sup>42</sup>

Para la creación del Fondo, la Comisión Federal de Electricidad aportó una cantidad fija anual durante diez años, los trabajadores renunciaron al beneficio legal de reparto de utilidades y el Sindicato Nacional aportó la recuperación de los préstamos otorgados con el décimo centavo.

---

<sup>42</sup> Información obtenida en la Comisión Federal de Electricidad.



Todos estos recursos se destinaron al pago del costo financiero de los préstamos hipotecarios. Esto implicaba que el trabajador tenía que llegar al sistema bancario y el Fondo le cubriría los intereses a una tasa del 11% anual durante los años de amortización del mismo.

En 1976 ante la propuesta hecha por el sindicato, el derecho de vivienda de todo trabajador electricista pasó a formar parte de las prestaciones contenidas en el contrato colectivo de trabajo y la Comisión pasó a formar un fondo fijo que en su origen fue de mil quinientos millones de pesos. Este fondo se caracterizó por su revolvencia y la posibilidad de que fuera incrementando en cada revisión del contrato. De esta manera para 1990, el fondo contaba con un capital de ciento cuarenta mil millones de viejos pesos.

La principal característica de este mecanismo de financiamiento consiste en que la aplicación de fondos es de tipo restrictivo, es decir, como principio se apunta la obligación de la Comisión Federal de Electricidad de utilizar dichos recursos únicamente para el financiamiento de las operaciones de vivienda.

Entre los propósitos del Fondo se establecen el de contribuir a la solución del problema de habitación, el proyectar y construir centros sociales y vacacionales y el de conceder préstamos al sindicato para la construcción de sus oficinas.

El Fondo de Habitación se ha topado con grandes obstáculos para la realización de su plena finalidad. Entre otros podemos mencionar su restringida capacidad financiera, la elevada demanda de crédito hipotecario y el bajo poder adquisitivo del trabajador.

El resultado a la fecha ha sido la elevación de solicitantes pendientes de trámite y la adquisición de predios con instalaciones mínimas de construcciones insuficientes.

Durante los dos últimos años, el Fondo ha explorado la posibilidad de allegarse recursos del sistema bancario pero esto implica primero, un aumento en el costo de la vivienda siendo éste alrededor de sesenta mil nuevos pesos, cantidad fuera del alcance del trabajador y, segundo, pese a la facilidad de pago el interés bancario resulta muy elevado para ser cubierto por un salario lo que implica que el plazo de amortización sea de veinte años.

No obstante lo anterior, en sus veinticinco años de vida, el Fondo ha proporcionado habitación a cuarenta y cinco mil ciento once trabajadores, lo que equivale al cincuenta por ciento de los sujetos con derecho a crédito hipotecario. De los restantes cuarenta y cinco mil trabajadores, cinco mil tienen solicitud en trámite.

De acuerdo al Plan Nacional de Vivienda 1995-2000, las acciones que deberá ejecutar el Fondo de Habitación y Servicios Sociales de los Trabajadores Electricistas caerá dentro de las áreas de financiamiento -promoviendo la asociación en participación para edificar vivienda en terrenos de su propiedad y construirá un fideicomiso para ampliar los recursos destinados al financiamiento habitacional de sus trabajadores con los rendimientos que se generen, así como fomentará el confinamiento de vivienda con créditos bancarios, -densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación, fomentando la utilización de los predios adquiridos por la Comisión o bien, los aceptados como pago por consumo de energía eléctrica en programas de vivienda promovidos por sus trabajadores- vivienda en arrendamiento -promoviendo el acceso de sus empleados a la vivienda en arrendamiento con opción a compra financiada con recursos del FOVI y edificada mediante asociación en participación con diversos promotores- y por último en normas y tecnología -promoviendo programas que ofrezcan a los electricistas créditos hipotecarios que permitan el mejor aprovechamiento de sus recursos. <sup>43</sup>

9. INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

---

<sup>43</sup> Ibídem.

El 5 de junio de 1995, se publicó en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, el acuerdo en el que se creó el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México como órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal.

Esta Dependencia cuenta con autonomía técnica y operativa y está adscrita a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Departamento del Distrito Federal, sus objetivos se orientan a contribuir al establecimiento y coordinación del sistema de vivienda en el Distrito Federal, así como a fomentar la creación, uso, mejoramiento y modificación de los espacios urbanos requeridos para dicho fin, esto es:

- a) Adquisición y acondicionamiento del suelo urbano.
- b) Edificación de vivienda, en todas sus modalidades.
- c) Orientación habitacional.

Las principales atribuciones con las que cuenta el Instituto para la realización de su objetivo son:

- Apoyar al Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda en la coordinación de las entidades paraestatales bajo su ámbito sectorial y en el establecimiento y ejecución de la política y programa de vivienda del Distrito Federal.

- Propiciar y concertar la participación de organismos públicos y de los sectores social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro y financiamiento y orientación habitacional.

- Administrar los recursos presupuestales que le sean asignados por el Departamento del Distrito Federal, así como proponer a su Consejo Directivo su Programa Operativo Anual.

- Proponer ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la adquisición de inmuebles para la creación de la Bolsa de Tierra para Vivienda.

