

modificaciones legales y administrativas. Con ello se crearon organismos nuevos y se fortalecieron los ya existentes. Por ejemplo, en 1971, el Instituto Nacional de la Vivienda se convirtió en INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular). Asimismo, se creó la Dirección de Habitaciones Populares del Departamento del Distrito Federal, CORETT (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra), junto con diversos fideicomisos en apoyo de la regularización de la tierra; además, se aprobó la creación del FOVISSSTE (Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social y de Servicios para los Trabajadores del Estado), y en 1972 el INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores)¹⁶.

En 1981 se creó el fideicomiso Fondo para la Habitación Popular (FONHAPO) y en 1983 el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social Urbano (FIVIDESU), los institutos de vivienda en las entidades federativas y el programa permanente de adquisición de vivienda Casa Propia del Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIRT).

A partir de los sismos de 1985 fue puesto en marcha el programa emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal así

¹⁶ Idem. p.20



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

como el fideicomiso Programa Emergente de Vivienda Fase II en el Distrito Federal.

En 1982 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se replanteo la problemática de los asentamientos humanos, para lo cual se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; asimismo, el constituyente adicionó en 1983 el artículo 4o constitucional para señalar, dentro del apartado de garantías individuales, el derecho de los mexicanos a una vivienda digna y decorosa, que se complementa con la promulgación de la Ley Federal de Vivienda en 1984.

De este modo, en cada entidad federativa se hicieron modificaciones a la norma fundamental; se promulgaron las leyes de Desarrollo Urbano Estatal y la del Distrito Federal. En éste se realizó un plan rector de desarrollo urbano, planes parciales y delegacionales e instrumentos, como los planes de ordenación de zonas conurbadas, planes regionales de desarrollo urbano de zonas prioritarias, entre otros, los cuales dieron lugar al Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano.

1.3.1. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS.

En el gobierno federal existieron y existen fideicomisos con carácter de organismos paraestatales, cuyo objetivo es fincar la producción masiva

de vivienda popular mediante el otorgamiento de créditos para las clases más desprotegidas económicamente, principalmente los no asalariados.

El primer fideicomiso en este ramo fue el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), en el año de 1981.

Como ya se ha mencionado, en la Ciudad de México los sismos de 1985 tuvieron como consecuencia la necesidad de dotar de vivienda a 46 mil 500 familias afectadas. Ante la emergencia, el gobierno federal creó el Programa de Renovación Habitacional, que contemplaba la reconstrucción de las viviendas en el lugar de arraigo, otorgando la propiedad del inmueble a la familia que ahí residía.

Surge, también para aminorar tan singular demanda, los programas denominados Fase I y Fase II, los cuales accionaron la rehabilitación de los inmuebles y la construcción de casa-habitación, así como la promoción y el fomento de cursos de capacitación para la conservación y mantenimiento de la vivienda.

Posteriormente nacieron FICAPRO, FIPAIN y FIVIDESU. Estos programas se abocaron, a responder a la demanda de vivienda mejorada, vivienda progresiva, rehabilitación, lotes y servicios, parques de materiales y urbanización. Es importante señalar que tanto Fase I como Fase II, una

vez cumplido el cometido por el que fueron creados fueron liquidados, quedando como organismo encargado de tramitar los pendientes de éstos el Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda (FIDERE).

Asimismo, existen otros organismos para satisfacer demandas específicas de vivienda por parte de trabajadores al servicio del estado (FOVISSSTE) o bien de empresas privadas (INFONAVIT) —ya mencionados—.

1.4. ANTECEDENTES SOBRE EL MARCO ECONÓMICO Y FINANCIERO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO.

En los últimos 25 años, el país se vio inmerso en recurrentes crisis económicas; el rostro de esas crisis en materia de vivienda se reflejó en el hacinamiento, la promiscuidad, los asentamientos irregulares, las invasiones, los desalojos, las ciudades perdidas; en síntesis, la ausencia de los más elementales servicios y de morada digna para cientos de miles de ciudadanos.

La vivienda popular es uno de los problemas estructurales del sistema económico, social y político del actual Gobierno del Distrito Federal. En los discursos oficiales son reiteradas las afirmaciones de que la ciudad ya no cuenta con los niveles de subsidio de antaño; que no hay recursos

suficientes para satisfacer las necesidades de inversión de las grandes obras de infraestructura par al ciudad; que no se puede canalizar los recursos que la ciudad demanda, etc. En el fondo subyace la tesis de la incapacidad del Estado para sostener la inversión pública y se argumenta la necesidad de que la iniciativa privada recurra en auxilio del Estado y aún lo sustituya en esta función.

Durante muchos años las fuentes de recursos para los organismos de vivienda han sido los fiscales, la recuperación de créditos, los instrumentos financieros de deuda pública interna y los créditos bancarios basados en deuda pública externa, INFONAVIT y FOVISSSTE son los dos únicos organismos que reciben aportaciones realizadas por los trabajadores; sin embargo, los recursos que destina el gobierno para complementar su funcionamiento, han sido generalmente limitados y bloqueados por la maraña administrativo-burocrática, así como por viejos vicios de corrupción.

Dentro de este contexto, el sector privado ha visto la producción de vivienda en condominios y fraccionamientos como una actividad lucrativa, y así ha ocasionado que la oferta de vivienda existente sea para sectores sociales que cuentan con un ingreso superior a las 10 veces el salario mínimo, que con la crisis se ha ido recorriendo hacia arriba cada vez más.

La inversión del sector privado se ha realizado por medio de inmobiliarias, propietarias de grandes extensiones de tierra y edificios, y compañías constructoras a través de recursos de la banca vía FOVI. Las inversiones efectuadas por este canal han sido billonarias, muy superiores a las que han hecho las demás instituciones de vivienda, y se han protegido gracias al acuerdo que existía entre la SHCP y el Banco de México para que el 6 por ciento del encaje legal fuera el monto que obligatoriamente tenía que invertir la banca en vivienda, logrando hacer pasar vivienda de lujo como de interés social¹⁷. En realidad, las condiciones crediticias de FOVI beneficiaron totalmente la actividad lucrativa tanto de la banca como de las compañías constructoras, dejando desprotegidos a todos los beneficiarios que se enfrentan de manera individual amarrados por contratos leoninos. Es decir, hasta ahora los créditos bancarios son inaccesibles para familias que ganen menos de los 10 salarios mínimos.

En México existen diversas instituciones que han venido trabajando en la problemática de la vivienda. Sus programas han sido orientados a la búsqueda de soluciones mediante diferentes esquemas cuyas condiciones financieras varían con respecto al sector de atención enfocado.

¹⁷ Flores Velasco, Guillermo. "Marco Económico y Financiero de la Vivienda", en la Vivienda en la Ciudad de México. Memoria. 1er. consulta pública sobre la vivienda popular. ARDF. INFONAVIT. México, 1991. p. 88

El FONHAPO, otorgó diversos tipos de créditos a grupos organizados, con proyectos orientados con acciones de vivienda en los sectores público, social y privado cuyas características crediticias permitieron su aplicación para adquisición de lotes, infraestructura de servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada y autoconstrucción.

Las características financieras de sus operaciones establecieron prestamos de hasta 1200 a 2000 veces el salario mínimo diario, con tasas de alrededor de 9 por ciento anual al costo porcentual promedio, y limita el crédito del 85 al 95 por ciento del valor del inmueble, con un enganche o pago inicial de entre el 5 y el 20 por ciento, a un plazo de 7 y 8 años, dependiendo del tipo de operación, con pagos que no pueden exceder del 25 por ciento del ingreso familiar¹⁸.

Los créditos del FOVI se canalizan a través de la banca comercial, para la adquisición y o construcción de vivienda en dos tipos. La primera otorga hasta 100 veces el salario mínimo mensual, y la segunda hasta 160 veces, con un límite del 80 al 90 por ciento del valor del inmueble, e ingresos de 2.5 a 12 veces el salario mínimo, con tasas de interés de costo porcentual promedio, a un plazo de hasta 25 años.

¹⁸ Ibidem. p. 89

El financiamiento de FICAPRO (Fideicomiso Casa Propia) está orientado básicamente a la adquisición de inmuebles en arrendamiento, con rentas bajas o rentas congeladas, asimismo, vecindades consideradas de alto riesgo y cuyas características son: un monto máximo de 1400 veces el salario mínimo diario, un plazo de hasta 20 años, tasa del costo porcentual promedio y con un crédito que no excederá del 85 por ciento del valor total del inmueble, pago inicial del 15 por ciento y está dirigido a personas con ingresos de hasta 2.5 veces el salario mínimo.

Por su parte, FIVIDESU es un fideicomiso de apoyo para la autoconstrucción y para mejoras de vivienda terminada, con un monto de crédito de 200 veces el salario mínimo mensual, un plazo entre siete y veinte años, y tasa del 9 al 11.5 por ciento¹⁹.

Asimismo, han surgido diversos tipos de crédito de la banca comercial, cuyas características varían en monto de los enganches, plazos del crédito y cuyas tasas de interés son de 10 o más puntos arriba de la tasa de Cetes.

Como puede observarse se han realizado mayores esfuerzos para atender a los diversos grupos de nuestra sociedad: sin embargo, y como lo

¹⁹ Idem. p. 89

demuestra la demanda de vivienda no atendida, son insuficientes para resolver adecuadamente el problema.

CAPITULO II.

EL FIDEICOMISO PÚBLICO

Una vez revisados los antecedentes que rodean el marco jurídico e institucional de la vivienda en el Distrito Federal, al igual que los aspectos relativos a la evolución del Distrito Federal y la conformación de su población, será necesario identificar en este segundo capítulo el marco jurídico y la naturaleza del fideicomiso público; siendo que el FIVIDESU es un fideicomiso de carácter público.

2.1. DEFINICIÓN LEGAL

En la doctrina, se ha discutido en repetidas ocasiones los antecedentes del fideicomiso, ya que algunos lo remontan al Derecho Romano y otros al *Trust*, que surgió en el *Common Law* y la *Equity*, en Inglaterra, entre los siglos XIII y XV.

El doctor Miguel Acosta Romero establece que “el fideicomiso es una institución relativamente reciente en nuestro medio, aun cuando existen antecedentes legislativos y algunos proyectos de leyes, como los conocidos con el nombre de Proyecto Limantour, de 1905; Proyecto Creel, de 1924; Proyecto Vera Estañol, de 1926 y la Ley de Bancos de Fideicomiso, de

1926. Se introdujo esta institución en la Ley General de Instituciones de Crédito, de 1932 y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de 27 de agosto del mismo año²⁰.

Después de la Ley Bancaria de 1932, paralela a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (publicada en el Diario Oficial de 27 de agosto de 1932), la que reguló el fideicomiso como institución sustantiva y que estuvo hasta 1985 vigente, fue la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 (publicada en el Diario Oficial de 31 de mayo), la que hasta el 14 de enero de 1985 reguló las actividades de estas instituciones²¹

Conviene señalar que, sin duda alguna el propósito del legislador fue, que tanto la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito del 32. Así como la Ley de Instituciones de Crédito del mismo año, suplida después por la ley de 1941, fueran complementarias la una de la otra; la ley de Títulos, teniendo como campo propio la estructuración del fideicomiso, y la de Instituciones, la regulación de las fiduciarias que habrían de desempeñarlo.

²⁰ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1996. p. 354

²¹ Acosta Romero, Miguel y Almazán Alaniz, Pablo Roberto. Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso. Porrúa, México, 1997. p. 26

Respecto de la Ley de Títulos de 1932, sólo queda remitirse al capítulo respectivo para su estudio, ya que por estar vigente en, nuestros días, su análisis resulta materia de estudio en cuanto a su definición, su régimen legal y la naturaleza jurídica del fideicomiso.

En este sentido, en México, se ha discutido la naturaleza jurídica del fideicomiso. Hay quienes lo consideran como contrato y quienes lo consideran como un negocio jurídico, o un acto unilateral de voluntad²². Sin embargo, hay una persistencia notable y coincidente de varios autores que afirman que el fideicomiso es un negocio jurídico.

En efecto, Villagordoa destaca que "en nuestro derecho se ha reconocido y reglamentado el fideicomiso, que es una especie de negocio fiduciario; es así como el derecho positivo mexicano va comprendiendo dentro de su ámbito, las nuevas formas contractuales, desconocidas para su derecho tradicional"²³.

Para Jorge Alfredo Domínguez, el fideicomiso es un negocio jurídico por la diversidad tan grande de fines que pueden perseguirse con el mismo, el campo tan amplio en el que actúa la autonomía de la voluntad y por las

²² Idem. p.26

²³ Villagordoa Lozano, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. Asociación de banqueros de México. México, 1976. p. 66

múltiples posibilidades que ofrece esta figura, y por ello, afirma contundentemente que el fideicomiso debe considerarse como una especie de los negocios jurídicos.

"La simple letra de los quince artículos que se contienen en el capítulo de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, correspondiente al fideicomiso, pone inmediatamente de manifiesto el campo tan grande en el que puede desplazarse la autonomía de la voluntad privada, cuando tiene lugar la celebración de una de esas operaciones; más aún, precisamente por ello, no hay otra figura jurídica en toda la legislación perteneciente al Derecho Privado Mexicano que cuente con la versatilidad de ésta."²⁴

De lo anterior expuesto y conforme al artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), se establece la definición legal del fideicomiso: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria"²⁵

Dentro del derecho comparado también se han establecido definiciones legales en cuanto al fideicomiso.

²⁴ Domínguez Manínez, Jorge Alfredo. El Fideicomiso. Porrúa. México, 1996. p. 34-35

²⁵ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Art. 381

Por ejemplo en la Ley de Fideicomiso de Panamá, en su artículo 2, se califica al fideicomiso “como un mandato irrevocable, por el que se transmiten determinados bienes al fiduciario para que disponga de ellos conforme lo ordena el que los trasmite, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario”²⁶

Por su parte, en la legislación de Costa Rica: el Código de Comercio de 24 de abril de 1964 en su artículo 633, no define al fideicomiso, ya que solamente se concreta a señalar que mediante él, “el fideicomitente transmite al fiduciario la propiedad de bienes y derechos, con lo que este último queda obligado a emplearlos para la realización de fines lícitos y predeterminados en el acto constitutivo”²⁷

En Venezuela, la Ley de Fideicomisos del 17 de Agosto de 1965, en su artículo 1, define esta institución “como la relación jurídica por la cual una persona llamada fideicomitente, transfiere uno o más bienes a otra persona llamada fiduciario, quien se obliga a utilizarlos a favor de aquél, o de un tercero llamado beneficiario”²⁸

²⁶ Acosta Romero, Miguel y Almazán Alaniz, Pablo Roberto. Op. cit. p. 32

²⁷ Ibidem. p. 33

²⁸ Ibidem. p. 49

2.2. CONCEPTO DE FIDEICOMISO PÚBLICO

Aseveran Miguel Acosta y Almazán Alaniz que el fideicomiso de Estado o fideicomiso público, es una de aquellas instituciones que son utilizadas con más frecuencia en la práctica en los últimos años y respecto de la cual, sin embargo, su precisión teórica y legal dista mucho de haberse logrado.

El fideicomiso lo define Acosta Romero como "un contrato por medio el cual el gobierno federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, con el carácter de fideicomitente, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, transmite la titularidad de bienes del dominio público,(previo decreto desincorporación), del dominio privado de la Federación, entidad federativa o municipales, o afecta fondos públicos, en una, institución fiduciaria para realizar un fin lícito determinado, de interés público"²⁹.

Establece Miguel Acosta que esta definición es aplicable a los fideicomisos públicos federales, pero ello no excluye la existencia de fideicomisos públicos locales establecidos por las entidades federativas, o incluso contratados por los municipios, ya que no habiendo prohibición

²⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. cit. p. 359

para ello, considera éste, que el concepto es aplicable a estos dos tipos de entidades, que de hecho, ya han celebrado este tipo de contratos, los cuales pueden calificarse de fideicomisos públicos locales y municipales.

En los supuestos que se señalan sobre fideicomisos constituidos por entidades federativas y municipios, el contrato lo celebra el gobernador de la entidad y el presidente municipal, respectivamente, en representación de dichas entidades. la institución fiduciaria tendrá que ser una institución de crédito de Banca Múltiple o de Desarrollo, aunque (las reformas de julio de 1993 a la Ley del Mercado de Valores, a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas y Sociedades Mutualistas de Seguros y a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, permiten que las casas de bolsa y sociedades de seguros y fianzas sean fiduciarias. En la opinión de Acosta Romero y Almazán Alaniz, "el fideicomiso público debe seguir estableciéndose en bancos, dadas las limitaciones que esas leyes señalan a los intermediarios financieros citados; y los bienes que se afectan son del patrimonio, respectivamente de la Federación, de la entidad federativa o del municipio correspondiente"³⁰.

Las reformas a la LOAPF de abril de 1986 incluyen el artículo 47 que, da un concepto, a nuestro juicio, un tanto restringido del fideicomiso

³⁰ Acosta Romero, Miguel y Almazán Alaniz, Pablo Roberto. Op. cit. p. 348

público, según puede precisarse en seguida y que dista de lo que señalan éstos autores en líneas anteriores:

"Artículo 47.-Los fideicomisos, públicos a que se refiere el artículo 3º, fracción III, de esta ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada"³¹.

Debe hacerse notar que este artículo en su redacción original, habla de la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único y fue reformado, con motivo de la desaparición de la SPP y esta facultad pasa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en febrero de 1992. Cabe agregar que, de acuerdo con el criterio de Acosta y Almazán, esta redacción es defectuosa porque el que es fideicomitente es el gobierno federal representante del Estado mexicano y no la administración pública centralizada, misma que no tiene personalidad jurídica propia.

³¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 47

2.3. ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO.

Comenzaré por analizar al fideicomiso como un negocio jurídico y destacando tanto sus elementos esenciales como de validez. Posteriormente se hará alusión a los elementos que conforman el fideicomiso público.

Al ser el fideicomiso un negocio jurídico se requieren ciertos elementos para su completa estructuración. Con sólo recordar los conceptos emitidos con relación a la figura del fideicomiso, encontramos en ella la manifestación de una o varias voluntades, las cuales traen aparejado un objeto determinado. Estos elementos concurrentes en la formación de un negocio jurídico, deben reunir, a su vez, determinados requisitos.

Ciertamente, toda manifestación de voluntad ha de provenir de un sujeto al que el ordenamiento legal le reconozca capacidad para celebrar esa clase de operaciones, y no sólo eso sino además, dicha manifestación habrá de realizarse libre, conscientemente y en acatamiento a la forma establecida en la ley para el negocio respectivo. Por lo que al objeto se refiere, dada por supuesto su posibilidad, tanto física como jurídica, no deberá contrariar las prescripciones impuestas por las leyes de orden público y las buenas costumbres. Idéntica coincidencia deberán observar como requisito tanto el fin o motivo, o la condición del negocio jurídico de que se trate.

I. ELEMENTOS ESENCIALES

Manifestación de la voluntad o consentimiento.

La manifestación de voluntad como elemento esencial de un negocio jurídico, es un complejo integrado por una declaración concordante con la voluntad interna que la originó.

La manifestación de voluntad puede tener lugar tanto expresa como tácitamente. Es expresa, cuando su realización es mediante cualquiera de los medios por los que el ser humano se comunica con sus semejantes. La voluntad será tácita cuando aunque no se manifieste por una declaración formal (voluntad expresa) resulte sin embargo, de los hechos, los cuales de manera necesaria e indubitable revelan un determinado propósito.

Por consentimiento como elemento esencial de los negocios jurídicos, suele entenderse lisa y llanamente el acuerdo de voluntades. En última instancia el consentimiento siempre culminará en un acuerdo de manifestación volitivas

Es conveniente considerar, por otro lado, dos clases de negocios jurídicos tomando en cuenta el número de voluntades requeridas. Se estará ante un negocio unilateral, mientras éste perfeccione con la intervención de

una sola voluntad a cuyo titular debe caracterizarle como autor del mismo. Por el contrario, se observará uno plurilateral, cuando para su estructuración requiera la conservación de dos o más manifestaciones de voluntad.

Uno de los aspectos más discutidos por la doctrina que estudia el fideicomiso, es el relativo a determinar si se trata de un negocio jurídico unilateral, por quedar constituido por la simple manifestación de voluntad del fideicomitente, o bien, si por el contrario, es plurilateral, al requerir su constitución la presencia de dos manifestaciones volitivas por lo menos.

Según el parecer de Cervantes Ahumada, "el acto constitutivo de fideicomiso es siempre una declaración unilateral de voluntad... Puede ser que el fideicomiso se contenga dentro de un contrato; pero no será el acuerdo de voluntades lo que constituya el fideicomiso, sino que éste se constituirá por la voluntad del fideicomitente"³²; criterio que se funda en lo aseverado por Landerreche Obregón, cuando advierte que "el fideicomitente crea el fideicomiso y lo crea por un acto unilateral de voluntad, es decir, sin que para ello necesite del concurso del fiduciario ni del fideicomisario. Esta creación puede hacerse por actos entre vivos o por testamento"³³.

³² Cervantes Ahumada. Raúl. *Títulos y operaciones de Crédito*. Herrero. México. 1988. p. 295

³³ Landerreche Obregón. "Naturaleza Jurídica del fideicomiso". en *Revista Jus*. No. 50. Septiembre. México. 1942. p. 206

Molina Pasquel en tanto, quien es partícipe del mismo criterio, considera terminante el texto de los artículos 347 y 350 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, para hacer prevalecer la unilateralidad del fideicomiso.

Por su parte, para Barrera Graf³⁴ establece que el hecho de que el párrafo 2.º del artículo 350 de la LGTÓC, permita al fideicomitente constituir o afectar bienes en fideicomiso sin requerirse la presencia o cooperación de un fiduciario, no implica dejar de estar ante un contrato, y por ende ante un negocio bilateral, aun cuando como el propio autor señala, con indeterminación de una de las partes en los casos en que el fideicomitente afecta en fideicomiso sin tal cooperación, pues conforme lo preceptuado por el párrafo siguiente del propio artículo, siempre es requisito la comparecencia posterior del fiduciario, presencia que por cierto no es obligatoria sino facultativa para una institución fiduciaria determinada, además de que aun cuando fuera obligatorio, ello no desvirtuaría el carácter contractual del fideicomiso porque su imposición obedecería a razones de orden público.

³⁴ Barrera Graf, Jorge. Estudios de Derecho Mercantil. Porrúa, México. 1958. p.355

Objeto directo e indirecto

El objeto directo de los negocios jurídicos es el nacimiento de consecuencias jurídicas, o sea, la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos, de obligaciones o de situaciones jurídicas, mientras que el indirecto está representado tanto por el directo de la obligación, es decir, la prestación a cargo del obligado, que puede ser positiva, de dar o hacer, o negativa, esto es, una abstención, como por el objeto también indirecto de la propia obligación, el cual toma el mismo carácter en relación con el negocio. Es la cosa, el hecho o la abstención en sí mismos, relacionados con la conducta del deudor.

Ahora bien, tratándose de objeto directo o indirecto del negocio jurídico, lo cierto es que ambos deben reunir ciertas características; el primero habrá de ser jurídicamente posible y en el segundo dicha posibilidad no se limita a ser jurídica, sino también deberá ser física.

La posibilidad jurídica del objeto directo implica que los efectos nacidos a consecuencia de una o varias declaraciones de voluntad, sean reconocidos por el derecho; la cosa, en su carácter de objeto indirecto, será físicamente posible si existe en la naturaleza, y su posibilidad jurídica está condicionada a que sea determinada o determinable en cuanto a su especie y a que se encuentre en el comercio; el hecho o la abstención por su parte,

deberán ser físicamente posibles como objeto indirecto del negocio, lo cual se traduce en que no se oponga a ellos alguna ley de la naturaleza, que represente un obstáculo imposible de salvar para su realización."

Tanto el acto unilateral por el que se constituye el fideicomiso como el contrato relativo a su ejecución, cuentan con la dualidad de objetos a los que se han hecho referencia con los requisitos que deben reunir en cada caso.

Los efectos jurídicos creados por la constitución del fideicomiso son, en primer lugar, el régimen a que se someten los bienes en fideicomiso, los cuales, según el artículo 351 de la LTOC, en su párrafo segundo: ". se considerarán afectos al fin a que se destinan, y en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que por él deriven el fideicomiso mismo, o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros"

Esa constitución origina, además, una serie de derechos y obligaciones, dentro de los que se pueden citar precisamente los que se haya reservado el fideicomitente respecto a los bienes fideicomitados, el derecho de éste a revocar el fideicomiso si expresamente se lo reservó, o en

su caso, la obligación que tiene de abstenerse de ello si no hizo oportunamente tal reserva (Art. 357, fr. VI de la LGTOC).

En relación con el fideicomisario, si lo hubiere, independientemente de los derechos que nazcan para él con motivo de la celebración del contrato por el que se ejecuta el fideicomiso constituido, a consecuencia del acto constitutivo del fideicomiso tendrá el derecho a designar fiduciaria, a la que encomiende la realización del fin correspondiente, y en general, todos los derechos que le confiera el acto constitutivo del fideicomiso.

II. ELEMENTOS ESENCIALES

Licitud en el objeto, en el fin o motivo o en la condición del fideicomiso.

En términos generales, la licitud del objeto, del fin o motivo o de la condición de todo negocio jurídico, consisten en que éstos vayan en concordancia a las leyes de orden público y a las buenas costumbres. Ello según el artículo 1830 del Código Civil³⁵.

³⁵ Las leyes de orden público, además de las correspondientes al Derecho Público, como las relativas a la organización del Estado o a las obligaciones y derechos de los Particulares en materia política, son los que perteneciendo al Derecho Privado, fueron motivadas por un interés general, que se menoscabaría si los particulares impidieren su aplicación. En tanto que por buenas costumbres se debe entender la concepción que la sociedad de cierto tiempo y lugar tenga respecto a lo que es moral, y por ende, legal es decir, no repudiado por la sociedad y en consecuencia no vetada por la ley.

No obstante la mención que hacen los Artículos 381 y 382 de la LGTOC, en el sentido de que el fin del fideicomiso debe ser lícito, ello o su ilicitud, así como las del objeto, la del motivo o las de la condición, habrán de ser calificadas particularmente en cada acto constitutivo de un fideicomiso, como en el de cada contrato que se celebre para su ejecución; por ende, cierta es la afirmación de Batiza, según la cual será "la autoridad judicial, como intérprete de las concepciones de orden público y de las buenas costumbres prevalecientes en la colectividad, la que resuelva en cada caso si el fin de un fideicomiso está o no en pugna con tales concepciones"³⁶, comentario éste que debe ser aplicado también al objeto, al fin y a la condición.

Por otro lado, desde el punto de vista del fideicomiso público, los elementos que los conforman, son los siguientes:

I) FIDEICOMITENTE

- a) El gobierno federal
- b) Los gobiernos de las entidades federativas
- c) Los ayuntamientos en los municipios.
- d) Las paraestatales que pueden tener los niveles de gobierno antes mencionados.

³⁶ Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y práctica. Editorial JUS. México, 1991. p. 232

Como ya se ha señalado la legislación aplicable hasta el 25 de febrero de 1992 reconoció que únicamente la Secretaría de Programación y Presupuesto (pero según reformas a la LOAPF publicadas en el Diario Oficial de 25, de febrero de 1992 la SPP desapareció y la calidad de representante del gobierno federal para constituir fideicomisos públicos volvió a recaer en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) era la entidad facultada para constituir esos fideicomisos. En estricto sentido, la Secretaría de Hacienda, no es el fideicomitente, sino el gobierno federal que es el único que tiene personalidad jurídica y, en tal caso, está, actuando a través de uno de sus órganos, que es la Secretaría, pero, desde este punto de vista, las demás secretarías y demás departamentos administrativos también son órganos del Estado y no existe prohibición alguna para que sean fideicomitentes; un ejemplo de ello es el Distrito Federal, que por medio del Gobierno del Distrito Federal establece fideicomisos. Tal es el caso del FIVIDESU.

Pero además existe otra variante de los fideicomisos públicos, que son aquellos constituidos por entidades del Sector Paraestatal que tienen personalidad jurídica propia, por ejemplo, la UNAM, Petróleos Mexicanos, La Comisión Federal de Electricidad, el Seguro Social, entre otros, en cuyo caso, el fideicomiso es el órgano público descentralizado y actúa por conducto de sus órganos de administración y representación, por lo general el director de esas instituciones, quien celebra el contrato con un banco y

afecta bienes de la institución a un fin lícito.

II) PATRIMONIO FIDUCIARIO

La transmisión de la titularidad de los bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o de fondos públicos, deberá seguir la forma de transmisión que se requiera para cada tipo de bienes. pero, si se trata de bienes del dominio público, se tendrá presente que éstos deberán desafectarse de dicho dominio, y pasar al dominio privado de la Federación, mediante el respectivo decreto de desincorporación dictado por el Ejecutivo de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales.

Constituyen el patrimonio fiduciario el conjunto de bienes de las entidades que ya se han mencionado y que pueden consistir en:

- a) Bienes del dominio público, previa desincorporación
- b) Bienes del dominio privado.
- c) Bienes inmuebles.
- d) Bienes muebles.
- e) Dinero en efectivo.
- f) Subsidios.
- g) Derechos

El patrimonio del fideicomiso puede estar constituido por cualquiera de los bienes antes citados o por una combinación de ellos, dentro de la más amplia gama de posibilidades.

Por efecto del fideicomiso, esos bienes se transfieren al fiduciario para que con ellos se realice el objeto y las finalidades que se pacten en el contrato respectivo.

III. EL FIDUCIARIO

La transformación de las instituciones de crédito de sociedades anónimas a sociedades nacionales de crédito y su posterior reprivatización, de acuerdo con los nuevos regímenes jurídicos, originados después de las reformas de julio de 1990, permite ser fiduciarias, las instituciones de crédito, la banca múltiple o banca de desarrollo. Esta última, con sus salvedades como son las casas de bolsa, sociedades de seguros y fianzas.

2.4. SU REGULACIÓN LEGAL

La regulación legal a la que me referiré, es la concerniente al fideicomiso público.

Se afirma que la regulación legal del fideicomiso público fue objeto de una transformación radical de 1970 a 1994.

En principio, ni la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, tanto la de 1932, como la de 1941, ni tampoco la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de 1932, que dio las bases definitivas para la institucionalización de esta figura en nuestro país, previeron que el fideicomiso pudiera ser utilizado como instrumento de acción administrativa por parte del Estado.

Estos dos cuerpos legales fueron aplicados e interpretados desde 1932 hasta diciembre de 1982, en el sentido de que no existe inconveniente legal para que el Estado sea fideicomitente y constituya fideicomisos

El legislador de 1985 y 1990, perdió una oportunidad brillante para incorporar en la nueva Legislación Bancaria, toda la riqueza de experiencia que ya se tenía el país, sobre el fideicomiso público y asimismo, omitió haber hecho un esfuerzo de compilación de normas sobre esta institución mexicana

En la práctica, el Gobierno Federal fue el primero que utilizó la figura del fideicomiso, para destinar bienes del Estado a la realización de fines de interés público por conducto de una fiduciaria y, además, es

notable el hecho de que esa práctica con el tiempo se ha reiterado de tal manera que, en la actualidad, son muy numerosos los fideicomisos del Gobierno Federal³⁷.

Los Gobiernos de los Estados, al observar esa forma de actuar del Gobierno Federal, también comenzaron a utilizar la figura del fideicomiso.

Las normas que en su origen estaban destinadas a regir el fideicomiso entre particulares, resultaron insuficientes para regular el fideicomiso público, pues éste presenta una problemática que desborda los intereses privados y ha traído como consecuencia toda una reforma administrativa y legal para encuadrar a los fideicomisos dentro de la Administración Pública, y regularlos con normas de Derecho Público³⁸.

Dentro del contexto del Derecho Público, se considera que rigen actualmente al fideicomiso público, los siguientes ordenamientos legales:

1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial. De 29 de diciembre de 1976."

³⁷ Acosta Romero. Miguel. Op. cit. 367-368.

³⁸ Idem. p. 368

2. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Diario Oficial 31 de diciembre de 1976).
3. Ley Federal de Entidades Paraestatales (14 de mayo de 1986)
4. La Ley General de Deuda Pública (31 de diciembre de 1976)
5. El Presupuesto de Egresos de la Federación al igual que la Ley de Ingresos de la Federación, correspondiente a cada año fiscal.
6. La Ley General de Bienes Nacionales (18 de enero de 1982)
7. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (30 de diciembre de 1993).
8. Bases de los Fideicomisos Públicos conforme al decreto de 27 de febrero de 1979, el cual fue derogado por disposición del artículo 3º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

2.5. REGISTRO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO

En cuanto al registro del fideicomiso público, establecieron las bases del fideicomiso del 27 de febrero de 1979, que éstos deberían de inscribirse o sus reformas en el registro que llevaba anteriormente la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que ahora corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo este ordenamiento fue omiso acerca de si ese registro podría ser consultado por el público.

En este sentido, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece

en su artículo 24, el registro público de organismos descentralizados, sin embargo es omisa en cuanto al registro de los fideicomisos públicos. Por lo anterior se debe entender que el registro de fideicomisos públicos sigue llevándose por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..

2.6. EL COMITÉ TÉCNICO Y EL FIDUCIARIO.

Establece Acosta Romero y Almazán Alaniz³⁹ que el comité técnico del fideicomiso público, es un cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo de un fideicomiso, por el fideicomitente, y en el cual existen representantes del fideicomitente, del fiduciario y, en su caso, del fideicomisario (o de otros sectores interesados). Sus facultades se fijan en el propio acto constitutivo y, en la práctica, es un órgano auxiliar de administración del fideicomiso. En las disposiciones legales, no se señala el número de sus integrantes, ni mínimo, ni máximo.

Respecto de si la constitución del comité técnico es obligatoria, consideran estos especialistas que, de acuerdo, con el sistema legal no tiene esa característica, por lo que las facultades de establecerlo son totalmente discrecional del fideicomitente, o si bien tener el consentimiento del fiduciario.

³⁹ Acosta Romero, Miguel y Almazán Alaniz, Pablo Roberto. Op. cit. p. 148-149

Sobre este particular, consideran que de acuerdo, con la práctica y en las leyes mexicanas, el fideicomiso ha sido considerado un contrato y en consecuencia, el establecimiento del comité técnico es una cuestión que debe quedar a la expresión de la voluntad de las partes contratantes y en este caso, el fiduciario debe expresar su voluntad de aceptar la constitución del comité técnico y sus facultades.

En los fideicomisos públicos este comité, es utilizado, tanto por razones administrativas, como de índole política. En la doctrina, se han expresado opiniones de que el comité técnico actúa en la realidad como un consejo de administración de una sociedad anónima.

Por otro lado, el fiduciario debe entenderse "como la persona encargada por el fideicomitentes de realizar el fin del fideicomiso"⁴⁰

Cervantes Ahumada, por su parte, define al fiduciario como la persona a quien se encomienda la realización del fin establecido en el acto constitutivo del fideicomiso y se atribuye la titularidad de los bienes fideicomitidos⁴¹.

⁴⁰ Pina, Rafael de. Diccionario de Derecho. Porrúa, México, 1976. p. 220

⁴¹ Cervantes Ahumada, Raúl. Op. cit. p. 292

En este sentido, el artículo 385 de la LTOC establece que “solo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello, conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito”.

Este artículo requiere ser modificado puesto que en la actualidad ya no es la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito la que regula la constitución y funcionamiento de las instituciones que se dedican al ejercicio de la banca y del crédito, sino que los bancos son regulados por la Ley de Instituciones de Crédito, pero además, también pueden ser fiduciarias actualmente las aseguradoras, las afianzadoras y las casas de bolsa, de conformidad con sus leyes respectivas.

En este sentido, el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente, en su fracción XV, señala que las instituciones de crédito podrán:

“Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y llevar a cabo mandatos y comisiones”⁴².

En cuanto a la responsabilidad del fiduciario se debe comentar lo siguiente:

⁴² Ley de Instituciones de Crédito. Art. 46. fracción XV

Anteriormente el artículo 45, fracción 12, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC), señalaba que el fiduciario respondería civilmente con su capital, reservas y beneficios no distribuidos, por los daños y perjuicios que se causaran por falta de cumplimiento en las condiciones y términos estipulados en el fideicomiso, mandato o comisión, o en la ley, por la malversación de los bienes dados en fideicomiso o de sus flujos y productos, o por los demás hechos que implicaran culpa en el cumplimiento de los cometidos aceptados por ella: sin perjuicio de las responsabilidades penal que correspondiera a los gerentes y demás funcionarios de la institución que ejecutasen los actos o incurrieran en el abandono culpable de que originara la responsabilidad y la de los gerentes, directores o miembros del consejo de administración, que autorizaran los cambios o diera lugar a ellos, por su negligencia grave.

La nueva ley de Instituciones de Crédito de 1990, recoge el principio que anteriormente estaba plasmado en la fracción XII del artículo 45 de la LGOAAC, sin embargo, la redacción es diferente, pues sólo dice la nueva ley, artículo 80, párrafo segundo:

La institución responderá civilmente por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso, mandato o comisión o la ley.

2.7. SU EXTINCIÓN

De acuerdo con lo que establece el artículo 392 de la LGTOC, el fideicomiso se extingue por las siguientes causas:

- I. Por la realización del fin para el cual fue creado.
- II. Por hacerse éste imposible.
- III. Por hacerse imposible el cumplimiento de las condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a su constitución
- IV. Por haberse cumplido la condición resolutoria que haya quedado sujeto.
- V. Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario.
- VI. Por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir fideicomiso, y
- VII. En el caso del párrafo final de artículo 350⁴³

Independiente a las causas de extinción que establece LGTOC, se presentan otras.

A. Por cumplimiento del término o plazo al que se sujeta el fideicomiso.

⁴³ Ley General de Títulos y operaciones de Crédito. Art. 392

Al constituirse el fideicomiso, el fideicomitente puede haber señalado un término para su duración. Cumplido el término establecido por el fideicomitente, procederá la extinción del fideicomiso.

Este término no deberá exceder de la duración máxima establecida por la LGTOC, en la fracción III, del artículo 394, que establece lo siguiente:

“Quedan prohibidos:

.....

III. Aquellos cuya duración sea mayor a treinta años, cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia. Sin embargo, pueden constituirse con duración mayor de treinta años cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro”⁴⁴

Respecto de la duración de fideicomisos de carácter público, el artículo 85 de la Ley de Instituciones de Crédito previene que:

“Cuando se trate de operaciones de fideicomiso que constituya el gobierno Federal o que el mismo, para los efectos de este artículo, declare de interés público a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no será aplicable el plazo que establece la fracción

⁴⁴ Ibidem. Art. 394, fracción III

III del artículo 394 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito⁴⁵

Cumplido el término establecido por el fideicomiso, procederá la extinción del fideicomiso, salvo que por así convenir a las partes, opten, cuando la ley lo permita, por prorrogar las vigencia del contrato, solicitando en su caso, los permisos correspondientes.

B. Por destrucción de los bienes fideicomitados.

Los bienes que son susceptibles de destrucción y que, al acontecer ésta, pierden su valor y éste no es recuperable pueden ser: pinturas famosa, joyas, textos antiguos, entre otros

Al hablar de destrucción de la cosa, se debe entender que el bien debe ser totalmente destruido –perdiendo por ende la totalidad de su valor– y no debe existir la posibilidad de resuperación.

No debe olvidarse, sin embargo, que si la institución fiduciaria es declarada por sentencia ejecutoria, culpable de las pérdidas o menoscabo que sufran los bienes dados en fideicomiso, además de su remoción como fiduciaria, deberá indemnizar al fideicomisario por los daños y perjuicios que le cause (Art. 84 de la Ley de Instituciones de Crédito)

⁴⁵ Ley de Instituciones de Crédito. Art. 85

C. Por renuncia del fideicomisario

La persona que haya sido designada como beneficiario puede, a su libre arbitrio, aceptar o no ser fideicomisario. Bien sea que se trate de la no aceptación inicial o bien que renuncie a los beneficios derivados del fideicomiso durante la vida del mismo.

D. Por expropiación de los bienes fideicomitados.

Por virtud de la expropiación, el dueño de un bien se ve privado del mismo en beneficio del interés público mediante el pago de una indemnización, que puede ser previa, simultánea o posterior al acto de expropiación.

La expropiación, produce el efecto de privar al fiduciario de la propiedad de parte o la totalidad de los bienes fideicomitados.

una sola voluntad a cuyo titular debe caracterizarse como autor del mismo. Por el contrario, se observará uno plurilateral, cuando para su estructuración requiera la conservación de dos o más manifestaciones de voluntad.

Uno de los aspectos más discutidos por la doctrina que estudia el fideicomiso, es el relativo a determinar si se trata de un negocio jurídico unilateral, por quedar constituido por la simple manifestación de voluntad del fideicomitente, o bien, si por el contrario, es plurilateral, al requerir su constitución la presencia de dos manifestaciones volitivas por lo menos.

Según el parecer de Cervantes Ahumada, "el acto constitutivo de fideicomiso es siempre una declaración unilateral de voluntad... Puede ser que el fideicomiso se contenga dentro de un contrato; pero no será el acuerdo de voluntades lo que constituya el fideicomiso, sino que éste se constituirá por la voluntad del fideicomitente"³²; criterio que se funda en lo aseverado por Landerreche Obregón, cuando advierte que "el fideicomitente crea el fideicomiso y lo crea por un acto unilateral de voluntad, es decir, sin que para ello necesite del concurso del fiduciario ni del fideicomisario. Esta creación puede hacerse por actos entre vivos o por testamento"³³.

³² Cervantes Ahumada, Raul. *Títulos y operaciones de Crédito*. Herrero. México. 1988. p. 295

³³ Landerreche Obregón. "Naturaleza Jurídica del fideicomiso". en *Revista Jus*. No. 50. Septiembre. México. 1942. p. 206

Molina Pasquel en tanto, quien es partícipe del mismo criterio, considera terminante el texto de los artículos 347 y 350 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, para hacer prevalecer la unilateralidad del fideicomiso.

Por su parte, para Barrera Graf³⁴ establece que el hecho de que el párrafo 2.º del artículo 350 de la LGTOC, permita al fideicomitente constituir o afectar bienes en fideicomiso sin requerirse la presencia o cooperación de un fiduciario, no implica dejar de estar ante un contrato, y por ende ante un negocio bilateral, aun cuando como el propio autor señala, con indeterminación de una de las partes en los casos en que el fideicomitente afecta en fideicomiso sin tal cooperación, pues conforme lo preceptuado por el párrafo siguiente del propio artículo, siempre es requisito la comparecencia posterior del fiduciario, presencia que por cierto no es obligatoria sino facultativa para una institución fiduciaria determinada, además de que aun cuando fuera obligatorio, ello no desvirtuaría el carácter contractual del fideicomiso porque su imposición obedecería a razones de orden público.

³⁴ Barrera Graf, Jorge. Estudios de Derecho Mercantil. Porrúa, México, 1958. p.355

Objeto directo e indirecto

El objeto directo de los negocios jurídicos es el nacimiento de consecuencias jurídicas, o sea, la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos, de obligaciones o de situaciones jurídicas, mientras que el indirecto está representado tanto por el objeto de la obligación, es decir, la prestación a cargo del obligado, que puede ser positiva, de dar o hacer, o negativa, esto es, una abstención, como por el objeto también indirecto de la propia obligación, el cual toma el mismo carácter en relación con el negocio. Es la cosa, el hecho o la abstención en sí mismos, relacionados con la conducta del deudor.