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México, contará con un Consejo Directivo que estará integrado por el Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, quien lo presidirá; por un Secretario que será designado por el Presidente del Consejo, y por los Secretarios de: Gobierno, Desarrollo Económico, Obras y Servicios, Finanzas, así como por el Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal. El Contralor General del propio Departamento asistirá al Consejo Directivo, como invitado permanente.

Este órgano desconcentrado perteneciente a la Ciudad de México estará a cargo de un Director General, quien será nombrado y removido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Como ya está establecido, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México, atenderá más consistentemente las necesidades de vivienda que requiere esta gran metrópoli, que conforme el paso del tiempo el número de sus habitantes va creciendo ilimitadamente, solicitando así la posibilidad de obtener una forma de vida sustentada en un patrimonio familiar tan fundamental como lo es la vivienda.

### **CAPITULO III**

#### **EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL PARRAFO QUINTO, ARTICULO CUARTO CONSTITUCIONAL.**

- A) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**
  
- B) NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA.**
  
- C) ESTABLECER LA OBLIGACION DE LEGISLAR EN MATERIA  
DE VIVIENDA CONFORME A LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**
  
- D) VERDADERO DERECHO A LA VIVIENDA.**

## A) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Con fecha 24 de septiembre de 1981, la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista presentó ante la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de decreto que adiciona el artículo 40. constitucional con el propósito de elevar a la mayor jerarquía jurídica el derecho de todo mexicano a una vivienda digna y decorosa.

Al fundamentar su iniciativa, el Partido Político consideró necesario el establecimiento de este derecho en una norma constitucional debido al detrimento de las condiciones de vida de un gran número de mexicanos que carecen incluso de satisfactores de necesidades básicas del ser humano, tales como el vestido, la vivienda y la alimentación.

Reconoció que si bien es cierto que el Estado Mexicano ha realizado medidas tendientes a la proliferación de vivienda, también lo es que muchas de ellas se vieron truncadas al no haber una continuidad en la política estatal que les permitiera concretarse.

El texto propuesto por la iniciativa fue el siguiente,  
a saber:



"Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Este derecho será garantizado por el Estado".<sup>1</sup> Al ser turnada la iniciativa a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, esta estuvo de acuerdo en los fundamentos de la misma, e incluso consideró a la vivienda como "condición y presupuesto para el desarrollo material y moral de la familia; es y debe constituir, en última instancia, una verdadera garantía social de la familia mexicana".

Acto seguido, modificó el texto de la iniciativa para quedar como sigue:

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa".<sup>2</sup>

Esta redacción fue rechazada al abrirse el debate parlamentario por el Licenciado Fernando Riva Palacio por considerar que "en todo lineamiento de carácter jurídico, al mismo tiempo que existe un derecho debe existir una obligación".

---

<sup>1</sup> Hernández, Octavio H. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. 3a. edición, Miguel Angel Porrúa, México, 1985, pags. 4-227.

<sup>2</sup> Hernández, Octavio H. Ob. cit., pags. 4-228.

<sup>3</sup> Ibídem. pags. 4-229.

Por lo que propuso que al texto presentado se le agregara el siguiente párrafo:

"La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo". \*

De esta manera, dijo, se refuerza la posibilidad de que el Estado, con base en instrumentos jurídicos y financieros, le dé contenido a la parte dogmática de la Constitución. De otra forma, la obligación del Estado resultaría nugatorio.

Por su parte, el Diputado Sabino Hernández Téllez creyó de vital importancia señalar que "no se trata sólo de establecer un derecho, aún cuando estos derechos se incluyan en la Constitución General de la República, sino que junto con ello, deben establecerse también los mecanismos que tienen que ver con plena y absoluta satisfacción de esa garantía social, que de otra manera quedaría colocada simplemente como una actitud que trata de engañar al pueblo". \*

Además, expresó: "si esto se va a establecer como una garantía social, el Estado definitivamente está obligado a

---

\* Ibídem.

\* Ibídem., pags. 4-230.

encontrar los mecanismos para satisfacer esta necesidad del pueblo a la que reconoce como derecho".

Sobre el mismo tema, el panista Juan Landerreche Obregón se manifestó acorde a la necesidad de elevar a un nivel constitucional el derecho a la vivienda, y apuntó que la redacción de la adición era incompleta, pues si bien estaba ubicada dentro del capítulo constitucional de las Garantías Individuales, en realidad no se trataba de una garantía dado que no establece un derecho concreto frente al Estado, sino se trata más bien, de una declaración general.

Considera además, que no se trata de un derecho oponible sólo frente al Estado, sino también frente a la sociedad misma que debe actuar en pro de su consecución.

Para el Licenciado Landerreche, el derecho a la vivienda es un problema social, el cual debe de ser resuelto por la acción de los particulares. Su actuación debe estar garantizada y apoyada por el Estado, el cual debe de intervenir de una manera supletoria y complementaria a la actividad de los particulares.

Según sus propias palabras:

---

Ibídem., pags. 4-231.

"Toda familia tiene derecho a una habitación digna y decorosa, la ley debe establecer las formas de promover la resolución de este problema y este problema no debe ser de la competencia absoluta del Estado, sino que debe promover y facilitar la acción de los particulares para que orientada y corregida en caso necesario por el Estado, se pueda llegar a una solución".<sup>7</sup>

El texto de la adición aprobado por la Cámara de Diputados fue el siguiente, a saber:

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

Así fue turnada a la Cámara de Senadores que por unanimidad de 53 votos aprobó la iniciativa y la transmitió a las legislaturas estatales a fin de cumplir con el procedimiento constitucional de reforma.

Para el 7 de febrero de 1983 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el entonces nuevo artículo 4o. constitucional, que con la adición posterior de otras garantías sociales, dicho artículo a la fecha, reza como sigue:

---

<sup>7</sup> Ibidem., pags. 4-233.

Artículo 40.- La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución.

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

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas.

Como se observa es fundamental para el hombre, elevar a rango constitucional el derecho a la vivienda como satisfactor básico.

Pero ¿qué naturaleza jurídica tiene el llamado "derecho a la vivienda"? ¿es realmente un derecho? de ser así ¿entre quienes se establece la relación de alteridad de toda norma jurídica?, en otras palabras ¿quién es el sujeto activo? ¿quién es el sujeto pasivo y en que consiste su obligación? ¿cuál es la vía legal para exigir su cumplimiento?

Al estar consagrado este "derecho a la vivienda" en artículo 40. constitucional, se encuentra ubicado en el capítulo de las garantías individuales ¿es correcta su ubicación? ¿en realidad se trata de una garantía individual? ¿o es como lo consideró la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales al

discutir la iniciativa de reforma una "verdadera garantía social"?

## **B) NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA.**

Como hemos mencionado a lo largo de este trabajo el satisfactor básico de la vivienda fue consagrado como un derecho en una norma jurídica de la máxima jerarquía.

Es por todos conocido que una norma jurídica está formada por una relación de alteridad la cual se entabla entre dos sujetos: el titular del derecho contenido en la norma o sujeto activo, y el obligado a desarrollar una conducta determinada en favor del primero o sujeto pasivo, generalmente se establece una vía legal adecuada para que el sujeto activo pueda exigirle al sujeto pasivo la conducta derivada de la norma cuando éste no la cumple voluntariamente.

Ahora bien, en el "derecho a la vivienda" ¿entre quiénes se entabla esta relación jurídica? ¿cuál es el contenido de la obligación del sujeto pasivo? ¿existe alguna vía legal para obligarlo a cumplir con su obligación en caso de incumplimiento?.

Como se ha dicho ya en ocasiones anteriores la redacción del artículo 4o. párrafo 5o. constitucional es la siguiente a saber:

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

De acuerdo a esta redacción el sujeto activo del derecho a la vivienda es "toda familia", lo que nos presenta un problema de técnica jurídica al no tener la familia en nuestra legislación vigente capacidad jurídica es decir, la familia como tal, no puede ser sujeto de derechos y obligaciones.

Efectivamente, el artículo 25 del Código Civil vigente para el Distrito Federal a la letra dice:

"Artículo 25.- Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidos por la ley;
- III. Las sociedades civiles y mercantiles;



IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;

VI. Las asociaciones distintas a las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos por la ley, y

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2376.

Esta falta de técnica jurídica puede ser subsanada de dos maneras: bien dándole personalidad jurídica a la familia lo cual implicaría una modificación a nuestro sistema legal, o bien haciendo una interpretación integral de la Constitución.

Dentro de la primera opción, es decir, la de otorgarle capacidad jurídica a la familia, tendríamos que empezar por definir el concepto de familia, concepto que en mi opinión es meramente psicológico, para posteriormente derivar de dicho concepto la legislación aplicable.

Solo un Estado de nuestra República sigue este sistema reconociéndola como titular de derechos y obligaciones. Me refiero al Estado de Hidalgo quién en el año de 1983 expidió un nuevo Código Familiar, derogatorio de las disposiciones del derecho de familia hasta entonces reguladas en el Código Civil del Estado, en el cual además de definir lo que entiende por "familia" le otorga capacidad jurídica.

Efectivamente el Código Familiar del Estado de Hidalgo define a la familia como "una institución social, permanente, compuesta por un conjunto de personas unidas por el vínculo jurídico del matrimonio o por el estado jurídico del concubinato; por el parentesco de consanguineidad, adopción o afinidad, que habiten bajo el mismo techo". \*

Reconoce, además, a la familia como el fundamento primordial de la sociedad y del Estado la cual tendrá como función la convivencia de sus miembros por medio de la permanencia y estabilidad de sus relaciones, permitiendo satisfacer sus necesidades de subsistencia y defensa. \*

Como se ha dejado asentado, este ordenamiento jurídico le otorga personalidad jurídica a la familia, reconociéndola como titular de derechos y obligaciones. En el planteamiento del

---

\* Código Familiar del Estado de Hidalgo.

\* Ibidem.

problema se establece que la razón de este reconocimiento "consiste en convertirla en propietaria del patrimonio familiar, independientemente de las personas físicas que integran la familia".