Ahora bien, tratándose de objeto directo o indirecto del negocio jurídico, lo cierto es que ambos deben reunir ciertas características; el primero habrá de ser jurídicamente posible y en el segundo dicha posibilidad no se limita a ser jurídica, sino también deberá ser física.

La posibilidad jurídica del objeto directo implica que los efectos nacidos a consecuencia de una o varias declaraciones de voluntad, sean reconocidos por el derecho; la cosa, en su carácter de objeto indirecto, será físicamente posible si existe en la naturaleza, y su posibilidad jurídica está condicionada a que sea determinada o determinable en cuanto a su especie y a que se encuentre en el comercio; el hecho o la abstención por su parte,

deberán ser físicamente posibles como objeto indirecto del negocio, lo cual se traduce en que no se oponga a ellos alguna ley de la naturaleza, que represente un obstáculo imposible de salvar para su realización."

Tanto el acto unilateral por el que se constituye el fideicomiso como el contrato relativo a su ejecución, cuentan con la dualidad de objetos a los que se han hecho referencia con los requisitos que deben reunir en cada caso.

Los efectos jurídicos creados por la constitución del fideicomiso son, en primer lugar, el régimen a que se someten los bienes en fideicomiso, los cuales, según el artículo 351 de la LTOC, en su párrafo segundo: " se considerarán afectos al fin a que se destinan, y en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que por él deriven el fideicomiso mismo, o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros"

Esa constitución origina, además, una serie de derechos y obligaciones, dentro de los que se pueden citar precisamente los que se haya reservado el fideicomitente respecto a los bienes fideicomitados, el derecho de éste a revocar el fideicomiso si expresamente se lo reservó, o en

su caso, la obligación que tiene de abstenerse de ello si no hizo oportunamente tal reserva (Art. 357, fr. VI de la LGTOC).

En relación con el fideicomisario, si lo hubiere, independientemente de los derechos que nazcan para él con motivo de la celebración del contrato por el que se ejecuta el fideicomiso constituido, a consecuencia del acto constitutivo del fideicomiso tendrá el derecho a designar fiduciaria, a la que encomiende la realización del fin correspondiente, y en general, todos los derechos que le confiera el acto constitutivo del fideicomiso.

II. ELEMENTOS ESENCIALES

Licitud en el objeto, en el fin o motivo o en la condición del fideicomiso.

En términos generales, la licitud del objeto, del fin o motivo o de la condición de todo negocio jurídico, consisten en que éstos vayan en concordancia a las leyes de orden público y a las buenas costumbres. Ello según el artículo 1830 del Código Civil³⁵.

³⁵ Las leyes de orden público, además de las correspondientes al Derecho Público, como las relativas a la organización del Estado o a las obligaciones y derechos de los Particulares en materia política, son los que perteneciendo al Derecho Privado, fueron motivadas por un interés general, que se menoscabaría si los particulares impidieren su aplicación. En tanto que por buenas costumbres se debe entender la concepción que la sociedad de cierto tiempo y lugar tenga respecto a lo que es moral, y por ende, legal es decir, no repudiado por la sociedad y en consecuencia no vetada por la ley.

No obstante la mención que hacen los Artículos 381 y 382 de la LGTOC, en el sentido de que el fin del fideicomiso debe ser lícito, ello o su ilicitud, así como las del objeto, la del motivo o las de la condición, habrán de ser calificadas particularmente en cada acto constitutivo de un fideicomiso, como en el de cada contrato que se celebre para su ejecución; por ende, cierta es la afirmación de Batiza, según la cual será "la autoridad judicial, como intérprete de las concepciones de orden público y de las buenas costumbres prevalecientes en la colectividad, la que resuelva en cada caso si el fin de un fideicomiso está o no en pugna con tales concepciones"³⁶, comentario éste que debe ser aplicado también al objeto, al fin y a la condición.

Por otro lado, desde el punto de vista del fideicomiso público, los elementos que los conforman, son los siguientes:

1) FIDEICOMITENTE

- a) El gobierno federal
- b) Los gobiernos de las entidades federativas
- c) Los ayuntamientos en los municipios.
- d) Las paraestatales que pueden tener los niveles de gobierno antes mencionados.

³⁶ Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y práctica. Editorial JUS. México. 1991. p. 232

Como ya se ha señalado la legislación aplicable hasta el 25 de febrero de 1992 reconoció que únicamente la Secretaría de Programación y Presupuesto (pero según reformas a la LOAPF publicadas en el Diario Oficial de 25, de febrero de 1992 la SPP desapareció y la calidad de representante del gobierno federal para constituir fideicomisos públicos volvió a recaer en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) era la entidad facultada para constituir esos fideicomisos. En estricto sentido, la Secretaría de Hacienda, no es el fideicomitente, sino el gobierno federal que es el único que tiene personalidad jurídica y, en tal caso, está, actuando a través de uno de sus órganos, que es la Secretaría, pero, desde este punto de vista, las demás secretarías y demás departamentos administrativos también son órganos del Estado y no existe prohibición alguna para que sean fideicomitentes; un ejemplo de ello es el Distrito Federal, que por medio del Gobierno del Distrito Federal establece fideicomisos. Tal es el caso del FIVIDESU.

Pero además existe otra variante de los fideicomisos públicos, que son aquellos constituidos por entidades del Sector Paraestatal que tienen personalidad jurídica propia, por ejemplo, la UNAM, Petróleos Mexicanos, La Comisión Federal de Electricidad, el Seguro Social, entre otros, en cuyo caso, el fideicomiso es el órgano público descentralizado y actúa por conducto de sus órganos de administración y representación, por lo general el director de esas instituciones, quien celebra el contrato con un banco y

afecta bienes de la institución a un fin lícito

II) PATRIMONIO FIDUCIARIO

La transmisión de la titularidad de los bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o de fondos públicos, deberá seguir la forma de transmisión que se requiera para cada tipo de bienes. pero, si se trata de bienes del dominio público, se tendrá presente que éstos deberán desafectarse de dicho dominio, y pasar al dominio privado de la Federación, mediante el respectivo decreto de desincorporación dictado por el Ejecutivo de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales

Constituyen el patrimonio fiduciario el conjunto de bienes de las entidades que ya se han mencionado y que pueden consistir en:

- a) Bienes del dominio público, previa desincorporación
- b) Bienes del dominio privado.
- c) Bienes inmuebles.
- d) Bienes muebles.
- e) Dinero en efectivo.
- f) Subsidios.
- g) Derechos.

El patrimonio del fideicomiso puede estar constituido por cualquiera de los bienes antes citados o por una combinación de ellos, dentro de la más amplia gama de posibilidades.

Por efecto del fideicomiso, esos bienes se transfieren al fiduciario para que con ellos se realice el objeto y las finalidades que se pacten en el contrato respectivo.

III. EL FIDUCIARIO

La transformación de las instituciones de crédito de sociedades anónimas a sociedades nacionales de crédito y su posterior reprivatización, de acuerdo con lo nuevos regímenes jurídicos, originados después de las reformas de julio de 1990, permite ser fiduciarias, las instituciones de crédito, la banca múltiple o banca de desarrollo. Esta última, con sus salvedades como son las casas de bolsa, sociedades de seguros y fianzas.

2.4. SU REGULACIÓN LEGAL

La regulación legal a la que me referiré, es la concerniente al fideicomiso público.

Se afirma que la regulación legal del fideicomiso público fue objeto de una transformación radical de 1970 a 1994.

En principio, ni la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, tanto la de 1932, como la de 1941, ni tampoco la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de 1932, que dio las bases definitivas para la institucionalización de esta figura en nuestro país, previeron que el fideicomiso pudiera ser utilizado como instrumento de acción administrativa por parte del Estado.

Estos dos cuerpos legales fueron aplicados e interpretados desde 1932 hasta diciembre de 1982, en el sentido de que no existe inconveniente legal para que el Estado sea fideicomitente y constituya fideicomisos

El legislador de 1985 y 1990, perdió una oportunidad brillante para incorporar en la nueva Legislación Bancaria, toda la riqueza de experiencia que ya se tenía el país, sobre el fideicomiso público y asimismo, omitió haber hecho un esfuerzo de compilación de normas sobre esta institución mexicana

En la práctica, el Gobierno Federal fue el primero que utilizó la figura del fideicomiso, para destinar bienes del Estado a la realización de fines de interés público por conducto de una fiduciaria y, además, es

notable el hecho de que esa práctica con el tiempo se ha reiterado de tal manera que, en la actualidad, son muy numerosos los fideicomisos del Gobierno Federal³⁷.

Los Gobiernos de los Estados, al observar esa forma de actuar del Gobierno Federal, también comenzaron a utilizar la figura del fideicomiso.

Las normas que en su origen estaban destinadas a regir el fideicomiso entre particulares, resultaron insuficientes para regular el fideicomiso público, pues éste presenta una problemática que desborda los intereses privados y ha traído como consecuencia toda una reforma administrativa y legal para encuadrar a los fideicomisos dentro de la Administración Pública, y regularlos con normas de Derecho Público³⁸.

Dentro del contexto del Derecho Público, se considera que rigen actualmente al fideicomiso público, los siguientes ordenamientos legales:

1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial. De 29 de diciembre de 1976."

³⁷ Acosta Romero, Miguel. Op. cit. 367-368.

³⁸ Idem. p. 368

- 2 La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Diario Oficial 31 de diciembre de 1976).
- 3 Ley Federal de Entidades Paraestatales (14 de mayo de 1986)
- 4 La Ley General de Deuda Pública (31 de diciembre de 1976)
- 5 El Presupuesto de Egresos de la Federación al igual que la Ley de Ingresos de la Federación, correspondiente a cada año fiscal
- 6 . La Ley General de Bienes Nacionales (18 de enero de 1982)
- 7 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (30 de diciembre de 1993).
8. Bases de los Fideicomisos Públicos conforme al decreto de 27 de febrero de 1979, el cual fue derogado por disposición del artículo 3º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

2.5. REGISTRO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO

En cuanto al registro del fideicomiso público, establecieron las bases del fideicomiso del 27 de febrero de 1979, que éstos deberían de inscribirse o sus reformas en el registro que llevaba anteriormente la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que ahora corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo este ordenamiento fue omiso acerca de si ese registro podría ser consultado por el público.

En este sentido, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece

en su artículo 24, el registro público de organismos descentralizados, sin embargo es omisa en cuanto al registro de los fideicomisos públicos. Por lo anterior se debe entender que el registro de fideicomisos públicos sigue llevándose por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..

2.6. EL COMITÉ TÉCNICO Y EL FIDUCIARIO.

Establece Acosta Romero y Almazán Alaniz³⁹ que el comité técnico del fideicomiso público, es un cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo de un fideicomiso, por el fideicomitente, y en el cual existen representantes del fideicomitente, del fiduciario y, en su caso, del fideicomisario (o de otros sectores interesados). Sus facultades se fijan en el propio acto constitutivo y, en la práctica, es un órgano auxiliar de administración del fideicomiso. En las disposiciones legales, no se señala el número de sus integrantes, ni mínimo, ni máximo.

Respecto de si la constitución del comité técnico es obligatoria, consideran estos especialistas que, de acuerdo, con el sistema legal no tiene esa característica, por lo que las facultades de establecerlo son totalmente discrecional del fideicomitente, o si bien tener el consentimiento del fiduciario.

³⁹ Acosta Romero, Miguel y Almazán Alaniz, Pablo Roberto. Op. cit. p. 148-149

Sobre este particular, consideran que de acuerdo, con la práctica y en las leyes mexicanas, el fideicomiso ha sido considerado un contrato y en consecuencia, el establecimiento del comité técnico es una cuestión que debe quedar a la expresión de la voluntad de las partes contratantes y en este caso, el fiduciario debe expresar su voluntad de aceptar la constitución del comité técnico y sus facultades.

En los fideicomisos públicos este comité. es utilizado, tanto por razones administrativas, como de índole política. En la doctrina, se han expresado opiniones de que el comité técnico actúa en la realidad como un consejo de administración de una sociedad anónima.

Por otro lado, el fiduciario debe entenderse "como la persona encargada por el fideicomitentes de realizar el fin del fideicomiso"⁴⁰

Cervantes Ahumada, por su parte, define al fiduciario como la persona a quien se encomienda las realización del fin establecido en el acto constitutivo del fideicomiso y se atribuye la titularidad de los bienes fideicomitidos⁴¹.

⁴⁰ Pina, Rafael de. Diccionario de Derecho. Porrúa, México, 1976. p. 220

⁴¹ Cervantes Ahumada, Raúl. Op. cit. p. 292

En este sentido, el artículo 385 de la LTOC establece que "solo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello, conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito".

Este artículo requiere ser modificado puesto que en la actualidad ya no es la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito la que regula la constitución y funcionamiento de las instituciones que se dedican al ejercicio de la banca y del crédito, sino que los bancos son regulados por la Ley de Instituciones de Crédito, pero además, también pueden ser fiduciarias actualmente las aseguradoras, las afianzadoras y las casas de bolsa, de conformidad con sus leyes respectivas.

En este sentido, el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente, en su fracción XV, señala que las instituciones de crédito podrán:

"Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y llevar a cabo mandatos y comisiones"⁴².

En cuanto a la responsabilidad del fiduciario se debe comentar lo siguiente:

⁴² Ley de Instituciones de Crédito, Art. 46, fracción XV

Anteriormente el artículo 45, fracción 12, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC), señalaba que el fiduciario respondería civilmente con su capital, reservas y beneficios no distribuidos, por los daños y perjuicios que se causaran por falta de cumplimiento en las condiciones y términos estipulados en el fideicomiso, mandato o comisión, o en la ley, por la malversación de los bienes dados en fideicomiso o de sus flujos y productos, o por los demás hechos que implicaran culpa en el cumplimiento de los cometidos aceptados por ella; sin perjuicio de las responsabilidades penal que correspondiera a los gerentes y demás funcionarios de la institución que ejecutasen los actos o incurrieran en el abandono culpable de que originara la responsabilidad y la de los gerentes, directores o miembros del consejo de administración, que autorizaran los cambios o diera lugar a ellos, por su negligencia grave.

La nueva ley de Instituciones de Crédito de 1990, recoge el principio que anteriormente estaba plasmado en la fracción XII del artículo 45 de la LGOAAC, sin embargo, la redacción es diferente, pues sólo dice la nueva ley, artículo 80, párrafo segundo:

La institución responderá civilmente por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso, mandato o comisión o la ley.

2.7. SU EXTINCIÓN

De acuerdo con lo que establece el artículo 392 de la LGTOC, el fideicomiso se extingue por las siguientes causas:

- I. Por la realización del fin para el cual fue creado.
- II. Por hacerse éste imposible.
- III. Por hacerse imposible el cumplimiento de las condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a su constitución
- IV. Por haberse cumplido la condición resolutoria que haya quedado sujeto.
- V. Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario.
- VI. Por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir fideicomiso, y
- VII. En el caso del párrafo final de artículo 350⁴³

Independiente a las causas de extinción que establece LGTOC, se presentan otras.

A. Por cumplimiento del término o plazo al que se sujeta el fideicomiso.

⁴³ Ley General de Títulos y operaciones de Crédito. Art. 392

Al constituirse el fideicomiso, el fideicomitente puede haber señalado un término para su duración. Cumplido el término establecido por el fideicomitente, procederá la extinción del fideicomiso.

Este término no deberá exceder de la duración máxima establecida por la LGTOC, en la fracción III, del artículo 394, que establece lo siguiente:

“Quedan prohibidos:

.....

III. Aquellos cuya duración sea mayor a treinta años, cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia. Sin embargo, pueden constituirse con duración mayor de treinta años cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro”⁴⁴

Respecto de la duración de fideicomisos de carácter público, el artículo 85 de la Ley de Instituciones de Crédito previene que:

“Cuando se trate de operaciones de fideicomiso que constituya el gobierno Federal o que el mismo, para los efectos de este artículo, declare de interés público a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no será aplicable el plazo que establece la fracción

⁴⁴ Ibidem. Art. 394, fracción III

III del artículo 394 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito”⁴⁵

Cumplido el término establecido por el fideicomiso, procederá la extinción del fideicomiso, salvo que por así convenir a las partes, opten, cuando la ley lo permita, por prorrogar las vigencia del contrato, solicitando en su caso, los permisos correspondientes.

B. Por destrucción de los bienes fideicomitados.

Los bienes que son susceptibles de destrucción y que, al acontecer ésta, pierden su valor y éste no es recuperable pueden ser: pinturas famosa, joyas, textos antiguos, entre otros

Al hablar de destrucción de la cosa, se debe entender que el bien debe ser totalmente destruido –perdiendo por ende la totalidad de su valor– y no debe existir la posibilidad de resuperación.

No debe olvidarse, sin embargo, que si la institución fiduciaria es declarada por sentencia ejecutoria, culpable de las pérdidas o menoscabo que sufran los bienes dados en fideicomiso, además de su remoción como fiduciaria, deberá indemnizar al fideicomisario por los daños y perjuicios que le cause (Art. 84 de la Ley de Instituciones de Crédito)

⁴⁵ Ley de Instituciones de Crédito. Art. 85

C. *Por renuncia del fideicomisario*

La persona que haya sido designada como beneficiario puede, a su libre arbitrio, aceptar o no ser fideicomisario. Bien sea que se trate de la no aceptación inicial o bien que renuncie a los beneficios derivados del fideicomiso durante la vida del mismo.

D. *Por expropiación de los bienes fideicomitados.*

Por virtud de la expropiación, el dueño de un bien se ve privado del mismo en beneficio del interés público mediante el pago de una indemnización, que puede ser previa, simultánea o posterior al acto de expropiación.

La expropiación, produce el efecto de privar al fiduciario de la propiedad de parte o la totalidad de los bienes fideicomitados.

CAPÍTULO III

EL FIDEICOMISO DE VIVIENDA, DESARROLLO SOCIAL Y URBANO (FIVIDESU)

Este tercer capítulo, tiene como finalidad determinar los antecedentes, las bases jurídicas de operación, la organización, así como las actividades sustantivas del Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU). Con el propósito de vislumbrar sus alcances y resultados, ante su incipiente proceso de preliquidación que inició en el año de 1998.

3.1. ANTECEDENTES GENERALES

A principios del año de 1983, el problema central de la vivienda en la ciudad de México se definió “en términos de graves condiciones de precariedad e insalubridad, falta de servicios urbanos básicos de las zonas periféricas y ciudades perdidas dentro del área urbana. Además del deterioro físico de la vivienda, las elevadas rentas y las presiones de desahucio en las vecindades de la zona central”⁴⁶.

⁴⁶ Rojas, Manuel. Progresos y alcances de la política de vivienda en el D.F. DDF. México, 1986. p. 41

Bajo este panorama, a iniciativa de la cámara de diputados para atender y dar solución a la problemática social en materia de desarrollo urbano, se ampliaron de una manera emergente, los recursos presupuestales de vivienda al Departamento del Distrito Federal, quien de inmediato implementó políticas, estrategias y programas de vivienda que fueron concordantes a las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo implementado por Miguel de la Madrid Hurtado.

Bajo estas condiciones, en el mismo ejercicio de 1983, se le asignó a la extinta Dirección General de Planificación, la responsabilidad de atender el desarrollo de los programas de vivienda del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, el contraste entre la magnitud de la problemática a resolver y el limitado alcance de esta unidad administrativa, para producir los satisfactores requeridos, conllevó a la decisión de replantear la estrategia que permitiese ampliar la cobertura de los sistemas de financiamiento, buscando canalizar un mayor volumen de recursos, hacia los sectores más desprotegidos que han hecho del Distrito Federal, la entidad federativa más densamente poblada del país, que soporta presiones demográficas constantes por su propio crecimiento interno, así como por la inmigración de que es objeto. En este sentido, "el gobierno capitalino,

propuso al Presidente de la República, la constitución de un organismo que atendiese la problemática existente”⁴⁷.

Así es como el cinco de diciembre de 1983, se publica en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se autoriza la constitución de un fideicomiso que tendrá por objeto “ejecutar las actividades tendientes a promover y realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano, destinadas a satisfacer las necesidades de la población de ingresos mínimos de la ciudad de México”⁴⁸ y cuya característica de constitución, se realizó bajo los siguientes términos:

“La Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Federal centralizada, a nombre y por cuenta del Departamento del Distrito Federal; como fiduciario, al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. y como fideicomisarios las personas, familias o grupos beneficiarios de los programas de vivienda y desarrollo que realice el fideicomiso”⁴⁹

Por tal motivo, el organismo creado para satisfacer las necesidades de

⁴⁷ Departamento del Distrito Federal. Crónica de FIVIDESU. DDF. México. 1995. p. 12-13

⁴⁸ Acuerdo por el que se autoriza la constitución del fideicomiso para promover y realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano destinados a satisfacer las necesidades de la población de ingresos mínimos de la Ciudad de México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1983

⁴⁹ Contrato de Fideicomiso de fecha 23 de febrero de 1984

vivienda de la población de ingresos mínimos del Distrito Federal, cumplió con las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, a través de la realización de las acciones básicas contenidas en el programa de desarrollo de la zona metropolitana de la Ciudad de México y de la región centro y del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda

En el desarrollo de dichas acciones básicas, el organismo FIVIDESU tuvo que enfrentar severas problemáticas, para producir los satisfactorios demandados, en virtud, de la creciente demanda de vivienda, derivada tanto de la acelerada explosión demográfica, como por el deterioro físico de la vivienda ya existente y el déficit creado por los sismos de septiembre de 1985; de la escasez de reserva territorial debidamente regularizada y susceptible para el desarrollo de los programas de vivienda y; a la austeridad de los recursos financieros asignados en los programas de inversión, por la crisis económica por la que atravesó el país durante los años anteriores a 1995⁵⁰.