Así pues, en el capítulo vigésimo octavo del Código Familiar denominado "De la Personalidad Jurídica de la Familia" se establece que:

"Artículo 336.- El Estado reconoce a la familia, la personalidad jurídica necesaria, para ser persona moral, y en consecuencia, titular de derechos y obligaciones".

"Artículo 337.- La familia queda investida de personalidad jurídica para ejercitar en su nombre y representación, cualquier derecho de sus miembros y cumplir las obligaciones individual y colectivamente consideradas".

En los subsecuentes artículos del Código se establece que la familia ejercerá sus derechos a través de un representante nombrado por sus miembros, el cual tendrá las facultades y responsabilidades de un mandatario para pleitos y cobranzas y actos de administración.

En mi opinión, esta regulación de la familia no tiene aplicación práctica. Considero que esto es así, debido a que se

trata de un concepto de origen sociológico y no jurídico. Los titulares de derechos y obligaciones no son las familias como entes abstractos, sino los miembros que las componen. Son estos últimos los que, entre otras cosas, tienen derecho a percibir alimentos, los que se obligan en una relación contractual, los que tienen capacidad para ser testadores o herederos. Son éstos los que como individuos particulares se relacionan en sociedad, los que en virtud de estas relaciones crean vínculos de derecho, no la familia.

La familia, como se ha dicho, es un concepto sociológico al ser esta el núcleo del cual parte y se desarrolla una sociedad. Es el ambiente en el cual crecen y se forjan los seres humanos, pero no es un término que pueda regularse dentro del mundo jurídico.

Con esta dificultad debieron encontrarse los legisladores hidalguenses al no determinar en forma específica en que consisten los derechos y obligaciones de la familia como persona moral, y únicamente establecieron disposiciones generales tales como que "la familia puede hacer valer cualquier derecho, si es para proteger el interés familiar" y "cumplir las obligaciones individual y colectivamente consideradas".<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Ibíden.

Por las razones antes expuestas considero más idónea la segunda opción, consistente en realizar una interpretación integral de nuestra Carta Magna sujetándonos al espíritu de la misma.

Así tenemos que en el artículo primero constitucional se establece que dentro del territorio nacional "todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Con base en este artículo y considerando a la Constitución como un todo orgánico y armónico podemos afirmar que aún cuando el artículo 40. constitucional se refiere en forma expresa a la familia como sujeto activo del derecho a la vivienda, en realidad se refiere al individuo particular.

El espíritu de la Exposición de Motivos de la iniciativa de adición al artículo 40. coincide con la interpretación que acabamos de realizar, al ser su principal objetivo la extensión de un derecho que hasta entonces sólo había podido ser disfrutado por un sector determinado de la población aquellos sujetos a una relación obrero patronal - a todo mexicano.

Desgraciadamente, al redactar la iniciativa incurrieron en el error de técnica al que ha hecho mención, ocasionando confusiones que pudieron haberse evitado redactando el párrafo de tal forma que estableciera a toda persona que se encontrara dentro del territorio nacional como el titular del derecho a la vivienda.

Pero además de establecer en forma específica al sujeto activo del derecho, la Constitución establece dos modalidades con las que debe contar la vivienda: esta debe de ser digna y decorosa.

¿Qué se debe entender por vivienda digna y qué por vivienda decorosa? La exposición de motivos de la adición del párrafo cuarto de este artículo constitucional no explica el porqué de la redacción sugerida ni en las razones para emplear estos calificativos. Debo suponer que cuando establecieron que la vivienda debía de ser "digna" no quisieron referirse a la definición que da el Diccionario de la Real Academia Española según la cual "digno es el correspondiente, propiciando al mérito y condición de una persona o cosa", pues parecería que cada cual tendría derecho a una vivienda que "merezca" según su mérito o condición, lo que fomentaría una gran desigualdad de hecho entre los mexicanos. Aunque ni en el dictamen que recayó a la iniciativa, ni en el debate se aclaró lo que quiénes actuaban como constituyentes en ese momento entendían por "digna",

pensamos que su intención era referirse a una vivienda que contara con todos los servicios necesarios para asegurar condiciones mínimas de seguridad, comodidad e higiene.

En cuanto al término "decoroso", creo que éste debe de entenderse en su acepción arquitectónica, según la cual el "decoro es la parte de la arquitectura que enseña a dar a los edificios el aspecto y la propiedad que les corresponde según sus destinos respectivos".<sup>11</sup> Tampoco sobre este punto se encuentra luz alguna en la iniciativa, debate o reforma constitucional que nos ocupa.

En mi opinión, una vivienda será digna y decorosa cuando permite el libre desarrollo del ser humano como miembro de una familia y de una sociedad, para lo cual necesita reunir las seis características que detallamos en el capítulo primero de este trabajo.

Desgraciadamente, en el país existe un gran número de mexicanos que si bien, y en el mejor de los casos, gozan de una vivienda que si bien está lejos de ser "digna y decorosa", básicamente debido al escaso valor adquisitivo de nuestra moneda y al enorme atraso en el que viven miles de compatriotas que no

---

<sup>11</sup> García Pelayo y Gross, Ramón. Pequeño Larousse en Color. Ediciones Larousse, México, 1978, pag. 332.

cuentan con servicios básicos tales como luz, alcantarillado, agua potable, banquetas y seguridad entre otros.

He visto hasta aquí como nuestro Ordenamiento Supremo designa a toda familia, y por tanto a todo individuo como sujeto activo del derecho a la vivienda. Pero ¿ante quién puede hacer oponible su derecho? ¿quién es el sujeto pasivo con el cual se entable la relación jurídica? ¿en qué consiste su obligación, en una prestación positiva o en una negativa? ¿existe una vía legal para que el sujeto activo le exija al pasivo su cumplimiento?

Antes que nada, podemos afirmar que el titular del derecho a la vivienda puede exigir irga omnes - Estado y sociedad en general - un respeto al disfrute de su derecho. Es decir, puede exigirle a cualquier persona que se abstenga de realizar actos tendientes a entorpecer el ejercicio del derecho por parte de su titular. Existe, pues, una obligación mediata negativa a cargo de todos y cada uno de nosotros.

Pero ¿es este el contenido real del derecho a la vivienda? ¿una obligación general de abstención? De ser esto así considero que es un agregado inútil y demagógico ya que este mismo contenido se encuentra ampliamente regulado por las garantías individuales de libertad y propiedad, las cuales son suficientes para que el individuo haciendo uso de sus derechos consiga por su propio esfuerzo una vivienda digna y decorosa,



teniendo además la ventaja de la procedencia del juicio de amparo cuando haya sido violentada alguna de sus garantías constitucionales.

¿Qué fue lo que quiso consignar el Congreso de la Unión en el entonces nuevo párrafo del artículo 40. constitucional?

La redacción del propio artículo ya antes citada establece que:

" ... La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".<sup>12</sup>

Esta última parte del párrafo 5o. determina como sujeto pasivo del derecho a la vivienda a las autoridades del Estado al establecer que será a través del poder legislativo como se crearán los medios y las condiciones tendientes al disfrute del derecho.

Efectivamente, en nuestro ordenamiento jurídico y a decir del artículo 71 constitucional compete exclusivamente a la Federación y a los Estados a través del Presidente de la República, del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales la facultad de iniciar leyes.

---

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo cuarto, párrafo quinto.

Debido a lo anterior, podemos concluir que el sujeto pasivo del derecho a la vivienda es el Gobierno Mexicano, ya sea que éste actúe como gobierno federal o como gobierno estatal, siempre a través de cualquiera de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Ahora bien, ¿a qué están obligadas las autoridades del Estado?, ellas únicamente están obligadas a legislar en materia de vivienda. Nada más.

El Estado a través de sus autoridades no está obligado a proporcionar vivienda a todo aquel que carezca de ella, sólo está obligado a crear un marco legal adecuado para que sea el individuo a través de su propio esfuerzo y en ejercicio de sus derechos quien consiga su habitación cómoda e higiénica.

Derivado de este artículo 40. constitucional no se desprende ningún derecho en favor del particular que pueda hacer oponible a las autoridades del Estado o a cualquier otro sujeto. Si el individuo cuenta con una vivienda no es gracias al ejercicio de su "derecho a la vivienda", sino que ésta se desprende de las facultades contenidas en las garantías constitucionales de libertad y propiedad.

Entonces, ¿Cuál es el contenido del artículo 40. párrafo 5o. constitucional? En nuestra opinión, que el

mencionado artículo no establece un verdadero derecho, ni una garantía individual ni una garantía social.

No consideramos que el llamado "derecho a la vivienda" sea una garantía individual porque ésta consiste en una relación jurídica que se entabla entre dos sujetos colocados en una posición de supra a subordinación y cuyo contenido se traduce en un derecho subjetivo público del titular y en una obligación correlativa de los órganos del Estado consistente en el respeto y en la garantía de dicho derecho a través de una norma constitucional.

Tampoco creemos que se trate de una garantía social porque ésta, al igual que la garantía individual, establece una relación jurídica entre dos sujetos colocados en una relación de supra a subordinación cuyo contenido también se traduce en un derecho subjetivo público de su titular y en una obligación correlativa de los órganos del Estado de respeto y de salvaguarda teniendo únicamente como diferencia del titular del derecho quién en las garantías sociales es precisamente un grupo social y no una persona individualmente considerada.<sup>13</sup>

En palabras más sencillas, las garantías constitucionales son un freno, un límite a la actuación del

---

<sup>13</sup> Brazdrech, Luis. Garantías Constitucionales, 3a. edición, Editorial Trillas, México, 1986, pags. 31 y 32.

Estado a través de sus autoridades quien debe de respetar en todo momento los derechos, los campos de acción del individuo independientemente de que actúe de manera individual o en grupo que le son reconocidos por la norma jurídica suprema: la Constitución.

En caso de que las autoridades del Estado violen estos límites que le son impuestos por la propia Carta Magna entonces el particular cuenta con un medio de defensa: nuestro juicio de amparo, que procede precisamente cuando han sido atacados derechos constitucionales.