3.2. PLANEACIÓN

Varios fueron los lineamientos que se delimitaron para dar seguimiento a la política de vivienda que perseguiría el FIVIDESU, a saber:

⁵⁰ Cfr. Pérez, Leonel. La política social y de vivienda en el D.F. Crónica de la gestión gubernamental 1982-1988. DDF. México. 1987. p. 21-46

Abatir el rezago habitacional existente, concentrado principalmente en los estratos de bajos ingresos, para hacerlos beneficiarios del desarrollo urbano en materia de suelo, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios públicos, a través de:

- “La promoción de programas de construcción y mejoramiento o restauración de viviendas: de inicio de vivienda progresiva o pie de casa; de dotación e infraestructura y urbanización básicas; de supervisión de tales programas, proporcionando para su realización: dirección y asistencia técnica y administrativa, asesoría y gestoría para los trámites relacionados con las obras respectivas.
- La construcción de unidades y conjuntos de vivienda vertical terminada o conjuntos habitacionales.
- El otorgamiento de créditos para la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda relacionada con el fideicomiso, así como para la adquisición de materiales de construcción o pago de mano de obra, en los programas de mejoramiento o autoconstrucción, cuando se trate de vivienda progresiva o de vivienda substituta, provisional o transitoria.
- Gestionar los financiamientos que sean requeridos para la realización de los fines anteriores, así como celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos, constituyendo el régimen de propiedad en

condominio en los bienes inmuebles que llegaren a integrar el patrimonio del organismo, cuando fuere menester, para facilitar su destino final de ser vendidos o arrendados⁵¹.

La estrategia para la consecución de las anteriores líneas de acción se enmarcaron dentro de los programas nacionales y sectoriales en lo que a desarrollo urbano y vivienda se refiere, ésta, se traduce en la promoción de mecanismos de autoconstrucción de vivienda, en el reforzamiento de los sistemas de crédito y de financiamiento para la adquisición de materiales de construcción para viviendas populares y en la creación de las condiciones que favorecen y racionalizan el acceso al suelo en beneficio de los sectores mayoritarios de la población. En este sentido, las estrategias quedaron contenidas en los siguientes planes y programas:

- Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988
 - Política Social.

La estrategia pretendió alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado y ordenado al interior de los centros de población; fortalecer el control sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano; promover la participación y concertación de acciones con los sectores privado y social,

⁵¹ Contrato de Fideicomiso. Op. cit. p.14

para atender las zonas urbanas con severos problemas sociales y físicos

En materia de vivienda la estrategia comprendió apoyar la superación de la carencia de vivienda a través de la acción pública directa y manteniendo la congruencia con las líneas generales de acción se encaminó a sustraer el suelo urbano de la especulación mediante la constitución de reservas territoriales para vivienda de interés social; a impulsar la autoconstrucción a través de la participación organizada de la comunidad; a replantear los sistemas de financiamiento para ampliar la cobertura social a fin de canalizar un mayor volumen de recursos a los sectores más desprotegidos, a reorientar los sistemas financieros de la vivienda para auspiciar créditos adecuados a la economía de los estratos de ingresos mínimos.

➤ Política regional

En materia de asentamientos humanos y vivienda la estrategia que mantuvo la congruencia con las líneas de acción señaladas para la ciudad de México, comprendió el establecimiento obligatorio de instrumentar las políticas necesarias para sustraer al suelo urbano de la especulación; proporcionar la urbanización indispensable y avanzar en la promoción de mecanismos de autoconstrucción, así como reforzar los sistemas de crédito para la adquisición de materiales de construcción para los estratos

marginados de la población y restablecer la capacidad de financiamiento para la construcción de vivienda popular.

- Programa de desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro,

En congruencia con la línea de acción dictada para la zona metropolitana de la Ciudad de México la estrategia se dirigió a establecer los siguientes objetivos: estimular la participación social en programas de desarrollo urbano y de vivienda; coadyuvar al control y orden del crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad capital.

- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

El objetivo pretendió mejorar los niveles de vida de la población, con una atención preferente a los grupos sociales más postergados. impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población, atender las necesidades básicas de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento urbano; establecer las condiciones necesarias para el cumplimiento de la garantía constitucional de proporcionar vivienda digna y decorosa a todos los mexicanos, garantizar la

atención de la demanda habitacional de la población del medio urbano bajo la promoción y rectoría del Estado.

3.3. ORGANIZACIÓN.

Las atribuciones asignadas al Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), se encuentran contenidas en el propio contrato que formaliza su constitución y que específicamente señala en su cláusula cuarta, lo siguiente:

- La promoción de programas de construcción y mejoramiento o restauración de vivienda; de inicio de vivienda progresiva o pie de casa; de dotación de infraestructura y urbanización básicas, de supervisión de tales programas, proporcionando para su realización: dirección y asistencia técnica y administrativa, asesoría y gestoría para los trámites relacionados con las obras en que intervenga o participe el fideicomiso.
- La construcción de unidades y conjuntos de vivienda vertical terminada o conjuntos habitacionales.
- El otorgamiento de créditos para la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda relacionada con el fideicomiso, así como para la adquisición de materiales de construcción o pago de mano de obra, en los programas de mejoramiento o autoconstrucción, cuando se trate

de vivienda progresiva o de vivienda substituta, provisional o transitoria

- Gestionar los financiamientos que sean requeridos para la realización de los fines anteriores, así como celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos, constituyendo el régimen de propiedad en condominio en los bienes inmuebles que llegaren a integrar su patrimonio, cuando fuere menester, para facilitar su destino final de ser vendidos o arrendados.
- Aplicar los ingresos del fideicomiso en el siguiente orden:
 1. Al pago de los gastos del fideicomiso y de los honorarios fiduciarios.
 2. Al pago de los créditos que se obtengan para la realización de los fines del fideicomiso, en el orden y proporción que resulten necesarios o convenientes, siempre en la forma y términos que al efecto se convenga en los contratos respectivos.

Dada la naturaleza y especialización del fideicomiso las facultades de operación quedan delegadas en el director ejecutivo y delegado fiduciario especial, conforme a la cláusula novena del contrato del fideicomiso, las que al texto dicen:

- Realizar los estudios y proyectos de todas las acciones y programas en que intervenga el fideicomiso.
- Llevar a cabo la dirección y la supervisión y prestar asistencia técnica y administrativa en la construcción de vivienda nueva o en las acciones de mejoramiento, así como del entorno urbano en que estas acciones se realicen.
- Proporcionar asesoría y gestoría para la realización de los trámites relacionados con las licencias, autorizaciones o permisos que requieran las obras en las que participe el fideicomiso.
- Promover y ejecutar acciones de mejoramiento de vivienda ocupada por personas o familias de ingresos mínimos.
- Promover y ejecutar acciones de producción de vivienda nueva, a través del procedimiento de autoconstrucción, así como del equipamiento urbano necesario en apoyo de la misma.
- Promover y ejecutar acciones de vivienda en proceso o terminada de interés social.
- Promover y ejecutar acciones de dotación de infraestructura y urbanización básicas.
- En general realizar todos los actos que le competen como ejecutor de las decisiones del Comité Técnico, actuando con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas, actos de administración y de riguroso dominio, en los términos del artículo 2554 del código civil para el Distrito Federal.

Las obligaciones establecidas al organismo se encontraron hasta antes del año de 1988 comprendidas en varios ordenamientos jurídicos (muchos de ellos reformados y abrogados), a saber:

- Contrato de fideicomiso
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley Federal de Vivienda
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "a" del artículo 123 constitucional
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Siendo así, la conformación de la estructura organizacional inicial del fideicomiso respondió en su época, a las necesidades funcionales tendientes a lograr los objetivos del organismo, bajo la característica de que dicha estructura permitiese en el contexto del proceso administrativo, la delegación de funciones y delimitación de responsabilidades. En este

sentido, el esquema de organización, con el cual surgió el FIVIDESU es el que a continuación se presenta

- Un Director General
- Seis Directores de Área
- Un Asesor.
- Un Contralor Interno
- Un Secretario Particular
- Veintiún Subdirectores de Área
- Cincuenta y tres jefes de Unidad Departamental

Esta estructura integrada por 84 puestos de mandos superiores y medios se mantuvo vigente hasta el 20 de mayo de 1987. A partir de junio del mismo año, como resultado de la dictaminación y autorización efectuada por la Oficialía Mayor del Departamento del Distrito Federal, y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el organismo fue reestructurado.

Bajo la conformación de la estructura dictaminada el organismo estuvo funcionando hasta el 15 de febrero de 1988, fecha en la que con motivo de la compactación de estructuras fueron canceladas 12 plazas de nivel de mandos medios.

A partir de la fecha señalada, la estructura organizacional trabajo con los siguientes mandos:

Un Director General

Cuatro Directores de Área

Un Contralor Interno

Un Secretario Particular

Nueve Subdirectores

Treinta y cinco jefes de unidad departamental

Conformé al manual de organización institucional sancionado en su oportunidad por el Departamento del Distrito Federal y la Secretaria de Programación y Presupuesto, las funciones asignadas para las principales área de responsabilidad, son las que a continuación se detallan.

▪ **Dirección General**

- Dirigir y coordinar la realización de estudios y proyectos de todas las acciones y programas en que intervenga el fideicomiso.
- Dirigir, supervisar y prestar asistencia técnica y administrativa en la construcción de vivienda nueva o en las acciones de mejoramiento, así como del entorno urbano en que estas acciones se realicen.
- Programar y coordinar la asesoría y gestoría para la realización de los

trámites relacionados con las licencias, autorizaciones o permisos que requieran las obras en las que participe el fideicomiso.

- Organizar, dirigir y coordinar la promoción y ejecución de acciones de mejoramiento de vivienda ocupada por personas o familias de ingresos mínimos.
- Promover y ejecutar acciones de producción de vivienda nueva, a través del procedimiento de autoconstrucción, así como del equipamiento urbano necesario en apoyo de la misma.
- Promover y ejecutar acciones de vivienda en proceso o terminada de interés social.
- Promover y ejecutar acciones de dotación de infraestructura y urbanización básicas.
- Organizar, coordinar, controlar y programar todos los actos que le competen como ejecutor de las decisiones del comité técnico actuando con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas, actos de administración y de riguroso dominio.

▪ **Dirección de parques de materiales.**

- Planear, programar y dirigir las adquisiciones, almacenamiento y distribución de materiales, herramienta, equipo e insumos de construcción optimizando calidad, costo y tiempo.

- Organizar y administrar el funcionamiento y operación de los diferentes parques de materiales propiedad del fideicomiso
- Coordinar la adquisición y distribución de insumos de construcción en base a los requerimientos y necesidades de las áreas técnicas y de los parques de materiales.
- Organizar y coordinar con las diferentes direcciones de área el apoyo y asesoría técnica, administrativa y jurídica que determinen proporcionar a la autoconstrucción espontánea.
- Planear dirigir y evaluar los estudios de investigación de mercado en base a lo cual se determinan los costos de adquisición de materiales para los solicitantes.
- Dirigir y coordinar las reuniones del comité de compras del FIVIDESU.
- Conformar el padrón de proveedores con el fin de contar con cotizaciones actualizadas y suficientes para el proceso de toma de decisiones.
- Supervisar y programar el establecimiento de un sistema de almacenamiento que permita regular el abastecimiento y la demanda conforme a la programación establecida.
- Asistir a las sesiones del comité de compras de las entidades adscritas al sector de acuerdo a las instrucciones que dicten las autoridades del FIVIDESU

• **Dirección Técnica**

- Coordinar la realización de estudios tendientes a determinar el impacto social de un desarrollo de vivienda en su entorno urbano.
- Supervisar y coordinar la elaboración de normas técnicas para el diseño y construcción de prototipos de vivienda.
- Coordinar los estudios tendientes a la aplicación de nuevos productos y técnicas en la construcción de vivienda.
- Coordinar la realización de los proyectos arquitectónicos y urbanos.
- Coordinar y supervisar la realización de obras de construcción de mejoramiento y vivienda a través de grupos organizados, asociaciones, contratos de obra y autoconstructores.
- Supervisar los concursos para adjudicación de obra y emitir el dictamen final en base al fallo del comité de directores.
- Vigilar que se realicen los programas, presupuestos y precios unitarios de obra.
- Coordinar que sean realizadas exposiciones, presentaciones, en general toda clase de actividades que requieran el apoyo de diseño gráfico.
- Supervisar que se realice la entrega de vivienda al área de promoción.
- Coordinar la planificación de programación de la adquisición de insumos de construcción en base a los programas de obra.

• Dirección de Promoción Social y Asuntos Jurídicos

- Promover la realización de programas de construcción de vivienda, autoconstrucción y mejoramiento de vivienda.
- Programar y conducir el estudio, análisis y evaluación de propuestas de vivienda que sean presentadas por agrupaciones del sector público o privado, emitiendo en su caso la propuesta de acciones.
- Planear, programar y dirigir la búsqueda, evaluación y selección de tierra para los desarrollos de vivienda.
- Coordinar y dirigir estudios sociológicos, para auxiliar o determinar las características de las viviendas a desarrollar.
- Proponer a acuerdo de sus superiores las acciones de vivienda a desarrollar.
- Diseñar, programar y dirigir programas de desarrollo comunitario.
- Celebrar todo tipo de convenios, contratos de promesa de venta o financiamiento con los beneficiarios de las acciones de vivienda realizada.
- Gestionar la escrituración de los predios adquiridos.
- Apoyar la gestión de transmisión de predios de otras dependencias a la Institución o sus beneficiarios.

- **Dirección de Finanzas y Administración**

- Planear; programar y dirigir la administración de los recursos que forman parte de la institución, así como el presupuesto asignado en forma anual.
- Autorizar los pagos que deba hacer la institución por concepto de bienes y/o servicios prestados a la institución.
- Consolidar la formulación de los estados financieros que deban presentarse ante las autoridades competentes dirigiendo su elaboración.
- Establecer normas, sistemas y procedimientos para el adecuado otorgamiento de los servicios de apoyo a las demás áreas que integran el fideicomiso.
- Establecer y mantener coordinación con los diferentes organismos (bancos, Tesorería del Departamento del Distrito Federal). para la programación y aplicación de los recursos financieros del FIVIDESU.
- Organizar y coordinar la prestación de los servicios básicos, para la operación de la institución.

3.4. ACTIVIDADES SUSTANTIVAS.

Es indudable que para el logro de los objetivos del FIVIDESU, se tuvieron que realizar una serie de acciones tendientes a conjuntar y dar

forma a las actividades, que por su peso específico representaron el quehacer sustantivo de la gestión a realizar. En este sentido, el marco de actuación identifica a estas acciones, en actividades de "a) conducción política, b) de realización de obras y c) de prestación de servicios"⁵².

Dentro de las cuales se destaca lo siguiente:

a) De Conducción Política

Por su ámbito de acción se clasificaron en actividades de materia gubernativa, administrativa y fiscal.

▪ Gubernativa

Territorial.- En este aspecto se llevó a cabo la adquisición de la reserva territorial propia, a efecto de desarrollar en ella, los programas de vivienda; se realizaron las gestiones respectivas para obtener la autorización de desincorporación de predios, en favor de las familias beneficiarias de los programas de vivienda, los cuales se desarrollaron en terrenos adquiridos por el Departamento del Distrito Federal y asignados al fideicomiso para el cumplimiento de sus objetivos, aquí, es conveniente enfatizar que la desincorporación de los predios revistió singular importancia, porque ello

⁵² Departamento del Distrito Federal, Gestión y operación del FIVIDESU 1993-1997. DDF, México, 1997, p. 42-60

constituyó regularizar la propiedad de los inmuebles construidos y asignados a los sectores de la población favorecidos por el Gobierno Capitalino con vivienda digna y decorosa; coordinadamente con las delegaciones políticas y la Secretaría General de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal, se implementaron y aplicaron programas de desarrollo urbano, a fin de que los conjuntos habitacionales, se viesen favorecidos con los beneficios de la infraestructura de servicios urbanos básicos, elevando la calidad de vida de las zonas territoriales que durante mucho tiempo no tuvieron acceso a tales beneficios.

Poblacional.- en este renglón las actividades desempeñadas, se dirigieron básicamente a la promoción de la organización y participación ciudadana de los sectores más desprotegidos de la población, en la implementación de los programas de vivienda, sobre todo, los relativos a la autoconstrucción, por el papel que juega en ellas la participación comunitaria; a la realización de acciones de conciliación y concertación, con los sectores marginados de la población, con problemas de carácter social, a los que se logró concienciar, respecto de la importancia del desarrollo social en sus comunidades, para coadyuvar con el gobierno capitalino en su interés de procurarles dentro de las limitantes socioeconómicas del país, mejores niveles de vida.

▪ Administrativa

Orgánica.- para el adecuado conocimiento de las funciones asignadas y la debida delimitación de responsabilidades, las actividades en esta materia, se encaminaron a la elaboración del manual de organización y a la implementación de los sistemas de operación e información. Cabe mencionar, que la permanente actualización del manual y de los sistemas implementados permitió elevar los niveles de eficiencia relativos al desarrollo operativo del organismo.

Programática y Presupuestal.- En esta materia, el quehacer administrativo se apoyó en la realización de actividades específicas de programación y resultados, consistiendo éstas, en la formulación y actualización de los programas de mediano plazo, de los programas operativos anuales y de los proyectos de presupuesto anual. Asimismo, en la elaboración de estados financieros y de informes presupuestarios, que en su oportunidad facilitaron la correcta y oportuna toma de decisiones.

Operativa.- El efecto positivo de los resultados alcanzados por el organismo a lo largo de la gestión operativa, básicamente tuvo su origen en el orden que observó el cumplimiento de las siguientes actividades: contratación, ejecución y liquidación de las obras relativas a la construcción de vivienda popular; supervisión permanente de la prestación de servicios tanto para

aspectos sustantivos como para aspectos administrativos de apoyo; promoción del desarrollo social entre las comunidades como elemento complementario del paquete integral de beneficio social que representó la asignación de vivienda; modernización de la administración y desarrollo de personal, mediante los cursos de inducción y capacitación impartidos tanto por el propio organismo como por el Departamento del Distrito Federal, en sus áreas respectivas; modernización de la administración de bienes muebles a través del registro sistemático y permanente de los resguardos que amparan los activos propiedad del organismo; a la formulación y presentación de los informes semestrales de autoevaluación, los cuales sirvieron para calificar el desarrollo del quehacer público a cargo del organismo y para dejar constancia, de las problemáticas enfrentadas en dicho desarrollo, así como de las medidas adoptadas para dar solución a las mismas.

De comunicación.- en este renglón la acción realizada se basó en la ejecución de actividades tendientes a proporcionar la información y orientación a la ciudadanía demandante de vivienda, respecto de los requisitos y trámites a satisfacer para hacerla beneficiaria de los objetivos de la política dictada por el gobierno capitalino en materia de vivienda popular de interés social.

De control.- para dar cumplimiento a la política del Ejecutivo Federal y del Gobierno Capitalino, consistente en la adecuada aplicación de los recursos presupuestarios y en la transparencia de su manejo se realizó permanente y sistemáticamente el seguimiento del gasto público y la realización de auditorías tanto por el órgano de control interno, como por los auditores designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, procurándose la debida atención y aplicación de las medidas correctivas, propuestas como resultado de las observaciones y recomendaciones de las diversas instancias de fiscalización.

Jurídica.- Por lo que hace a este rubro las actividades realizadas comprendieron entre otras, la formulación y celebración de los contratos de promesa de venta con reserva de dominio, relativos al proceso de formalización en la asignación de los programas de vivienda a sus beneficiarios; la coordinación, aplicación y vigilancia de las disposiciones de carácter laboral conllevando esto, una relación contractual justa entre organismo y empleado; conforme a las facultades enmarcadas en el contrato de fideicomiso, la defensa de los intereses de la institución en los diversos juicios promovidos en contra de terceros.

▪ **Fiscal**

Recaudatoria.- En esta materia la actividad quedó circunscrita al cobro de los ingresos derivados: de la recuperación de la cartera crediticia resultante de la asignación de vivienda; de la comercialización de los materiales de construcción, efectuada a través de los parques de materiales que se instalaron para tal fin, y de todos aquellos que se autogeneraron con motivo de operaciones secundarias, tales como los rendimientos financieros obtenidos por inversiones en valores, como resultado de no mantener ociosos los recursos, durante los lapsos que comprendió su disponibilidad.

b) Realización de Obras

En esta materia las actividades realizadas se clasificaron por su característica, en obras de infraestructura y en obras de vivienda.

▪ **Infraestructura**

De equipamiento para la comercialización.- Esta actividad basó su desarrollo, en la construcción e instalación de los parques de materiales ubicados en las delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal.

Estos centros de comercialización, se instalaron en los predios que se encontraban subutilizados y que las delegaciones políticas, asignaron al fideicomiso para un mejor uso y aprovechamiento. Con estas medidas la cobertura de beneficios sociales a la población, no solo se amplió, sino que logró el fortalecimiento deseado para impulsar el desarrollo de la autoconstrucción espontánea.

- **De vivienda**

Unifamiliar.- Dentro de los programas de vivienda realizados por el fideicomiso, la construcción de pies de casa constituyó una de las actividades que en materia de edificación de vivienda, tuvo una singular importancia, ya que este tipo de obras se caracterizó por ser vivienda preparada para su crecimiento posterior, es decir su diseño correspondió a vivienda progresiva, lo cual representó un beneficio adicional a los propietarios, toda vez que los planos que les fueron entregados conjuntamente con la vivienda, se encuentran dimensionados para que el crecimiento de la vivienda se realice conforme a las especificaciones técnicas correspondientes, sin que esto represente, gastos adicionales a los beneficiarios.

Es menester señalar que este tipo de obras fue llevado a cabo atendiendo por un lado, la solicitud y el interés de los propios beneficiarios por ser

propietarios del predio respectivo, y por otro, a la necesidad de reubicar asentamientos que fueron afectados por otras instancias de desarrollo urbano ejecutadas por el mismo Departamento del Distrito Federal.

Plurifamiliar.- Representó, la construcción de vivienda vertical en unidades habitacionales y la actividad sustantiva de mayor relevancia, en virtud, de que los esfuerzos realizados en esta materia, tuvieron como objetivo esencial, dar el mejor aprovechamiento a la reserva territorial dada la escasez de la misma, y a la necesidad de ampliar la cobertura de beneficio social a un mayor número de familias, que durante mucho tiempo constituyeron asentamientos en ciudades perdidas o bien en vecindades decadentes, ambos, con severas problemáticas sociales por el elevado índice de drogadicción, alcoholismo, entre otros.

La construcción de vivienda vertical se desarrolló bajo dos modalidades: una que comprendió la edificación con participación comunitaria y otra la edificación de vivienda terminada.

Para una mejor comprensión de la edificación relativa a las modalidades señaladas, habrá que mencionar, que la construcción con participación comunitaria, vino a constituir la autoconstrucción de vivienda, en la cual los beneficiarios de la misma mediante la aportación de su mano de obra y bajo la dirección y supervisión directa de las áreas técnicas especializadas

del fideicomiso, contribuyeron en los procesos constructivos de su vivienda, cubriendo con esta acción el enganche de lo que más tarde constituyó su patrimonio familiar. Por lo que respecta a la edificación de vivienda terminada, se precisa que ésta se llevó a cabo mediante la contratación de obra pública con empresas constructoras cuya labor, invariablemente quedó sujeta a la supervisión permanente de las áreas técnicas del organismo.

c) Prestación de servicios

Siendo el FIVIDESU una institución eminentemente productora de servicios y satisfactores para la población más rezagada de la Ciudad Capital, las actividades realizadas en esta materia, se ubican en el contexto relativo al abasto de materiales de construcción y al de asistencia social. En este sentido, la descripción de tales actividades es la que a continuación se detalla.

▪ Abasto de Materiales de Construcción

Comercialización.- Con el fin de fomentar la participación ciudadana en el desarrollo de los mecanismos espontáneos de autoconstrucción, ampliación y mejoramiento de su vivienda, así como de fortalecer y estimular el ahorro familiar, la actividad realizada basó su ejecución en la venta de materiales

para la construcción, los cuales fueron ofertados a los sectores de la población de ingresos mínimos, a precios inferiores a los que reguló el mercado normal, como consecuencia del abatimiento en los costos, por la adquisición en grandes volúmenes y por la oportunidad que permitió la capacidad de almacenamiento.

▪ **Asistencia Social,**

Seguridad Social.- En esta materia, la actividad realizada por el fideicomiso vino a constituir la parte complementaria al desarrollo de los programas de vivienda, toda vez que dicha actividad, comprendió la asignación de la vivienda edificada, a los sectores de la población que habiendo reunido los perfiles establecidos para tal fin, vieron cumplido su derecho a la vivienda digna y decorosa.

Desarrollo Comunitario.- En este renglón la actividad llevada a cabo por el fideicomiso, adquirió singular importancia, toda vez que la sola asignación de vivienda no representaba la solución a la problemática social de las comunidades beneficiadas, por lo tanto, hubo la necesidad de que paralelamente al desarrollo constructivo de la vivienda, se realizaran coordinadamente con áreas de la Secretaría de Educación Pública, campañas de alfabetización y con instituciones del sector salud, el

impartimiento de cursos sobre integración familiar, planeación familiar, fecundación y embarazo, etc.

Asimismo, para fortalecer la colaboración vecinal, el organismo impartió cursos de inducción para el uso, conservación y mantenimiento de la vivienda.

3.5. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS

Desde el inicio de la administración del Presidente Miguel de la Madrid, se establecieron lineamientos de austeridad en la aplicación de los recursos públicos, producto de la crisis económica por la que atravesó el país. En este contexto, el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano durante el desarrollo de su incipiente gestión, mantuvo una estricta disciplina en el manejo de los recursos financieros, humanos y materiales, a efecto de salvaguardar el patrimonio que le fue constituido para el cumplimiento de sus objetivos. A continuación se mencionan por rubros, las acciones que condujeron a la obtención de mejores resultados

▪ FINANCIEROS

Conforme al contrato de fideicomiso, el organismo basó el financiamiento de sus operaciones, con los recursos patrimoniales que le

fueron asignados al inicio y durante su gestión.

Por la característica de la conformación de sus recursos patrimoniales es conveniente señalar, que éstos tuvieron como fuente de origen, las siguientes:

- a) **Recursos Fiscales**, los cuales correspondieron a las aportaciones anuales otorgadas por el Departamento del Distrito Federal, conforme a las autorizaciones expedidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para los programas de inversión asignados al sector Distrito Federal, en lo relativo a desarrollo urbano y vivienda, programas que a su vez, fueron contemplados en los presupuestos de egresos aprobados por la Cámara de Diputados, en los respectivos ejercicios.

La captación de los recursos fiscales se efectuó conforme a los calendarios de los presupuestos de ingresos aprobados al organismo, mediante la tramitación mensual de las cuentas por liquidar certificadas, ante la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

- b) **Recursos Propios**.- Éstos representaron a los autogenerados por el organismo, con motivo del propio desarrollo de sus actividades y que para una mayor comprensión de sus fuentes y de su captación, se

comenta lo siguiente:

- *Ingresos provenientes de la venta de inmuebles*, los cuales correspondieron al pago de los adeudos constituidos en favor del organismo, por concepto de la vivienda asignada a las familias beneficiarias de los programas habitacionales o conforme a las tablas de amortización de créditos y los recibos preimpresos establecidos en el sistema operativo de crédito y cobranza.

La captación de este tipo de ingresos se realizó a través de las diversas sucursales del banco nacional de obras y servicios públicos, cuando el pago del acreditado se efectuó dentro del período señalado en el recibo del talonario anual que le fue entregado para tales fines y a través de las cajas operativas del propio fideicomiso, cuando los pagos fueron extemporáneos o bien cuando el acreditado así lo decidió.

- *Ingresos derivados de la comercialización de materiales de construcción*, a través de la operación de los diversos parques de materiales establecidos en las delegaciones políticas del Distrito Federal

La captación de estos recursos, se efectuó en los mismos parques en los cuales fueron instaladas cajas de seguridad de servicio Panamericano de

Protección y en las que diariamente se depositaron los ingresos producto de las ventas realizadas.

- *Ingresos provenientes de rendimientos obtenidos por concepto de las inversiones en valores, de los fondos liquidos, que estando disponibles se aplicaron a conceptos de inversión financiera, a efecto de no mantenerlos ociosos o improductivos, en los términos de las atribuciones contenidas en el contrato de fideicomiso y con el objeto único de fortalecer el patrimonio del organismo.*

c) **Aportaciones de bienes.**- Éstas se presentaron por un lado, al nacimiento del fideicomiso, cuando por disposición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y del Departamento del Distrito Federal, se integraron al patrimonio del organismo los activos resultantes de programas de inversión ejecutados por otras dependencias adscritas al propio Departamento del Distrito Federal, y por otro, a los bienes muebles que en el transcurso de la gestión le fueron aportados por renovación habitacional popular.

Finalmente, se debe destacar que la aplicación de los recursos financieros en el desarrollo de las actividades, se realizó conforme a las políticas dictadas por el comité técnico y de distribución de fondos, en este sentido, los recursos fueron, manejados a través de cuentas bancarias de

cheques e inversiones y aplicados, de acuerdo a los calendarios de su programación previa.

▪ HUMANOS

En esta materia la política instituida y llevada a cabo por el

• FIVIDESU se cumplió bajo las siguientes premisas:

- a) Integración de una plantilla de personal, acorde a las medidas de racionalidad y suficiente para obtener adecuados niveles de productividad.
- b) El reclutamiento del personal, idóneo y suficiente para el cumplimiento de los objetivos.
- c) Definición de las directrices relativas a la relación laboral empleado-institución

Conforme al análisis y valuación de puestos sancionado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en su área correspondiente, se llevó a cabo la integración de la plantilla de personal atendiendo el perfil del puesto en cada una de las unidades administrativas, procurando la debida delimitación de responsabilidades a efecto de evitar la duplicidad de funciones y de favorecer la productividad por el adecuado aprovechamiento de los recursos humanos asignados al cumplimiento de las actividades

propias del puesto.

El fideicomiso en el proceso de admisión de personal, estableció las políticas necesarias para realizar el reclutamiento, la selección y la contratación de su personal idóneo, para alcanzar niveles adecuados de eficiencia y eficacia.

▪ MATERIALES

Durante el periodo que comprendió la gestión del organismo, los insumos y los activos fijos adquiridos y manejados en apoyo de las actividades sustantivas y administrativas, significaron acciones de administración y control de singular trascendencia, por la importancia de la inversión efectuada, con cargo a los recursos patrimoniales.

En este sentido, el funcionamiento del proceso de adquisiciones, se realizó invariablemente bajo los siguientes lineamientos:

- Determinación de programas de necesidades, calendarizados trimestralmente, para todas aquellas adquisiciones de apoyo a actividades administrativas.
- Determinación de programas de necesidades acordes a los calendarios de obras y de demanda en la comercialización de materiales de

construcción.

- Autorización del comité de compras instalado para tal fin en el organismo.
- Fincamiento de pedidos, soportado con el mínimo de cotizaciones establecidas en los ordenamientos vigentes.
- Requisiciones justificadas y avaladas por los titulares de las áreas directivas.
- Disponibilidad de recursos financieros y presupuestales, así como las autorizaciones respectivas de las entidades normativas.

La administración de los recursos materiales, comprendió la observancia de los sistemas y procedimientos establecidos para tal fin, por ello la custodia de dichos recursos se realizó en las instalaciones de almacenamiento edificadas por el organismo, en las cuales los grandes volúmenes de insumos que habitualmente fueron adquiridos y los activos de la institución, alcanzaron un alto grado de conservación en beneficio de la calidad de sus componentes, el seguimiento a los suministros de los recursos materiales que apoyaron el desarrollo de las actividades sustantivas y administrativas, se realizó mediante el registro permanente y sistemático de los movimientos de entradas y salidas de almacén en los kardex que operaron en cada lugar de almacenamiento y que estaban enlazados a la contabilidad de la institución. De igual manera, el control de los activos fijos se realizó mediante la elaboración de los resguardos

correspondientes, señalándose en los mismos, a los responsables de su uso y custodia.

Por lo anterior, se concluye que los procesos de adquisiciones, almacenamiento y distribución alcanzaron, satisfactorios niveles de operación y administración.

3.6. ALCANCE, REZAGOS Y RESULTADOS ALCANZADOS

Desde principios de la década de los ochentas, la Ciudad de México se erigia como una de las más densamente pobladas del mundo, con un crecimiento demográfico desmesurado que generó una alta demanda de servicios, esto requirió de acciones concretas para dar solución a sus problemas. Bajo este panorama el Departamento del Distrito Federal, encomendó al Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, la tarea de dar cumplimiento a la política de vivienda de la Ciudad. Así, los primeros resultados alcanzados por el FIVIDESU, en sus primeros años de gestión, pueden sintetizarse en los siguientes:

Construcción de Unidades Habitacionales.

La meta prevista de 1983 a 1988 alcanzó el 68% de cumplimiento, el cual se representa por la construcción de 11,391 viviendas, que conllevaron

un beneficio social a 62,651 personas integrantes de familias de escasos recursos⁵³. Sin embargo, la austeridad a la que obligó la crisis económica, del país no permitió los suficientes recursos financieros para lograr mayores porcentajes de avance y beneficio social.

Adquisición e Integración de Reserva Territorial.

En este rubro, los resultados alcanzados muestran un avance poco significativo en relación a lo programado, ya que de un total de 661 mil metros cuadrados, se integraron 77 mil, los cuales representaron el 12% de cumplimiento en este aspecto⁵⁴, se considera importante puntualizar que los resultados obtenidos, no reflejan las causales que incidieron para que el organismo no llevase a cabo una integración mayor de reserva territorial, por lo tanto, se pone de manifiesto que la programación original, estaba condicionada a la acción directa del fideicomiso, de adquirir reserva territorial mediante los recursos que le fuesen autorizados en sus presupuestos anuales, sin embargo, el Departamento del Distrito Federal paulatinamente le fue asignando a FIVIDESU, los predios necesarios para, que este llevara a cabo sus programas de vivienda. Dichos predios venían formando parte de la propia reserva territorial integrada por el gobierno

⁵³ DDF. Datos estadísticos de viviendas concluidas por el FIVIDESU. DDF, México. 1988. p. 13

⁵⁴ Idem.

capitalino En este sentido, las adquisiciones realizadas respondieron únicamente a las necesidades que se presentaron para cumplir con las metas relativas a los programas de inversión autorizados anualmente

A pesar de la importancia que representó el FIVIDESU en la década de los ochenta, para la década siguiente, se empezó a disminuir los recursos asignados a dicho Fideicomiso, las viviendas concluidas fueron decreciendo en una magnitud considerable, a excepción de las registradas en el año de 1990 que sumaron 58 mil 323 viviendas terminas y sólo 2 mil 180, para el año de 1998. Ante dicha situación, en ese año, la Secretaria de Desarrollo Urbano en su carácter de coordinadora del sector vivienda del Distrito Federal, instruyó al FIVIDESU para que las actividades a su cargo fueran encaminadas hacia su extinción, razón por la que se abstuvo de adquirir nuevos compromisos, disminuyendo para el año de 1999 a un 52% su personal, aunado a que en dicho ejercicio, ya no se le autorizó presupuesto alguno para gasto de inversión: por lo que su operación a la fecha se basa en la transferencia de recursos que otorgó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal para su gasto corriente, así como para la estructuración del programa de actividades complementarias orientadas a su extinción. Lo anterior en virtud de que resulta ocioso la existencia del citado fideicomiso, por tener el Instituto las mismas facultades y funciones que éste.

3.7. PREVISIÓN DE SU EXTINCIÓN Y LIQUIDACIÓN.

La liquidación del Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) del ámbito federal y que ahora pertenece a la Administración Pública del Distrito Federal, requiere revisar ciertos conceptos y bases jurídicas de interés.

De acuerdo con lo que estipula el doctor Acosta Romero: "el fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos: a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o de dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés social"⁵⁵.

La creación, en su momento del FIVIDESU, tuvo su origen en lo que establece el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar lo siguiente:

⁵⁵ Acosta Romero. Miguel. Op. cit. p. 359

“Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º fracción III de esta ley son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las entidades y que tengan comités técnicos”⁵⁶

De acuerdo con lo anterior, se desprende que uno de los elementos del fideicomiso público es el fideicomitente que puede ser:

- El gobierno Federal
- Los gobiernos de las Entidades Federativas
- Los Ayuntamientos en los Municipios

Por lo que respecta al FIVIDESU, este fideicomiso fue considerado en su creación por el Gobierno Federal, como prioritario en materia de vivienda, y fue la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultada para constituir dicho fideicomiso.

Mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1983, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, en representación del Poder Ejecutivo Federal, autorizó la

⁵⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 47. México. 1999

constitución de esta Entidad; acto que se hizo constar en el contrato de Fideicomiso de fecha 23 de febrero de 1984, fungiendo como Fideicomitente de la Secretaría en mención y como Fiduciario en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Ahora bien, el artículo Octavo Transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 1997, señala lo siguiente:

ARTÍCULO OCTAVO.- Las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal que correspondan al ámbito orgánico del actual Departamento del Distrito Federal, serán transferidas a la Administración Pública del Distrito Federal. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los órganos de Gobierno de dichas Entidades, en coordinación con la Administración Pública del Distrito Federal, realizarán los actos conducentes que conforme a la naturaleza de cada Entidad deban efectuarse para tal fin de acuerdo con las leyes aplicables.

Asimismo, los artículos 5º y 6º del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establecen que “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la Dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o

desincorporación de Entidades Paraestatales, siendo que para los casos de desincorporaciones, las cuales podrán llevarse a cabo a través de la disolución, extinción, fusión, enajenación o transferencia, se deberá contar con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporaciones”⁵⁷.

Es importante señalar, que aún cuando no se han cumplido los pasos señalados en los preceptos legales antes invocados, y no obstante que la naturaleza formal de esta Entidad es de carácter Federal, esta se encuentra sectorizada al Gobierno del Distrito Federal, quien desde el inicio de la Administración de la Jefa de Gobierno Rosario Robles ha instrumentado como política su extinción, aunado a que con la creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, resulta ociosa la existencia de este Fideicomiso, por tener dicho Instituto las mismas facultades y funciones que éste.

Cabe señalar, que tanto el artículo 357 fracción VI de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, como la Cláusula Décimo Primera del contrato de creación de este Fideicomiso, establecen que la extinción de esta Entidad sólo podrá darse a través de la revocación que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de Fideicomitente.

⁵⁷ Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Art. 5º y 6º.

No obstante lo anterior, y toda vez que desde el año de 1998 la Secretaría de Desarrollo Urbano, en su carácter de coordinadora del sector vivienda del Distrito Federal, instruyó a esta Entidad para que las actividades que realiza sean encaminadas hacia su extinción, razón por la que deberá abstenerse de adquirir nuevos compromisos. Con base en dicha instrucción, en el año de 1998 este Fideicomiso disminuyó su plantilla de personal en un 20% y para el año de 1999 se dio la reducción del 52%, aunado a que a principios del presente ejercicio no le fue autorizado presupuesto alguno para gasto de inversión, por lo que su operación a la fecha se basa en la transferencia de 84.9 miles de pesos que le transfirió el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, quien entre otras cosas ha instruido a este Fideicomiso para que la aplicación de recursos propios se oriente al gasto corriente, así como a la elaboración de un programa de actividades complementarias orientadas a su extinción.

Con base en lo antes expuesto, debe destacarse que formalmente no se cuenta aún con la orden de extinción de este Fideicomiso, es decir, no se ha dado cumplimiento con las disposiciones legales invocadas.

CAPÍTULO IV.

PERSPECTIVA QUE SE PRESENTA ANTE LA DESAPARICIÓN DEL FIVIDESU

Este último capítulo, tiene como finalidad vislumbrar las perspectivas que se originan ante la creación del Instituto de Vivienda (INVI) y la promulgación de la Ley de Vivienda, ambas del Distrito Federal. Siendo que resulta ociosa la existencia del FIVIDESU, por tener dicho fideicomiso, las mismas facultades y funciones que se le han concedido al INVI.

4.1. CREACIÓN DEL INSTITUTO DE VIVIENDA.

El día 5 de junio del año de 1995, cuando se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Acuerdo por el que se crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, se intentó coordinar por primera vez, los esfuerzos en el terreno vivienda, dentro de la Ciudad de México, tratando de controlar los tres fideicomisos existentes a esa fecha: el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO), el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) y el Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE). Sin embargo, estos fideicomisos adscritos al Departamento del Distrito Federal, enfrentaron las consecuencias de la crisis económica de diciembre de 1994, que produjeron retrasos considerables en el desarrollo de los programas de vivienda, por la falta de

fluidez en el financiamiento bancario y dificultades para el acceso de beneficiarios de bajos ingresos a los créditos hipotecarios.

Bajo ese panorama, las acciones de un "Sistema de Vivienda" mejor estructurado y preparado para enfrentar situaciones adversas, estuvieron desde a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, por lo que desde ese año, se buscó aunque no formalmente, la extinción y liquidación de los fideicomisos existentes.

Con la elección de Cuauhtémoc Cárdenas como nuevo Jefe de Gobierno del Distrito Federal, entra en vigor un nuevo Decreto por el que se crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el día 29 de Septiembre del año de 1998; abrogando el anterior acuerdo, publicado el día 5 de Junio del año de 1995.

Así, el nuevo Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), se erige como organismo público descentralizado de la Administración Pública del D.F. con personalidad jurídica y patrimonio propio, bajo la decisión de concentrar la totalidad de los nuevos programas de vivienda en el INVI.

De esta manera, FICAPRO y FIVIDESU, los fideicomisos que integran el sector, no pusieron en marcha ningún programa nuevo durante el año de 1999; por el contrario, para racionalizar el uso de los recursos,

reducir la diversidad de programas y establecer reglas de operación únicas, aplicables a todos los programas del INVI, iniciaron un proceso de preliquidación.

Bajo este nuevo marco jurídico, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, tiene por objeto “diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos del Distrito Federal, dentro del marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y de los programas que se deriven de él”⁵⁸.

Las atribuciones y obligaciones del INVI, han quedado establecidas también, en el decreto por el cual fue creado, mencionando en su artículo tercero, las siguientes:

- I. “Proponer y coadyuvar con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda del Distrito Federal;
- II. Contribuir con la Administración Pública del Distrito Federal, en la proyección, diseño y ejecución del Programa de Vivienda del Distrito Federal, enfocado principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos de la Ciudad de

⁵⁸ Decreto que crea el Instituto de vivienda del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de septiembre de 1998. Art. Segundo.