En el caso del artículo constitucional que venimos analizando, no se establece una relación jurídica entre el particular y las autoridades del Estado de la cual derive un derecho subjetivo para el titular ni una obligación correlativa de dichos órganos gubernamentales, en virtud de la cual el particular pudiera exigirle a las autoridades estatales una vivienda digna y decorosa, muchos menos establece un conducto legal para exigir el cumplimiento de la obligación del sujeto pasivo.

Creemos que la naturaleza jurídica de este llamado "derecho a la vivienda" es la de una obligación pública impuesta directamente de la Constitución al Poder Legislativo para que legisle en materia de vivienda, obligación pública que se

encuentra establecida en un principio rector del Estado mexicano que tiene por finalidad la elevación del nivel de vida de su población y que no confiere al individuo ningún derecho concreto oponible frente a las autoridades gubernamentales y muchos menos frente a cualquier otro sujeto.

Ahora bien, que las autoridades estatales cumplan o dejen de acatar con la obligación impuesta por la Constitución, es materia de otro debate.

En mi opinión, el Estado Mexicano a través del Poder Legislativo sí ha cumplido creando un ámbito jurídico de la vivienda, marco que trato de englobar en el capítulo anterior; si bien, considero que la realidad ha superado los esfuerzos del Gobierno Federal, en gran parte debido al grave déficit nacional que existe a este respecto.

El que el Gobierno del Estado haya cumplido con su obligación al legislar en materia de vivienda, ha evitado que surja un problema que se encuentra latente en nuestra legislación actual. Me refiero a la inexistencia de una vía legal en favor de la población para obligar a los órganos del Estado a que lleven a cabo actos tendientes a la realización de una obligación pública, cuando ésta no ha sido cumplida en forma voluntaria.

Efectivamente, dentro del ordenamiento jurídico no se encuentran regulados ninguno de los mecanismos con los que cuenta un gobierno representativo para hacer partícipes del proceso legislativo a la población del Estado, como son el referéndum, el veto popular y la iniciativa popular.

Debido a esta laguna, la mayoría de los mexicanos no cuentan con ninguna vía legal para obligar al órgano estatal correspondiente a cumplir con su función legislativa cuando existe una mala o deficiente actuación del Congreso de la Unión.

Gracias a esta situación, en nuestro país puede llegar a darse lo que en doctrina se conoce con el nombre de "inconstitucionalidad por omisión", cuando por una falta de actuación del órgano competente se infringe el mandamiento constitucional de darle contenido y vigencia, a través de una ley, a uno de sus preceptos.

Contra esta "inconstitucionalidad por omisión" no procede ningún recurso procesal, ni siquiera nuestro Juicio de Amparo.

Por estas razones y con el fin de dotar de mayor seguridad jurídica a los mexicanos, consideramos indispensable que tanto el referéndum como la iniciativa popular sean regulados dentro de nuestro derecho positivo.

**C) ESTABLECER LA OBLIGACION DE LEGISLAR EN MATERIA  
DE VIVIENDA CONFORME A LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Si afirmo que la naturaleza del artículo 40. párrafo 5o. constitucional es una obligación pública impuesta al gobierno del Estado directamente por la Constitución misma para crear un marco jurídico en materia de vivienda, no puedo más que advertir que su ubicación en el ámbito de la Carta Magna es completamente inadecuada.

Efectivamente, esta obligación estatal se encuentra establecida dentro de la parte dogmática o de las Garantías Individuales de nuestra Constitución.

Este error de técnica jurídica es muy común en el precitado ordenamiento jurídico. Así puedo mencionar diversos artículos constitucionales que encierran contenidos total o parcialmente ajenos al tema del capítulo que los engloba. Tal es el caso del propio artículo 40. constitucional que junto con el "derecho a la vivienda" establece el "derecho a la salud" entre otros semejantes.

Considero que para solucionar esta falta de técnica jurídica existen dos opciones: bien establecer un nuevo capítulo constitucional en el cual se incluirán todas las disposiciones que establecen principios rectores, es decir, metas a alcanzar por el Estado mexicano a través del cumplimiento de obligaciones públicas; o bien que al no ser un derecho el "derecho a la vivienda" sino una norma que establece una obligación a cargo del Poder Legislativo para darle contenido y efectividad al mencionado precepto, fuera establecido dentro del artículo 73 constitucional como una facultad más del Congreso de la Unión para legislar en materia de vivienda.

La primera opción mencionada no la considero la más factible dado que implicaría una reestructuración completa de la Carta Magna a través de la reforma de varios preceptos constitucionales. Reforma que tendría por objeto comprender dentro de un sólo capítulo constitucional los principios y metas seguidos y perseguidas por el Estado mexicano, los cuales deben de ser observados por los tres órganos detentadores del Poder Público en todas sus actuaciones. Creemos que este mismo objetivo se puede alcanzar mediante la interpretación armónica de nuestra Constitución.

Por otro lado, propongo que lo más adecuado consiste en dotar al Congreso de la Unión con una nueva facultad: legislar en



la materia de vivienda, mediante su inclusión dentro del artículo 73 constitucional.

Pero no creo que esta nueva ubicación del mandato constitucional de legislar en materia de vivienda dentro de las facultades legislativas del Congreso de la Unión sea suficiente.