- México; así como en la coordinación de los organismos de vivienda del Gobierno del Distrito Federal;
- III Fomentar la creación, uso, mejoramiento y modificación de los espacios urbanos requeridos para el Programa de Vivienda, así como del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
 - IV. Promover la creación de una bolsa de suelo urbano con viabilidad técnica y jurídica para desarrollos habitacionales;
 - V. Promover, estimular, fomentar y ejecutar programas de adquisición y acondicionamiento de suelo urbano, público y privado, así como la edificación; remodelación, regeneración y rehabilitación de vivienda en todas sus modalidades;
 - VI. Propiciar y concertar la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional, así como coadyuvar en la gestión ante el Sistema Financiero para el otorgamiento de créditos a favor de los beneficiarios de sus programas;
 - VII. Financiar las obras de construcción que se deriven de la ejecución de los programas de vivienda;
 - VIII. Promover y ejecutar en coordinación con instituciones financieras, el otorgamiento de créditos con garantías diversas, para la adquisición en propiedad de las viviendas en renta o locales comerciales integrados a éstas, a favor de los beneficiarios del Programa de Vivienda, incluidas las vecindades en evidente estado de deterioro que requieran rehabilitación o sustitución total o parcial en favor de sus ocupantes;
 - IX. Coadyuvar con la autoridad competente, en la integración de los expedientes técnicos y demás documentación que se requiera, para

obtener inmuebles a través de la expropiación o desincorporación, destinados al Programa de Vivienda;

- X. Recuperar a través del Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular, el producto que genere la enajenación de las viviendas asignadas a los beneficiarios de sus programas y de los préstamos que otorgue, salvo en los casos en que las condiciones del préstamo determinen que la recuperación se realice por medio de otros mecanismos;
- XI. Coadyuvar con el fomento y obtención de préstamos para la construcción, rehabilitación, mejoramientos adquisición de vivienda, a favor de la población de escasos recursos del Distrito Federal;
- XII. Otorgar préstamos en forma directa con la correspondiente garantía real, quirografaria o cualquier otra a cargo de los beneficiarios de sus programas;
- XIII. Realizar y fomentar la investigación tecnológica que tenga por fin lograr la reducción de costos y el mejoramiento de la vivienda y sus espacios;
- XIV. Administrar y disponer de los recursos humanos, materiales, financieros y de servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos;
- XV. Promover y realizar los actos jurídicos y administrativos necesarios, en los casos en que así proceda, para la constitución del Régimen de Propiedad en Condominio, en los inmuebles que adquieran los beneficiarios, a través de los programas de vivienda en los que intervenga la Administración Pública del Distrito Federal y en general brindar la asesoría y orientación en materia habitacional que corresponda;
- XVI. Proporcionar asistencia técnica y administrativa en el desarrollo de los programas de vivienda, así como asesoría y gestoría en los

trámites relacionados con las obras o acciones en que participe el organismo;

XVII. Celebrar los actos jurídicos, contratos y convenios, que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto. y

XVIII. Las demás que te confieran otras disposiciones jurídicas aplicables y el Consejo Directivo”⁵⁹.

Bajo este nuevo esquema jurídico se entiende, porque el FIVIDESU, comenzó desde el año de 1999, a realizar los tramites respectivos de preliquidación, con la finalidad de no duplicar las funciones que se le han conferido al INVI, y que como se comentó, es el organismo de mayor importancia dentro de la actual política de vivienda del Gobierno del Distrito Federal.

4.2. LA NUEVA LEY DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL.

Con la publicación de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, el día 2 de marzo del 2000 en la Gaceta Oficial del D.F., se abre nuevas perspectivas de acción en materia de política de vivienda. Este nuevo ordenamiento, junto con el Instituto de Vivienda (INVI), comenzarían a entrelazarse para definir precisamente, dicha política de vivienda.

⁵⁹ Idem. p. 3.

Bajo este esquema jurídico y como parte del proceso de reestructuración administrativa del Gobierno del Distrito Federal, desde el año de 1999, los recursos del FIVIDESU, como ya se ha señalado, fueron canalizados a la preliquidación del fideicomiso, y con ello concluir los compromisos financieros originados por la realización de sus programas de vivienda iniciados en años anteriores, abarcando los aspectos técnicos, jurídicos y administrativos. Esto se entiende porque, el INVI, pasa a ser la institución más importante en materia de vivienda y los Fideicomisos creados en años pasados, duplican funciones.

Por tal motivo, la redimensión de las atribuciones del Instituto de Vivienda, se ven fortalecidas en la Ley de Vivienda del Distrito Federal (LVDF), al señalar su artículo 10 lo siguiente:

Artículo 10. El Instituto, tendrá además de las atribuciones comprendidas en su Decreto de creación, las siguientes:

- I. Establecer las medidas conducentes a asegurar el cumplimiento de los programas y orientaciones aprobados por el Jefe de Gobierno en materia de vivienda; en particular fijar prioridades cuando fuere necesario en los aspectos no previstos en las normas generales y asignar en consecuencia los recursos;
- II. Formular y someter a la aprobación del Jefe de Gobierno las normas reglamentarias que se deriven de la presente Ley, así como sus modificaciones:

- III. Coordinar las decisiones que adopten otros organismos públicos en aspectos conexos;
- IV. Ser el responsable de ejecutar los fondos habitacionales del Gobierno de la Ciudad.
- V. Verificar el cumplimiento de las normas vigentes y evaluar la realización de los programas. A este efecto podrá:
 - a. Requerir toda clase de información a las dependencias y organismos públicos y privados que operen en materia de vivienda;
 - b. Hacer observaciones a las dependencias y organismos de la administración pública del Distrito Federal, sobre las normas, acciones o procedimientos, en materia de vivienda, para su ajuste o corrección.

Siendo así, las disposiciones establecidas en la LVDF son de interés social para todos el territorio del Distrito Federal, siendo que tienen por objeto:

- I. "Orientar la política de vivienda y las acciones habitacionales del Gobierno del Distrito Federal en concurrencia con las diversas disposiciones económicas, sociales, urbanas y poblacionales, establecidas para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México;
- II. Definir los lineamientos generales de la política y los programas de vivienda en la entidad;
- III. Regular las acciones de los sectores público, privado y social dirigidas a garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa para toda familia que habite el Distrito Federal;

- IV. Establecer los criterios de protección y promoción para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo del Distrito Federal.
- V. Establecer el carácter normativo y regulador en materia habitacional, del Gobierno del Distrito Federal y:
- VI. Propiciar y fomentar la participación de los sectores social y privado para la producción de vivienda en todas sus modalidades.”⁶⁰

Por lo que se refiere a la Política de Vivienda, esta se orientará por los siguientes principios y líneas generales:

- I. “Congruencia con los programas de desarrollo económico, social y urbano del Gobierno del Distrito Federal;
- II Considerar la vivienda como factor de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y preservación de los recursos y características del medio ambiente;
- III. Establecimiento de los criterios de coordinación entre los diversos organismos públicos de vivienda, tanto federales como locales, y la concertación con los sectores social y privado;
- IV. Operar el Programa de Vivienda del Distrito Federal, base de la acción habitacional del Distrito Federal;
- V. Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas que serán sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo;

⁶⁰ Ley de Vivienda del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de marzo de 2000, Art. 1.

- VI. Considerará como aportación económica de grupos u organizaciones sociales, su ahorro propio, su suelo propio, su proyecto ejecutivo, su gestión y trámites y supervisión, los que se restarán al costo final de la vivienda.
- VII. Propiciar el diseño de la vivienda y la construcción de la misma considerando el desarrollo integral de las personas con discapacidad física;
- VIII. Proporcionar vivienda transitoria en los casos de familias desalojadas temporalmente, por estar en riesgo su seguridad, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley de Desarrollo Urbano, de Protección Civil, del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, o como resultado de algún desastre natural, en la medida que la situación de emergencia lo requiera, durante el tiempo que se lleven a cabo las labores tendientes de rehabilitación o mejoramiento requeridos, y de acuerdo con la disposición financiera con la que se cuente;
- IX. Generar un Sistema Financiero que considere el cofinanciamiento y cuya aplicación se base en el ahorro, el crédito y la ayuda de beneficio social. Se fijarán las bases para la población que no es considerada sujeta de crédito desde el esquema bancario, además de la población vulnerable y en situación de riesgo;
- X. Promover la adecuación de las reglas de operación del sector financiero, bancario y constructor de vivienda a las necesidades y circunstancias de cada sector social y económico;
- XI. Fortalecer la capacidad financiera del Instituto para ampliar su atención, diversificar las modalidades de financiamiento e instrumentar mecanismos que mejoren la recuperación crediticia;

- XII. Fomentar, reconocer, y concertar la participación de los diferentes productores de vivienda: personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado;
- XIII. Facilitar la producción de vivienda mediante la simplificación, reducción de tramites y requisitos en su gestión.
- XIV. Dar mantenimiento y mejorar el inventario habitacional existente;
- XV. Reconocer, alentar y apoyar los procesos habitacionales y la producción social de vivienda;
- XVI. Establecer los criterios para evitar las condiciones de vulnerabilidad de las viviendas, ante los fenómenos naturales y sociales que colocan a sus habitantes en situación de riesgo;
- XVII. Fomentar la asesoría y asistencia en materia de gestión, financiera, legal, técnica y administrativa, para el desarrollo y ejecución de la acción habitacional;
- XVIII. Integración de una red de productores y distribuidores de materiales y componentes de la vivienda para que apoyen los procesos de producción social de vivienda;
- XIX. Destinar recursos a la investigación tecnológica, a la innovación y promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;
- XX. Promover y estimular la producción y distribución de materiales y elementos para la construcción de vivienda de carácter innovador, a efecto de reducir costos;
- XXI. La difusión y la información de los programas públicos de vivienda, con objeto de un mejor conocimiento por los beneficiarios;
- XXII. Generar una base estadística habitacional en el Distrito Federal que incluye tanto a los diferentes productores como a los

beneficiarios para mejorar la política, el programa y las acciones habitacionales"⁶¹.

Es conveniente enfatizar, que las autoridades competentes en la aplicación de las disposiciones legales de vivienda, que estable la LVDF en su artículo 7, son:

- a) El Jefe de Gobierno del distrito Federal.
- b) La Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, y
- c) El Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Por tal motivo, el FIVIDESU, queda fuera de esta aplicación.

4.3. LA PERSPECTIVA DEL MANEJO DE FONDOS EN MATERIA DE VIVIENDA.

Según datos del Secretario de la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: Rodolfo Pichardo Mendoza, el Gobierno del D.F. eroga alrededor de 9 millones de pesos al mes y 108 millones al año, por concepto del pago de interés moratorio por créditos

⁶¹ Ibidem Art. 14

irrecuperables que fueron otorgados por el Fideicomiso de Vivienda Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) y el de Casa Propia (FICAPRO)⁶²

En este sentido, con la LVDF, se abre un nuevo camino para salvaguardar los fondos que son asignados al INVI y ser aplicados cabalmente bajo la supervisión de la Secretaría de Finanzas y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Así, el artículo 30 de la LVDF establece que los recursos del INVI, a efecto de cumplir con su finalidad, se destinarán a realizar las siguientes acciones:

- I. Promoción, estudios y proyectos;
- II. Adquisición y reciclamiento de suelo urbano para vivienda;
- III. Autoproducción, producción de vivienda nueva y vivienda progresiva en todas sus modalidades;
- IV. Mejoramiento y autoconstrucción de vivienda incluidos:
 - a. La regularización de la tenencia de la tierra, de la vivienda y de los conjuntos habitacionales;
 - b. La producción o adquisición de materiales, elementos y componentes de la vivienda;
 - c. El otorgamiento de apoyos financieros a la dotación, introducción o mejoramiento de la infraestructura, el

⁶² "<http://www.rim.unam.mx/ACIME/MAY99/990516m.htm>"

equipamiento y los servicios urbanos necesarios o complementarios de la vivienda;

- V. Créditos de largo plazo para adquisición de vivienda;
- VI. Crédito puente de corto plazo para:
 - a. La producción de vivienda en arrendamiento y/o con opción a compra.
 - b. Convertir vivienda en renta en vivienda propia
- VII. Crédito puente para la rehabilitación de viviendas de alto riesgo catalogadas como monumento histórico.
- VIII. Otorgamiento de garantías financieras para la recuperación de:
 - a. Cartera hipotecaria de vivienda, y
 - b. Cartera de vivienda de arrendamiento con opción a compra;
- IX. Apoyos para la bursatilización de:
 - a. Cartera hipotecaria de vivienda;
 - b. Cartera de vivienda de arrendamiento con opción compra;
- X. Otorgar subsidios y apoyos a los sistemas de ahorro para la vivienda y a la bolsa de suelo para la vivienda;
- XI. Fomentar actividades científicas, técnicas o cualesquiera otras relacionadas con la vivienda;
- XII. En general, para promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población de bajos recursos económicos y
- XIII. Las demás acciones que las leyes y reglamentos señalen.

Para cumplir con lo anteriormente expuesto, el INVI debe impulsar "la constitución de los fondos de ahorro e inversión, de administración, de garantía y de rescate para la vivienda, creados con activos seguros,

rentables y de fácil liquidación, con las primas que deben pagar los beneficiarios” (artículo 31), con el fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- a. Promover el ahorro productivo de los beneficiarios;
- b. Generar los fondos que garanticen la administración y recuperación de los créditos en caso de fallecimiento de los beneficiarios u otros riesgos previstos en los contratos de crédito;
- c. El que los beneficiarios, puedan cubrir sus créditos en los términos y porcentajes establecidos en sus contratos.

Siendo así, el artículo 25 de la LVDF establece que “la aplicación de recursos públicos para la vivienda en el Distrito Federal tiene por objeto la promoción de la producción, ampliar la oferta habitacional y regular la relación entre el cumplimiento del derecho a la vivienda y los intereses de mercado”.

Por tal motivo, el Gobierno del Distrito Federal con objeto de apoyar a la población de bajos recursos económicos, establecerá un conjunto de mecanismos y acciones para captar y destinar financiamiento para los programas de vivienda que le estén relacionados (artículo 26)

Las propuestas programáticas de vivienda que utilicen fondos del Gobierno de la Ciudad deberán ser dictaminadas por la Secretaría de Finanzas, antes de su aprobación por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal. (artículo 27).

Para el financiamiento a la producción y adquisición de vivienda, se han impulsado una serie de medidas:

- I. Diversificar los esquemas de financiamiento, de conformidad con los niveles de ingresos de la población que se busca beneficiar;
- II. Mejorar y ampliar las fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento;
- III. Fomentar la utilización de los recursos del mercado de dinero que permitan un flujo constante de financiamiento a largo plazo, con costos de intermediación financiera competitivos;
- IV. Impulsar el fortalecimiento del mercado secundario de hipotecas, que mediante la movilización de la inversión en las carteras hipotecarias, permita ampliar la fuente de financiamientos;
- V. Fomentar la participación de más y diversos intermediarios financieros, a efecto de generar una mayor competitividad en el sector. (artículo 28 de la LVDF)

En este sentido, el Programa de Vivienda propuesto por el Gobierno del Distrito Federal y aplicado por el INVI, se ejecutará de acuerdo a las modalidades individuales o colectivas de financiamiento, señaladas en el artículo 29 de la Ley:

- I. "Crédito o préstamo con garantía hipotecaria, otorgado por particulares y/o por el sistema bancario;
- II. Inversión directa del Gobierno de la Ciudad, cuya aplicación se hará a través del Instituto;
- III. Inversión de otros organismos públicos federales de vivienda, que operan en el Distrito Federal;
- IV. Inversión mixta, del Gobierno del Distrito Federal y aportes del sector privado y otras fuentes de financiamiento;
- V. Ahorro colectivo de los beneficiarios;
- VI. Otros fondos" (artículo 29).

Los créditos de vivienda, que se concedan a través de INVI, suponen la devolución de los mismos, en los términos de la normatividad aplicable. En consecuencia sólo podrán otorgarse en proporción a la capacidad de pago del beneficiario. Por tal motivo, la amortizaciones de intereses, de ningún crédito de vivienda otorgado por el Instituto debe superar el veinte por ciento de los ingresos nominales mensuales de la familia beneficiaria (artículo 33).

Sin embargo, establece el artículo 34, que si por efecto de la situación económica del país o por la evolución de los ingresos familiares el pago del crédito llegara a representar más del treinta por ciento de los ingresos nominales mensuales de la familia beneficiaria, el deudor tendrá derecho a acogerse a las soluciones que el INVI establezca, a través del FIDERE, con el objeto de no superar esta proporción.

En el caso de la extensión del plazo de recuperación, éste se documentará mediante acta que se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad, sin cargo alguno, dándole nueva fecha a la inscripción para el cómputo de sus plazos de caducidad (artículo 35).

4.4. LA TRASMISIÓN DE DERECHOS Y OBLIGACIONES VIGENTES AL MOMENTO DE LA EXTINCIÓN

El Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, es un fideicomiso de carácter federal, que a lo largo de 16 años, intento solucionar los problemas de vivienda del Distrito Federal. Sin embargo, en la última década, vio disminuida sustancialmente su actividad como promotor de la vivienda, cuando en el año de 1991 concluyó 5,335 viviendas, y solo 2,384 en 1998. A pesar de este rezago, el fideicomiso fue dotado de una serie de recursos materiales, financieros, técnicos y humanos –los cuales han sido mencionados en el capítulo tres–, que se espera sean

absorbidos por el INVI, en el corto plazo, siendo que su situación financiera a la fecha, no muestra más operaciones, más que las de finalizar un promedio de 4,000 viviendas y de transferir los recursos mencionados al ámbito local.

Debe recordarse que para dar por formalizada la extinción del FIVIDESU, el Gobierno del Distrito Federal, actualmente tiene las facultades para extinguir el mencionado fideicomiso al señalar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo "octavo" lo siguiente: "Las entidades Paraestales de las Administración Pública Federal que correspondan al ámbito orgánico del actual Departamento del Distrito Federal, serán transferidas a la Administración Pública del Distrito Federal. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los Órganos de Gobierno de dichas Entidades, en coordinación con la Administración Pública del Distrito Federal, realizarán los actos conducentes que conforme a la naturaleza de cada Entidad deban efectuarse para tal fin de acuerdo con las leyes aplicables".

aspectos sustantivos como para aspectos administrativos de apoyo; promoción del desarrollo social entre las comunidades como elemento complementario del paquete integral de beneficio social que representó la asignación de vivienda; modernización de la administración y desarrollo de personal, mediante los cursos de inducción y capacitación impartidos tanto por el propio organismo como por el Departamento del Distrito Federal, en sus áreas respectivas; modernización de la administración de bienes muebles a través del registro sistemático y permanente de los resguardos que amparan los activos propiedad del organismo, a la formulación y presentación de los informes semestrales de autoevaluación, los cuales sirvieron para calificar el desarrollo del quehacer público a cargo del organismo y para dejar constancia, de las problemáticas enfrentadas en dicho desarrollo, así como de las medidas adoptadas para dar solución a las mismas.

De comunicación.- en este renglón la acción realizada se basó en la ejecución de actividades tendientes a proporcionar la información y orientación a la ciudadanía demandante de vivienda, respecto de los requisitos y trámites a satisfacer para hacerla beneficiaria de los objetivos de la política dictada por el gobierno capitalino en materia de vivienda popular de interés social.

De control.- para dar cumplimiento a la política del Ejecutivo Federal y del Gobierno Capitalino, consistente en la adecuada aplicación de los recursos presupuestarios y en la transparencia de su manejo se realizó permanente y sistemáticamente el seguimiento del gasto público y la realización de auditorías tanto por el órgano de control interno, como por los auditores designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, procurándose la debida atención y aplicación de las medidas correctivas, propuestas como resultado de las observaciones y recomendaciones de las diversas instancias de fiscalización.

Jurídica.- Por lo que hace a este rubro las actividades realizadas comprendieron entre otras, la formulación y celebración de los contratos de promesa de venta con reserva de dominio, relativos al proceso de formalización en la asignación de los programas de vivienda a sus beneficiarios; la coordinación, aplicación y vigilancia de las disposiciones de carácter laboral conllevando esto, una relación contractual justa entre organismo y empleado; conforme a las facultades enmarcadas en el contrato de fideicomiso, la defensa de los intereses de la institución en los diversos juicios promovidos en contra de terceros.

▪ Fiscal

Recaudatoria.- En esta materia la actividad quedó circunscrita al cobro de los ingresos derivados: de la recuperación de la cartera crediticia resultante de la asignación de vivienda; de la comercialización de los materiales de construcción, efectuada a través de los parques de materiales que se instalaron para tal fin, y de todos aquellos que se autogeneraron con motivo de operaciones secundarias, tales como los rendimientos financieros obtenidos por inversiones en valores, como resultado de no mantener ociosos los recursos, durante los lapsos que comprendió su disponibilidad.

b) Realización de Obras

En esta materia las actividades realizadas se clasificaron por su característica, en obras de infraestructura y en obras de vivienda

▪ Infraestructura

De equipamiento para la comercialización.- Esta actividad basó su desarrollo, en la construcción e instalación de los parques de materiales ubicados en las delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal.

Estos centros de comercialización, se instalaron en los predios que se encontraban subutilizados y que las delegaciones políticas, asignaron al fideicomiso para un mejor uso y aprovechamiento. Con estas medidas la cobertura de beneficios sociales a la población, no solo se amplió, sino que logro el fortalecimiento deseado para impulsar el desarrollo de la autoconstrucción espontánea.

▪ De vivienda

Unifamiliar.- Dentro de los programas de vivienda realizados por el fideicomiso, la construcción de pies de casa constituyó una de las actividades que en materia de edificación de vivienda, tuvo una singular importancia, ya que este tipo de obras se caracterizó por ser vivienda preparada para su crecimiento posterior, es decir su diseño correspondió a vivienda progresiva. lo cual representó un beneficio adicional a los propietarios, toda vez que los planos que les fueron entregados conjuntamente con la vivienda, se encuentran dimensionados para que el crecimiento de la vivienda se realice conforme a las especificaciones técnicas correspondientes, sin que esto represente, gastos adicionales a los beneficiarios.

Es menester señalar que este tipo de obras fue llevado a cabo atendiendo por un lado, la solicitud y el interés de los propios beneficiarios por ser

propietarios del predio respectivo, y por otro, a la necesidad de reubicar asentamientos que fueron afectados por otras instancias de desarrollo urbano ejecutadas por el mismo Departamento del Distrito Federal.

Plurifamiliar.- Representó, la construcción de vivienda vertical en unidades habitacionales y la actividad sustantiva de mayor relevancia, en virtud, de que los esfuerzos realizados en esta materia, tuvieron como objetivo esencial, dar el mejor aprovechamiento a la reserva territorial dada la escasez de la misma, y a la necesidad de ampliar la cobertura de beneficio social a un mayor número de familias, que durante mucho tiempo constituyeron asentamientos en ciudades perdidas o bien en vecindades decadentes, ambos, con severas problemáticas sociales por el elevado índice de drogadicción, alcoholismo, entre otros.

La construcción de vivienda vertical se desarrolló bajo dos modalidades: una que comprendió la edificación con participación comunitaria y otra la edificación de vivienda terminada.

Para una mejor comprensión de la edificación relativa a las modalidades señaladas, habrá que mencionar, que la construcción con participación comunitaria, vino a constituir la autoconstrucción de vivienda, en la cual los beneficiarios de la misma mediante la aportación de su mano de obra y bajo la dirección y supervisión directa de las áreas técnicas especializadas

del fideicomiso, contribuyeron en los procesos constructivos de su vivienda, cubriendo con esta acción el enganche de lo que más tarde constituyó su patrimonio familiar. Por lo que respecta a la edificación de vivienda terminada, se precisa que ésta se llevó a cabo mediante la contratación de obra pública con empresas constructoras cuya labor, invariablemente quedó sujeta a la supervisión permanente de las áreas técnicas del organismo.

c) Prestación de servicios

Siendo el FIVIDESU una institución eminentemente productora de servicios y satisfactores para la población más rezagada de la Ciudad Capital, las actividades realizadas en esta materia, se ubican en el contexto relativo al abasto de materiales de construcción y al de asistencia social. En este sentido, la descripción de tales actividades es la que a continuación se detalla.

• Abasto de Materiales de Construcción

Comercialización.- Con el fin de fomentar la participación ciudadana en el desarrollo de los mecanismos espontáneos de autoconstrucción, ampliación y mejoramiento de su vivienda, así como de fortalecer y estimular el ahorro familiar, la actividad realizada basó su ejecución en la venta de materiales

para la construcción, los cuales fueron ofertados a los sectores de la población de ingresos mínimos, a precios inferiores a los que reguló el mercado normal, como consecuencia del abatimiento en los costos, por la adquisición en grandes volúmenes y por la oportunidad que permitió la capacidad de almacenamiento.

▪ **Asistencia Social,**

Seguridad Social.- En esta materia, la actividad realizada por el fideicomiso vino a constituir la parte complementaria al desarrollo de los programas de vivienda, toda vez que dicha actividad, comprendió la asignación de la vivienda edificada, a los sectores de la población que habiendo reunido los perfiles establecidos para tal fin, vieron cumplido su derecho a la vivienda digna y decorosa.

Desarrollo Comunitario.- En este renglón la actividad llevada a cabo por el fideicomiso, adquirió singular importancia, toda vez que la sola asignación de vivienda no representaba la solución a la problemática social de las comunidades beneficiadas, por lo tanto, hubo la necesidad de que paralelamente al desarrollo constructivo de la vivienda, se realizaran coordinadamente con áreas de la Secretaría de Educación Pública, campañas de alfabetización y con instituciones del sector salud, el

impartimiento de cursos sobre integración familiar, planeación familiar, fecundación y embarazo, etc.

Asimismo, para fortalecer la colaboración vecinal, el organismo impartió cursos de inducción para el uso, conservación y mantenimiento de la vivienda.

3.5. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS

Desde el inicio de la administración del Presidente Miguel de la Madrid, se establecieron lineamientos de austeridad en la aplicación de los recursos públicos, producto de la crisis económica por la que atravesó el país. En este contexto, el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano durante el desarrollo de su incipiente gestión, mantuvo una estricta disciplina en el manejo de los recursos financieros, humanos y materiales, a efecto de salvaguardar el patrimonio que le fue constituido para el cumplimiento de sus objetivos. A continuación se mencionan por rubros, las acciones que condujeron a la obtención de mejores resultados

▪ FINANCIEROS

Conforme al contrato de fideicomiso, el organismo basó el financiamiento de sus operaciones, con los recursos patrimoniales que le

fueron asignados al inicio y durante su gestión.

Por la característica de la conformación de sus recursos patrimoniales es conveniente señalar, que éstos tuvieron como fuente de origen, las siguientes:

- a) **Recursos Fiscales**, los cuales correspondieron a las aportaciones anuales otorgadas por el Departamento del Distrito Federal, conforme a las autorizaciones expedidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para los programas de inversión asignados al sector Distrito Federal, en lo relativo a desarrollo urbano y vivienda, programas que a su vez, fueron contemplados en los presupuestos de egresos aprobados por la Cámara de Diputados, en los respectivos ejercicios.

La captación de los recursos fiscales se efectuó conforme a los calendarios de los presupuestos de ingresos aprobados al organismo, mediante la tramitación mensual de las cuentas por liquidar certificadas, ante la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

- b) **Recursos Propios**.- Éstos representaron a los autogenerados por el organismo, con motivo del propio desarrollo de sus actividades y que para una mayor comprensión de sus fuentes y de su captación, se

comenta lo siguiente:

- *Ingresos provenientes de la venta de inmuebles*, los cuales correspondieron al pago de los adeudos constituidos en favor del organismo, por concepto de la vivienda asignada a las familias beneficiarias de los programas habitacionales o conforme a las tablas de amortización de créditos y los recibos preimpresos establecidos en el sistema operativo de crédito y cobranza.

La captación de este tipo de ingresos se realizó a través de las diversas sucursales del banco nacional de obras y servicios públicos, cuando el pago del acreditado se efectuó dentro del período señalado en el recibo del talonario anual que le fue entregado para tales fines y a través de las cajas operativas del propio fideicomiso, cuando los pagos fueron extemporáneos o bien cuando el acreditado así lo decidió.

- *Ingresos derivados de la comercialización de materiales de construcción*, a través de la operación de los diversos parques de materiales establecidos en las delegaciones políticas del Distrito Federal

La captación de estos recursos, se efectuó en los mismos parques en los cuales fueron instaladas cajas de seguridad de servicio Panamericano de

Protección y en las que diariamente se depositaron los ingresos producto de las ventas realizadas.

- *Ingresos provenientes de rendimientos obtenidos por concepto de las inversiones en valores, de los fondos líquidos,* que estando disponibles se aplicaron a conceptos de inversión financiera, a efecto de no mantenerlos ociosos o improductivos, en los términos de las atribuciones contenidas en el contrato de fideicomiso y con el objeto único de fortalecer el patrimonio del organismo.

c) **Aportaciones de bienes.**- Éstas se presentaron por un lado, al nacimiento del fideicomiso, cuando por disposición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y del Departamento del Distrito Federal, se integraron al patrimonio del organismo los activos resultantes de programas de inversión ejecutados por otras dependencias adscritas al propio Departamento del Distrito Federal, y por otro, a los bienes muebles que en el transcurso de la gestión le fueron aportados por renovación habitacional popular.

Finalmente, se debe destacar que la aplicación de los recursos financieros en el desarrollo de las actividades, se realizó conforme a las políticas dictadas por el comité técnico y de distribución de fondos, en este sentido, los recursos fueron, manejados a través de cuentas bancarias de

cheques e inversiones y aplicados, de acuerdo a los calendarios de su programación previa.

• HUMANOS

En esta materia la política instituida y llevada a cabo por el

• FIVIDESU se cumplió bajo las siguientes premisas:

- a) Integración de una plantilla de personal, acorde a las medidas de racionalidad y suficiente para obtener adecuados niveles de productividad.
- b) El reclutamiento del personal, idóneo y suficiente para el cumplimiento de los objetivos.
- c) Definición de las directrices relativas a la relación laboral empleado-institución

Conforme al análisis y valuación de puestos sancionado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en su área correspondiente, se llevó a cabo la integración de la plantilla de personal atendiendo el perfil del puesto en cada una de las unidades administrativas, procurando la debida delimitación de responsabilidades a efecto de evitar la duplicidad de funciones y de favorecer la productividad por el adecuado aprovechamiento de los recursos humanos asignados al cumplimiento de las actividades

propias del puesto.

El fideicomiso en el proceso de admisión de personal, estableció las políticas necesarias para realizar el reclutamiento, la selección y la contratación de su personal idóneo, para alcanzar niveles adecuados de eficiencia y eficacia.

▪ MATERIALES

Durante el periodo que comprendió la gestión del organismo, los insumos y los activos fijos adquiridos y manejados en apoyo de las actividades sustantivas y administrativas, significaron acciones de administración y control de singular trascendencia, por la importancia de la inversión efectuada, con cargo a los recursos patrimoniales.

En este sentido, el funcionamiento del proceso de adquisiciones, se realizó invariablemente bajo los siguientes lineamientos:

- Determinación de programas de necesidades, calendarizados trimestralmente, para todas aquellas adquisiciones de apoyo a actividades administrativas.
- Determinación de programas de necesidades acordes a los calendarios de obras y de demanda en la comercialización de materiales de

construcción.

- Autorización del comité de compras instalado para tal fin en el organismo.
- Fincamiento de pedidos, soportado con el mínimo de cotizaciones establecidas en los ordenamientos vigentes.
- Requisiciones justificadas y avaladas por los titulares de las áreas directivas.
- Disponibilidad de recursos financieros y presupuestales, así como las autorizaciones respectivas de las entidades normativas.

La administración de los recursos materiales, comprendió la observancia de los sistemas y procedimientos establecidos para tal fin, por ello la custodia de dichos recursos se realizó en las instalaciones de almacenamiento edificadas por el organismo, en las cuales los grandes volúmenes de insumos que habitualmente fueron adquiridos y los activos de la institución, alcanzaron un alto grado de conservación en beneficio de la calidad de sus componentes, el seguimiento a los suministros de los recursos materiales que apoyaron el desarrollo de las actividades sustantivas y administrativas, se realizó mediante el registro permanente y sistemático de los movimientos de entradas y salidas de almacén en los kardex que operaron en cada lugar de almacenamiento y que estaban enlazados a la contabilidad de la institución. De igual manera, el control de los activos fijos se realizó mediante la elaboración de los resguardos

correspondientes, señalándose en los mismos, a los responsables de su uso y custodia

Por lo anterior, se concluye que los procesos de adquisiciones, almacenamiento y distribución alcanzaron, satisfactorios niveles de operación y administración.

3.6. ALCANCE, REZAGOS Y RESULTADOS ALCANZADOS

Desde principios de la década de los ochentas, la Ciudad de México se erigía como una de las más densamente pobladas del mundo, con un crecimiento demográfico desmesurado que generó una alta demanda de servicios, esto requirió de acciones concretas para dar solución a sus problemas. Bajo este panorama el Departamento del Distrito Federal, encomendó al Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, la tarea de dar cumplimiento a la política de vivienda de la Ciudad. Así, los primeros resultados alcanzados por el FIVIDESU, en sus primeros años de gestión, pueden sintetizarse en los siguientes:

Construcción de Unidades Habitacionales.

La meta prevista de 1983 a 1988 alcanzó el 68% de cumplimiento, el cual se representa por la construcción de 11,391 viviendas, que conllevaron

un beneficio social a 62,651 personas integrantes de familias de escasos recursos⁵³ Sin embargo, la austeridad a la que obligó la crisis económica, del país no permitió los suficientes recursos financieros para lograr mayores porcentajes de avance y beneficio social.

Adquisición e Integración de Reserva Territorial.

En este rubro, los resultados alcanzados muestran un avance poco significativo en relación a lo programado, ya que de un total de 661 mil metros cuadrados, se integraron 77 mil, los cuales representaron el 12% de cumplimiento en este aspecto⁵⁴, se considera importante puntualizar que los resultados obtenidos, no reflejan las causales que incidieron para que el organismo no llevase a cabo una integración mayor de reserva territorial, por lo tanto, se pone de manifiesto que la programación original, estaba condicionada a la acción directa del fideicomiso, de adquirir reserva territorial mediante los recursos que le fuesen autorizados en sus presupuestos anuales, sin embargo, el Departamento del Distrito Federal paulatinamente le fue asignando a FIVIDESU, los predios necesarios para, que este llevara a cabo sus programas de vivienda. Dichos predios venían formando parte de la propia reserva territorial integrada por el gobierno

⁵³ DDF. Datos estadísticos de viviendas concluidas por el FIVIDESU. DDF, México. 1988. p 13

⁵⁴ Idem.

capitalino. En este sentido, las adquisiciones realizadas, respondieron únicamente a las necesidades que se presentaron para cumplir con las metas relativas a los programas de inversión autorizados anualmente.

A pesar de la importancia que representó el FIVIDESU en la década de los ochenta, para la década siguiente, se empezó a disminuir los recursos asignados a dicho Fideicomiso, las viviendas concluidas fueron decreciendo en una magnitud considerable, a excepción de las registradas en el año de 1990 que sumaron 58 mil 323 viviendas terminas y sólo 2 mil 180, para el año de 1998. Ante dicha situación, en ese año, la Secretaría de Desarrollo Urbano en su carácter de coordinadora del sector vivienda del Distrito Federal, instruyó al FIVIDESU para que las actividades a su cargo fueran encaminadas hacia su extinción, razón por la que se abstuvo de adquirir nuevos compromisos, disminuyendo para el año de 1999 a un 52% su personal, aunado a que en dicho ejercicio, ya no se le autorizó presupuesto alguno para gasto de inversión, por lo que su operación a la fecha se basa en la trasferencia de recursos que otorgó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal para su gasto corriente, así como para la estructuración del programa de actividades complementarias orientadas a su extinción. Lo anterior en virtud de que resulta ocioso la existencia del citado fideicomiso, por tener el Instituto las mismas facultades y funciones que éste.

3.7. PREVISIÓN DE SU EXTINCIÓN Y LIQUIDACIÓN.

La liquidación del Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) del ámbito federal y que ahora pertenece a la Administración Pública del Distrito Federal, requiere revisar ciertos conceptos y bases jurídicas de interés.

De acuerdo con lo que estipula el doctor Acosta Romero: "el fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o de dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés social"⁵⁵.

La creación, en su momento del FIVIDESU, tuvo su origen, en lo que establece el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar lo siguiente

⁵⁵ Acosta Romero, Miguel Op. cit. p. 359

“Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º fracción III de esta ley son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las entidades y que tengan comités técnicos”⁵⁶

De acuerdo con lo anterior, se desprende que uno de los elementos del fideicomiso público es el fideicomitente que puede ser:

- El gobierno Federal
- Los gobiernos de las Entidades Federativas
- Los Ayuntamientos en los Municipios

Por lo que respecta al FIVIDESU, este fideicomiso fue considerado en su creación por el Gobierno Federal, como prioritario en materia de vivienda, y fue la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultada para constituir dicho fideicomiso.

Mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1983, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, en representación del Poder Ejecutivo Federal, autorizó la

⁵⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 47. México. 1999

constitución de esta Entidad, acto que se hizo constar en el contrato de Fideicomiso de fecha 23 de febrero de 1984, fungiendo como Fideicomitente de la Secretaría en mención y como Fiduciario en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Ahora bien, el artículo Octavo Transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 1997, señala lo siguiente:

ARTÍCULO OCTAVO.- Las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal que correspondan al ámbito orgánico del actual Departamento del Distrito Federal, serán transferidas a la Administración Pública del Distrito Federal. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los órganos de Gobierno de dichas Entidades, en coordinación con la Administración Pública del Distrito Federal, realizarán los actos conducentes que conforme a la naturaleza de cada Entidad deban efectuarse para tal fin de acuerdo con las leyes aplicables.

Asimismo, los artículos 5º y 6º del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establecen que "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la Dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o

desincorporación de Entidades Paraestatales, siendo que para los casos de desincorporaciones, las cuales podrán llevarse a cabo a través de la disolución, extinción, fusión, enajenación o transferencia, se deberá contar con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporaciones”⁵⁷.

Es importante señalar, que aún cuando no se han cumplido los pasos señalados en los preceptos legales antes invocados, y no obstante que la naturaleza formal de esta Entidad es de carácter Federal, esta se encuentra sectorizada al Gobierno del Distrito Federal, quien desde el inicio de la Administración de la Jefa de Gobierno Rosario Robles ha instrumentado como política su extinción, aunado a que con la creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, resulta ociosa la existencia de este Fideicomiso, por tener dicho Instituto las mismas facultades y funciones que éste.

Cabe señalar, que tanto el artículo 357 fracción VI de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, como la Cláusula Décimo Primera del contrato de creación de este Fideicomiso, establecen que la extinción de esta Entidad sólo podrá darse a través de la revocación que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de Fideicomitente.

⁵⁷ Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Art. 5º y 6º.

No obstante lo anterior, y toda vez que desde el año de 1998 la Secretaria de Desarrollo Urbano, en su carácter de coordinadora del sector vivienda del Distrito Federal, instruyó a esta Entidad para que las actividades que realiza sean encaminadas hacia su extinción, razón por la que deberá abstenerse de adquirir nuevos compromisos. Con base en dicha instrucción, en el año de 1998 este Fideicomiso disminuyó su plantilla de personal en un 20% y para el año de 1999 se dio la reducción del 52%, aunado a que a principios del presente ejercicio no le fue autorizado presupuesto alguno para gasto de inversión, por lo que su operación a la fecha se basa en la transferencia de 84.9 miles de pesos que le transfirió el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, quien entre otras cosas ha instruido a este Fideicomiso para que la aplicación de recursos propios se oriente al gasto corriente, así como a la elaboración de un programa de actividades complementarias orientadas a su extinción.

Con base en lo antes expuesto, debe destacarse que formalmente no se cuenta aún con la orden de extinción de este Fideicomiso, es decir, no se ha dado cumplimiento con las disposiciones legales invocadas.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El problema de vivienda en México, se agudiza desde principios de la década de los ochentas, por lo que desde el año de 1983, la Cámara de Diputados decidió dar solución a esta problemática social, ampliando los recursos presupuestales en la materia, los que fueron asignados al entonces Departamento del Distrito Federal, quien de inmediato implementó políticas, estrategias y programas de vivienda. Surge así el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, el 5 de diciembre de 1983

SEGUNDA.- El Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, tuvo como objetivo primordial ejecutar actividades tendientes a promover y realizar programas de vivienda destinadas a satisfacer las necesidades de la población de ingresos mínimos de la ciudad de México.

TERCERA - El FIVIDESU, es un fideicomiso público, a través del cual, el Gobierno del Distrito Federal, con el carácter de fideicomitente, transmitió la titularidad de bienes del dominio público, a la institución fiduciaria Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, para realizar un fin lícito de interés social, que en este caso fue: la de ejecutar actividades tendientes a promover y realizar programas de vivienda, desarrollo social y urbano.

CUARTA.- La Cláusula Décimo Primera del contrato de creación del FIVIDESU, previó la extinción de dicho fideicomiso público, a través de la revocación que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de Fideicomitente. Dicha extensión, también se establece dentro del artículo 357 fracción VI de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

QUINTA. La liquidación del FIVIDESU, obedece a la necesidad que tiene el Gobierno del Distrito Federal, de homogenizar los programas y trámites de vivienda, los cuales permanecieron muy disgregados, durante años.

SEXTA.- La operación y liquidación del FIVIDESU por parte del Gobierno del Distrito Federal, se encuentran rodeadas de estricta legalidad, por los efectos que produce el artículo Octavo Transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de fecha 4 de diciembre de 1997, ya que "Las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal que corresponden al ámbito orgánico del actual Departamento del Distrito Federal, deberán ser transferidas a la Administración Pública del Distrito Federal. Por lo que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como los órganos de Gobierno de dichas Entidades, en coordinación con la Administración Pública del Distrito Federal, deben realizar los actos conducentes que conforme a la

naturaleza de cada Entidad deban efectuarse para tal fin de acuerdo con las leyes aplicables.

SÉPTIMA.- El FIVIDESU, es una entidad de carácter Federal, que se encuentra sectorizada al Gobierno del Distrito Federal, quien desde el inicio de la Administración de la Jefa de Gobierno Rosario Robles, promovió la extinción del FIVIDESU, siendo que con la creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, resultó ociosa la existencia de este Fideicomiso, por tener dicho Instituto las mismas facultades y funciones que aquel.

OCTAVA.- El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), se erige como organismo público descentralizado de la Administración Pública del D.F. con personalidad jurídica y patrimonio propio; bajo la decisión de concentrar la totalidad de los nuevos y viejos programas de vivienda. De esta manera, FIVIDESU, y otros fideicomisos que integran el sector, no pusieron en marcha ningún programa nuevo durante el año de 1999; por el contrario, para racionalizar el uso de los recursos, reducir la diversidad de programas y establecer reglas de operación únicas, aplicables a todos los programas del INVI, iniciaron un proceso de preliquidación.

reducir la diversidad de programas y establecer reglas de operación únicas, aplicables a todos los programas del INVI. iniciaron un proceso de preliquidación.

Bajo este nuevo marco jurídico, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, tiene por objeto “diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos del Distrito Federal, dentro del marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y de los programas que se deriven de él”⁵⁸.

Las atribuciones y obligaciones del INVI, han quedado establecidas también, en el decreto por el cual fue creado, mencionando en su artículo tercero, las siguientes:

- I. “Proponer y coadyuvar con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda del Distrito Federal;
- II. Contribuir con la Administración Pública del Distrito Federal, en la proyección, diseño y ejecución del Programa de Vivienda del Distrito Federal, enfocado principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos de la Ciudad de

⁵⁸ Decreto que crea el Instituto de vivienda del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de septiembre de 1998. Art. Segundo.