Concepto que por la propia naturaleza de la materia que se está regulando es indispensable que se establezca como una facultad concurrente de la Federación y los Estados, ya que las condiciones geográficas y ambientales en general, tienen una gran influencia en el tipo de vivienda que requiere la población, condiciones que varían grandemente de una entidad federativa a otra. Por esto mismo, considero indispensable que la Federación establezca los parámetros generales a los cuales deberán estar sujetos los Estados en esta materia, pero que estos cuenten a su vez, con una libertad legislativa suficiente para satisfacer ampliamente la demanda habitacional que exista dentro de su territorio.

De esta manera, quedaría regulada dentro del marco constitucional la obligación del Estado de dar las bases y vías legales necesarias para que todo mexicano tenga la posibilidad de disfrutar de una vivienda digna y decorosa, y decimos posibilidad, porque será el particular quien a través de su propio esfuerzo y con base en los mecanismos establecidos por el

Poder Legislativo quien dará satisfacción a una de las necesidades básicas de todo ser humano: la vivienda.

#### **D) VERDADERO DERECHO A LA VIVIENDA.**

A diferencia del artículo 40. párrafo 5o. constitucional que establece una obligación pública del Estado a través del órgano correspondiente para legislar en materia de vivienda sin que de esto derive ningún derecho para el particular, existe otro artículo en nuestra Constitución Política que sí establece un verdadero derecho a la vivienda: nos referimos al artículo 123 constitucional el cual regula el derecho de todo individuo al trabajo digno y socialmente útil.

Antes de seguir adelante, creo necesario distinguir dos situaciones claramente diferenciadas entre sí que se dan dentro de nuestro Derecho Positivo: la situación de los asalariados y la de los no asalariados.

El artículo 123 fracción XII constitucional establece como una obligación a cargo del patrón, sea este persona física o moral, proporcionar a sus trabajadores habitación cómoda e higiénica:

"Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de fianciamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones ..."

Este mismo párrafo constitucional establece la obligación patronal de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad cuando las empresas se encuentren fuera de las poblaciones, e incluso mercados, edificios municipales y centros recreativos cuando su población sea mayor de 200 habitantes.

Como se ve, este artículo constitucional establece como sujeto pasivo del derecho al "patrón", sea este persona física o moral, al imponerle la obligación de proporcionar vivienda a sus trabajadores a través del pago de las cuotas del organismo que administra el Fondo Nacional de Vivienda: INFONAVIT.

A su vez, otorga un verdadero derecho en favor de los "trabajadores", quienes tienen la facultad de exigirle a su

patrón que cubra las cuotas que por concepto de vivienda debe de realizar.

La Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional, entiende como "patrón" a la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores (art. 10 L.F.T.), y como "trabajador" a la persona física que presta a otra persona física o moral un trabajo personal subordinado. (art. 8 L.F.T.)

De acuerdo a la legislación actual, únicamente la persona que se coloque en el supuesto del trabajador tiene la facultad de exigirle a la persona que se coloque en el supuesto de patrón una vivienda digna y decorosa.

Pero esta facultad no es consecuencia del artículo 40. constitucional, sino que deriva del artículo 123 regulador de las relaciones obrero-patronales, por lo que puedo afirmar que se trata de una prestación laboral.

Como se observa en el caso en que se establece una relación obrero-patronal existe un verdadero derecho de los trabajadores para exigirle al patrón - Estado o particulares - una vivienda digna y decorosa.

Ahora bien, ¿Qué sucede con los no asalariados?, es decir con aquellos que no se encuentran sujetos a una relación laboral? Pues estos no cuentan con un derecho a la vivienda, sino únicamente cuentan con las garantías reconocidas por nuestra Constitución para que por medio de su libre ejercicio consigan hacerse a través de su propio esfuerzo de una vivienda.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La vivienda es una necesidad básica del hombre, es el lugar en donde se desarrolla y crece como ser humano, el lugar en donde se cría la familia.

**SEGUNDA.-** Para que la vivienda pueda cumplir como satisfactor de la necesidad básica del hombre, debe de proporcionar a sus ocupantes: protección, higiene, privacidad, comodidad, funcionalidad y seguridad.

**TERCERA.-** La falta de planeación de nuestras ciudades ha propiciado el desarrollo desigual de centros de población en los cuales es cada vez más escaso y caro el suelo urbano y por consiguiente, la vivienda.

**CUARTA.-** Nuestra legislación en materia de vivienda es amplia y facilita que los mexicanos con sus propios medios se hagan de una vivienda digna y decorosa. El porqué una gran cantidad de mexicanos carecen de una vivienda creemos que se debe no a la falta de legislación, sino al encarecimiento del suelo y de los materiales de construcción.

QUINTA.- Actualmente la redacción del artículo 4o. párrafo quinto constitucional establece el derecho de toda familia de disfrutar de vivienda digna y decorosa, aclarando que el Estado, a través de las autoridades correspondientes, se encargará de proporcionar los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar tal objetivo.

SEXTA.- En mi opinión el llamado "derecho a la vivienda", regulado en el artículo 4o. constitucional, no es en estricto sentido un derecho al no tener establecido en forma clara quién es el sujeto pasivo obligado frente al sujeto activo, en qué consiste dicha obligación y en la falta de medios legales para que el sujeto activo pueda compeler al sujeto pasivo a cumplir con su obligación en caso de que éste no la cumpla voluntariamente.

No pasa lo mismo cuando ese "derecho" se encuentra establecido en el artículo 123 constitucional, ya que en este caso sí participa de la naturaleza de un verdadero derecho al establecer con claridad que todo patrón tiene la obligación de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, y en caso de que no cumpla voluntariamente, el trabajador tiene una vía legal para coaccionar su cumplimiento.

En el caso del artículo 4o. consideramos que este es en realidad un principio rector del Estado mexicano, tendiente a

elevar las condiciones de vida de su población, obligación que se realiza a través de una obligación pública consistente en expedir una legislación adecuada, para que el individuo por sus propios medios alcance la satisfacción de su necesidad de vivienda. En este caso, la Constitución no otorga al particular el derecho de exigir al Estado que cumpla con su obligación, sino que éste deberá esperar a que el Poder Legislativo expida la ley que le de eficacia jurídica al precepto constitucional.

**SEPTIMA.-** Para evitar que en nuestra Constitución existan preceptos jurídicos sin eficacia por carecer el particular de una vía legal propicia para obligar al Estado a darle contenido, propongo el establecimiento de la iniciativa popular.

**OCTAVA.-** Asimismo, y con el fin de evitar confusiones y subsanar la falta de técnica jurídica en la cual incurrió el Constituyente Permanente, propongo que el "derecho a la vivienda" sea consagrado en el artículo 73 constitucional como una materia más respecto a la cual está facultado el Congreso de la Unión para legislar.



## B I B L I O G R A F I A

## LIBROS:

Andrade Sánchez, Eduardo. Origen y Sentido del Derecho a la Vivienda como Garantía Constitucional. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1991. p. 230

Barajas Montes de Oca, Santiago. La Vivienda como Prestación Social. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991. p. 395

Brazdrecht, Luis. Garantías Individuales. Curso Introdutorio Actualizado. 3a. edición, Editorial Trillas, México, 1986. p. 220.

Bidart Campos, Germán. Teoría General de los Derechos Humanos. U.N.A.M. México, 1989. p. 453.

Biscaretti di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional. España. Madrid, 1973. p. 340.

Biscaretti di Ruffia, Paolo. Introducción al Derecho Constitucional Comparado. España. Madrid, 1973. p. 577.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 16a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1984. p. 295

Bryce, James. Constituciones Rígidas y Flexibles. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1970. p. 345

Capelletti, Mauro. La Justicia Constitucional. (Estudios de Derecho Comparado). Editorial Porrúa, México, 1987, p. 140.

Carpizo, Jorge. La Interpretación Constitucional en México. UANM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1983. p. 390.

Cossío Díaz, José Ramón. Estado Social y Derechos de Prestación. Centro de Estudios Constitucionales, España. Madrid, 1989. p. 369

Fix Zamudio, Héctor. La Constitución y su Defensa. Ponencia General. México, 1983. p. 183.

Fritsche L. Walter. El Estado el Derecho y la Vivienda. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991. p. 301.

García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Trigésimo sexta edición, México, 1984, p. 444.

García Pelayo, Ramón. Pequeño Larousse en color. Ediciones Larousse, México, 1978, p. 332.

Heller, Herman. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, México, 1942. p. 300.

Hernández, Octavio H. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. 3a. edición, Miguel Angel Porrúa. México, 1985. p. 436.

Herrera Beltrán, Fidel. El Derecho a la Vivienda como Garantía Constitucional y la Vivienda Familiar. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1991. p. 357.

Jacques. El Hombre y el Estado. Editorial Kraft. Argentina. Buenos Aires, 1952. p. 296.

Lara Ponte, Rodolfo. Génesis de los Derechos Humanos. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. México, 1984, p. 570.

Lassalle, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución?. 2a. edición. México. Colofón. p. 285.

Lucas Verdu, Pablo. Curso de Derecho Político. Vol. II. España. Madrid, 1981. p. 390.

Martínez Bullé Goyri, Víctor M. El Derecho a la Vivienda Digna. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991. p. 331.

Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político. Vol. II. Derecho Constitucional Comparado. España. Madrid, 1935. p. 478.

Quiroga Lavié, Humberto. Derecho Constitucional. Editorial Kraft. Argentina. Buenos Aires, 1987. p. 210.

Ramírez Fonseca, Francisco. Manual de Derecho Constitucional. México, 1985. p. 132.

Tamayo y Salmorán, Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución. México, 1989. p.380.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa. México, 1983. p. 391.

Velázquez de la Parra, Manuel. El Derecho a la Vivienda. Obra Jurídica Mexicana. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1984. p. 136.

Villoro Torzano, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. 6a. edición, Editorial Porrúa, México, 1984. p. 291.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Población.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley Federal de Vivienda.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Código Civil del Distrito Federal.

Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación.

Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley General de Población.

Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.

Plan Nacional de Vivienda 1992-2000.

Diario de Debates.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes Esenciales del Hombre.

Estadística de Vivienda.