- México; así como en la coordinación de los organismos de vivienda del Gobierno del Distrito Federal;
- III Fomentar la creación, uso, mejoramiento y modificación de los espacios urbanos requeridos para el Programa de Vivienda, así como del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
 - IV Promover la creación de una bolsa de suelo urbano con viabilidad técnica y jurídica para desarrollos habitacionales;
 - V Promover, estimular, fomentar y ejecutar programas de adquisición y acondicionamiento de suelo urbano, público y privado, así como la edificación, remodelación, regeneración y rehabilitación de vivienda en todas sus modalidades;
 - VI Propiciar y concertar la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional, así como coadyuvar en la gestión ante el Sistema Financiero para el otorgamiento de créditos a favor de los beneficiarios de sus programas;
 - VII. Financiar las obras de construcción que se deriven de la ejecución de los programas de vivienda;
 - VIII. Promover y ejecutar en coordinación con instituciones financieras, el otorgamiento de créditos con garantías diversas, para la adquisición en propiedad de las viviendas en renta o locales comerciales integrados a éstas, a favor de los beneficiarios del Programa de Vivienda, incluidas las vecindades en evidente estado de deterioro que requieran rehabilitación o sustitución total o parcial en favor de sus ocupantes;
 - IX Coadyuvar con la autoridad competente, en la integración de los expedientes técnicos y demás documentación que se requiera, para

- obtener inmuebles a través de la expropiación o desincorporación, destinados al Programa de Vivienda;
- X. Recuperar a través del Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular, el producto que genere la enajenación de las viviendas asignadas a los beneficiarios de sus programas y de los prestamos que otorgue, salvo en los casos en que las condiciones del préstamo determinen que la recuperación se realice por medio de otros mecanismos;
- XI. Coadyuvar con el fomento y obtención de prestamos para la construcción, rehabilitación, mejoramientos adquisición de vivienda, a favor de la población de escasos recursos del Distrito Federal;
- XII. Otorgar prestamos en forma directa con la correspondiente garantía real, quirografaria o cualquier otra a cargo de los beneficiarios de sus programas;
- XIII. Realizar y fomentar la investigación tecnológica que tenga por fin lograr la reducción de costos y el mejoramiento de la vivienda y sus espacios;
- XIV. Administrar y disponer de los recursos humanos, materiales, financieros y de servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos;
- XV. Promover y realizar los actos jurídicos y administrativos necesarios, en los casos en que así proceda, para la constitución del Régimen de Propiedad en Condominio, en los inmuebles que adquieran los beneficiarios, a través de los programas de vivienda en los que intervenga la Administración Pública del Distrito Federal y en general brindar la asesoría y orientación en materia habitacional que corresponda;
- XVI. Proporcionar asistencia técnica y administrativa en el desarrollo de los programas de vivienda, así como asesoría y gestoría en los

- trámites relacionados con las obras o acciones en que participe el organismo;
- XVII. Celebrar los actos jurídicos, contratos y convenios, que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto. y
- XVIII. Las demás que te confieran otras disposiciones jurídicas aplicables y el Consejo Directivo”⁵⁹.

Bajo este nuevo esquema jurídico se entiende, porque el FIVIDESU, comenzó desde el año de 1999, a realizar los trámites respectivos de preliquidación, con la finalidad de no duplicar las funciones que se le han conferido al INVI, y que como se comentó, es el organismo de mayor importancia dentro de la actual política de vivienda del Gobierno del Distrito Federal.

4.2. LA NUEVA LEY DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL.

Con la publicación de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, el día 2 de marzo del 2000 en la Gaceta Oficial del D.F., se abre nuevas perspectivas de acción en materia de política de vivienda. Este nuevo ordenamiento, junto con el Instituto de Vivienda (INVI), comenzarán a entrelazarse para definir precisamente, dicha política de vivienda.

⁵⁹ Idem. p. 3.

Bajo este esquema jurídico y como parte del proceso de reestructuración administrativa del Gobierno del Distrito Federal, desde el año de 1999, los recursos del FIVIDESU, como ya se ha señalado, fueron canalizados a la preliquidación del fideicomiso, y con ello concluir los compromisos financieros originados por la realización de sus programas de vivienda iniciados en años anteriores, abarcando los aspectos técnicos, jurídicos y administrativos. Esto se entiende porque, el INVI, pasa a ser la institución más importante en materia de vivienda y los Fideicomisos creados en años pasados, duplican funciones.

Por tal motivo, la redimensión de las atribuciones del Instituto de Vivienda, se ven fortalecidas en la Ley de Vivienda del Distrito Federal (LVDF), al señalar su artículo 10 lo siguiente:

Artículo 10. El Instituto, tendrá además de las atribuciones comprendidas en su Decreto de creación, las siguientes:

- I Establecer las medidas conducentes a asegurar el cumplimiento de los programas y orientaciones aprobados por el Jefe de Gobierno en materia de vivienda; en particular fijar prioridades cuando fuere necesario en los aspectos no previstos en las normas generales y asignar en consecuencia los recursos;
- II Formular y someter a la aprobación del Jefe de Gobierno las normas reglamentarias que se deriven de la presente Ley, así como sus modificaciones.

- III. Coordinar las decisiones que adopten otros organismos públicos en aspectos conexos;
- IV Ser el responsable de ejecutar los fondos habitacionales del Gobierno de la Ciudad.
- V Verificar el cumplimiento de las normas vigentes y evaluar la realización de los programas. A este efecto podrá:
 - a Requerir toda clase de información a las dependencias y organismos públicos y privados que operen en materia de vivienda;
 - b Hacer observaciones a las dependencias y organismos de la administración pública del Distrito Federal, sobre las normas, acciones o procedimientos, en materia de vivienda, para su ajuste o corrección.

Siendo así, las disposiciones establecidas en la LVDF son de interés social para todos el territorio del Distrito Federal, siendo que tienen por objeto:

- I. "Orientar la política de vivienda y las acciones habitacionales del Gobierno del Distrito Federal en concurrencia con las diversas disposiciones económicas, sociales, urbanas y poblacionales, establecidas para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México;
- II. Definir los lineamientos generales de la política y los programas de vivienda en la entidad;
- III. Regular las acciones de los sectores público, privado y social dirigidas a garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa para toda familia que habite el Distrito Federal;

- IV. Establecer los criterios de protección y promoción para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo del Distrito Federal.
- V. Establecer el carácter normativo y regulador en materia habitacional, del Gobierno del Distrito Federal y.
- VI. Propiciar y fomentar la participación de los sectores social y privado para la producción de vivienda en todas sus modalidades.”⁶⁰

Por lo que se refiere a la Política de Vivienda, esta se orientará por los siguientes principios y líneas generales:

- I. “Congruencia con los programas de desarrollo económico, social y urbano del Gobierno del Distrito Federal,
- II Considerar la vivienda como factor de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y preservación de los recursos y características del medio ambiente;
- III. Establecimiento de los criterios de coordinación entre los diversos organismos públicos de vivienda, tanto federales como locales, y la concertación con los sectores social y privado;
- IV Operar el Programa de Vivienda del Distrito Federal, base de la acción habitacional del Distrito Federal.
- V. Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas que serán sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo;

⁶⁰ Ley de Vivienda del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de marzo de 2000. Art 1

- VI. Considerará como aportación económica de grupos u organizaciones sociales, su ahorro propio, su suelo propio, su proyecto ejecutivo, su gestión y trámites y supervisión, los que se restarán al costo final de la vivienda.
- VII. Propiciar el diseño de la vivienda y la construcción de la misma considerando el desarrollo integral de las personas con discapacidad física;
- VIII. Proporcionar vivienda transitoria en los casos de familias desalojadas temporalmente, por estar en riesgo su seguridad, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley de Desarrollo Urbano, de Protección Civil, del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, o como resultado de algún desastre natural, en la medida que la situación de emergencia lo requiera, durante el tiempo que se lleven a cabo las labores tendientes de rehabilitación o mejoramiento requeridos, y de acuerdo con la disposición financiera con la que se cuente;
- IX. Generar un Sistema Financiero que considere el cofinanciamiento y cuya aplicación se base en el ahorro, el crédito y la ayuda de beneficio social. Se fijarán las bases para la población que no es considerada sujeta de crédito desde el esquema bancario, además de la población vulnerable y en situación de riesgo;
- X. Promover la adecuación de las reglas de operación del sector financiero, bancario y constructor de vivienda a las necesidades y circunstancias de cada sector social y económico;
- XI. Fortalecer la capacidad financiera del Instituto para ampliar su atención, diversificar las modalidades de financiamiento e instrumentar mecanismos que mejoren la recuperación crediticia;

- XII Fomentar, reconocer, y concertar la participación de los diferentes productores de vivienda: personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado;
- XIII. Facilitar la producción de vivienda mediante la simplificación, reducción de tramites y requisitos en su gestión.
- XIV Dar mantenimiento y mejorar el inventario habitacional existente;
- XV. Reconocer, alentar y apoyar los procesos habitacionales y la producción social de vivienda;
- XVI Establecer los criterios para evitar las condiciones de vulnerabilidad de las viviendas, ante los fenómenos naturales y sociales que colocan a sus habitantes en situación de riesgo;
- XVII. Fomentar la asesoría y asistencia en materia de gestión, financiera, legal, técnica y administrativa, para el desarrollo y ejecución de la acción habitacional.
- XVIII. Integración de una red de productores y distribuidores de materiales y componentes de la vivienda para que apoyen los procesos de producción social de vivienda;
- XIX. Destinar recursos a la investigación tecnológica, a la innovación y promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;
- XX Promover y estimular la producción y distribución de materiales y elementos para la construcción de vivienda de carácter innovador, a efecto de reducir costos;
- XXI La difusión y la información de los programas públicos de vivienda, con objeto de un mejor conocimiento por los beneficiarios;
- XXII. Generar una base estadística habitacional en el Distrito Federal que incluye tanto a los diferentes productores como a los

beneficiarios para mejorar la política, el programa y las acciones habitacionales"⁶¹.

Es conveniente enfatizar, que las autoridades competentes en la aplicación de las disposiciones legales de vivienda, que estable la LVDF en su artículo 7, son:

- a) El Jefe de Gobierno del distrito Federal.
- b) La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y
- c) El Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Por tal motivo, el FIVIDESU, queda fuera de esta aplicación.

4.3. LA PERSPECTIVA DEL MANEJO DE FONDOS EN MATERIA DE VIVIENDA.

Según datos del Secretario de la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: Rodolfo Pichardo Mendoza, el Gobierno del D.F. eroga alrededor de 9 millones de pesos al mes y 108 millones al año, por concepto del pago de interés moratorio por créditos

⁶¹ Ibidem Art. 14

irrecuperables que fueron otorgados por el Fideicomiso de Vivienda Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) y el de Casa Propia (FICAPRO)⁶²

En este sentido, con la LVDF, se abre un nuevo camino para salvaguardar los fondos que son asignados al INVI y ser aplicados cabalmente bajo la supervisión de la Secretaría de Finanzas y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Así, el artículo 30 de la LVDF establece que los recursos del INVI, a efecto de cumplir con su finalidad, se destinarán a realizar las siguientes acciones:

- I. Promoción, estudios y proyectos;
- II. Adquisición y reciclamiento de suelo urbano para vivienda;
- III. Autoproducción, producción de vivienda nueva y vivienda progresiva en todas sus modalidades;
- IV. Mejoramiento y autoconstrucción de vivienda incluidos:
 - a. La regularización de la tenencia de la tierra, de la vivienda y de los conjuntos habitacionales;
 - b. La producción o adquisición de materiales, elementos y componentes de la vivienda;
 - c. El otorgamiento de apoyos financieros a la dotación, introducción o mejoramiento de la infraestructura, el

⁶² "<http://www.rim.unam.mx/ACIME/MAY99/990516m.htm>"

- equipamiento y los servicios urbanos necesarios o complementarios de la vivienda;
- V. Créditos de largo plazo para adquisición de vivienda;
 - VI. Crédito puente de corto plazo para:
 - a. La producción de vivienda en arrendamiento y/o con opción a compra.
 - b. Convertir vivienda en renta en vivienda propia
 - VII. Crédito puente para la rehabilitación de viviendas de alto riesgo catalogadas como monumento histórico.
 - VIII. Otorgamiento de garantías financieras para la recuperación de:
 - a. Cartera hipotecaria de vivienda, y
 - b. Cartera de vivienda de arrendamiento con opción a compra;
 - IX. Apoyos para la bursatilización de:
 - a. Cartera hipotecaria de vivienda;
 - b. Cartera de vivienda de arrendamiento con opción compra;
 - X. Otorgar subsidios y apoyos a los sistemas de ahorro para la vivienda y a la bolsa de suelo para la vivienda.
 - XI. Fomentar actividades científicas, técnicas o cualesquiera otras relacionadas con la vivienda;
 - XII. En general, para promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población de bajos recursos económicos y
 - XIII. Las demás acciones que las leyes y reglamentos señalen

Para cumplir con lo anteriormente expuesto, el INVI debe impulsar la constitución de los fondos de ahorro e inversión, de administración, de garantía y de rescate para la vivienda, creados con activos seguros.

rentables y de fácil liquidación, con las primas que deben pagar los beneficiarios" (artículo 31), con el fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- a. Promover el ahorro productivo de los beneficiarios;
- b. Generar los fondos que garanticen la administración y recuperación de los créditos en caso de fallecimiento de los beneficiarios u otros riesgos previstos en los contratos de crédito;
- c. El que los beneficiarios, puedan cubrir sus créditos en los términos y porcentajes establecidos en sus contratos.

Siendo así, el artículo 25 de la LVDF establece que "la aplicación de recursos públicos para la vivienda en el Distrito Federal tiene por objeto la promoción de la producción, ampliar la oferta habitacional y regular la relación entre el cumplimiento del derecho a la vivienda y los intereses de mercado"

Por tal motivo, el Gobierno del Distrito Federal con objeto de apoyar a la población de bajos recursos económicos, establecerá un conjunto de mecanismos y acciones para captar y destinar financiamiento para los programas de vivienda que le estén relacionados (artículo 26)

Las propuestas programáticas de vivienda que utilicen fondos del Gobierno de la Ciudad deberán ser dictaminadas por la Secretaría de Finanzas, antes de su aprobación por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal. (artículo 27).

Para el financiamiento a la producción y adquisición de vivienda, se han impulsado una serie de medidas:

- I. "Diversificar los esquemas de financiamiento, de conformidad con los niveles de ingresos de la población que se busca beneficiar;
- II. Mejorar y ampliar las fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento;
- III. Fomentar la utilización de los recursos del mercado de dinero que permitan un flujo constante de financiamiento a largo plazo, con costos de intermediación financiera competitivos;
- IV. Impulsar el fortalecimiento del mercado secundario de hipotecas, que mediante la movilización de la inversión en las carteras hipotecarias, permita ampliar la fuente de financiamientos;
- V. Fomentar la participación de más y diversos intermediarios financieros, a efecto de generar una mayor competitividad en el sector. (artículo 28 de la LVDF)

En este sentido, el Programa de Vivienda propuesto por el Gobierno del Distrito Federal y aplicado por el INVI, se ejecutará de acuerdo a las modalidades individuales o colectivas de financiamiento, señaladas en el artículo 29 de la Ley:

- I. "Crédito o préstamo con garantía hipotecaria, otorgado por particulares y/o por el sistema bancario;
- II. Inversión directa del Gobierno de la Ciudad, cuya aplicación se hará a través del Instituto;
- III. Inversión de otros organismos públicos federales de vivienda, que operan en el Distrito Federal;
- IV. Inversión mixta, del Gobierno del Distrito Federal y aportes del sector privado y otras fuentes de financiamiento;
- V. Ahorro colectivo de los beneficiarios;
- VI. Otros fondos" (artículo 29).

Los créditos de vivienda, que se concedan a través de INVI, suponen la devolución de los mismos, en los términos de la normatividad aplicable. En consecuencia sólo podrán otorgarse en proporción a la capacidad de pago del beneficiario. Por tal motivo, la amortizaciones de intereses, de ningún crédito de vivienda otorgado por el Instituto debe superar el veinte por ciento de los ingresos nominales mensuales de la familia beneficiaria (artículo 33).

Sin embargo, establece el artículo 34, que si por efecto de la situación económica del país o por la evolución de los ingresos familiares el pago del crédito llegara a representar más del treinta por ciento de los ingresos nominales mensuales de la familia beneficiaria, el deudor tendrá derecho a acogerse a las soluciones que el INVI establezca, a través del FIDERE, con el objeto de no superar esta proporción

En el caso de la extensión del plazo de recuperación, éste se documentará mediante acta que se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad, sin cargo alguno, dándole nueva fecha a la inscripción para el cómputo de sus plazos de caducidad (artículo 35).

4.4. LA TRASMISIÓN DE DERECHOS Y OBLIGACIONES VIGENTES AL MOMENTO DE LA EXTINCIÓN

El Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, es un fideicomiso de carácter federal, que a lo largo de 16 años, intento solucionar los problemas de vivienda del Distrito Federal. Sin embargo, en la última década, vio disminuida sustancialmente su actividad como promotor de la vivienda, cuando en el año de 1991 concluyó 5,335 viviendas, y solo 2,384 en 1998. A pesar de este rezago, el fideicomiso fue dotado de una serie de recursos materiales, financieros, técnicos y humanos -los cuales han sido mencionados en el capítulo tres-, que se espera sean

absorbidos por el INVI, en el corto plazo, siendo que su situación financiera a la fecha, no muestra más operaciones, más que las de finiquitar un promedio de 4,000 viviendas y de transferir los recursos mencionados al ámbito local.

Debe recordarse que para dar por formalizada la extinción del FIVIDESU, el Gobierno del Distrito Federal, actualmente tiene las facultades para extinguir el mencionado fideicomiso al señalar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo "octavo" lo siguiente: "Las entidades Paraestales de las Administración Pública Federal que correspondan al ámbito orgánico del actual Departamento del Distrito Federal, serán trasferidas a la Administración Pública del Distrito Federal. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los Órganos de Gobierno de dichas Entidades, en coordinación con la Administración Pública del Distrito Federal, realizarán los actos conducentes que conforme a la naturaleza de cada Entidad deban efectuarse para tal fin de acuerdo con las leyes aplicables".

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO**, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa. México, 1996.
- ACOSTA ROMERO**, Miguel y **ALMAZÁN ALANIZ**. Pablo R. Tratado teórico práctico de Fideicomiso. Porrúa. México, 1999
- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE DISTRITO FEDERAL**. La vivienda en la Ciudad de México. México, 1991
- BARRERA GRAF**, Jorge. Estudios de Derecho Mercantil. Porrúa, México, 1958
- BATIZA**, Rodolfo. Principios básicos del fideicomiso y de la Administración fiduciaria. Porrúa, México, 1985
- CERVANTES AHUMADA**, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Herrero. México, 1988.
- COVARRUBIAS GAITÁN**, Francisco. "Prospectivas de la Urbanización en la Ciudad de México", en El Mercado de Valores: Prospektivas del Sistema Urbano II. 4 de Abril, México, 2000.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ**, Luis H. y **LUCERO ESPINOSA**, Manual. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa, México. 1994
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**. Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa. México, 1994.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**. Memoria de gestión del

FIVIDESU 1982-1988.México, 1988

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Crónica de FIVIDESU.
DDF. México, 1995.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Gestión y operación del
FIVIDESU 1993-1997. DDF. México, 1997.

DDF. Datos estadísticos de viviendas concluidas por el FIVIDESU. DDF,
México, 1988.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. Dos aspectos de la esencia del
fideicomiso mexicano. Porrúa, México, 1996

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. El fideicomiso. Porrúa,
México, 1999

DUBLÁN, Manuel y Lozano, José María. "Nuevos Límites". en La Ciudad
de México. Antología de Lecturas siglos XVI-XX. Secretaría de Educación
Pública. México, 1995.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo. Porrúa. México, 1995

FIVIDESU. Reglas de operación y políticas de administración crediticia y
financiera. DDF, México, 1988

FLORES VELASCO, Guillermo. "Marco Económico y Financiero de la
Vivienda". en la Vivienda en la Ciudad de México, Memoria. 1er. consulta
pública sobre la vivienda popular. ARDF. INFONAVIT. México, 1991.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. México, 1996.

GARCÍA CUBAS, Antonio. "Nuevas Modificaciones del Territorio", en La Ciudad de México, Antología de Lecturas siglos XVI-XX. Secretaría de Educación Pública. México, 1995.

GORTARÍ RABIELA, Hira de; **Hernández Franyuti**, Regina; **Lau Javien**, Ana y **Zárata Toscano**, Verónica. Compiladores. "La Ciudad de México. Los primeros 100 años de vida independiente", en La Ciudad de México, Antología de Lecturas siglos XVI-XX. Secretaría de Educación Pública. México, 1995.

LANDERRECHE Obregón. "Naturaleza Jurídica del fideicomiso", en Revista Jus, No. 50, Septiembre, México, 1942.

MENDIZÁBAL MEJÍA, Joaquín. "Marco Jurídico de la vivienda en México", en la Vivienda en la Ciudad de México, Memoria. 1er. consulta pública sobre la vivienda popular. ARDF, INFONAVIT. México, 1991.

O'GORMAN, Edmundo. "La traza de la nueva Ciudad". , en La Ciudad de México, Antología de Lecturas siglos XVI-XX. Secretaría de Educación Pública. México, 1995.

OROZCO Y BERRA, Manuel. "La Creación del Distrito Federal", en La Ciudad de México, Antología de Lecturas siglos XVI-XX. Secretaría de Educación Pública. México, 1995.

PÉREZ, Luis. Organismos de vivienda en el Distrito Federal. DDF. México, 1989

PÉREZ, LEONEL. La política social y de vivienda en el D.F. Crónica de la gestión gubernamental 1982-1988. DDF. México, 1987.

PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho. Porrúa, México. 1976.

ROJAS, Manuel. Progresos y alcances de la política de vivienda en el D.F. DDF. México, 1986.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Monografía del Distrito Federal. SEP. México. 1990

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. "La Ciudad de México". Antología de Lecturas siglos XVI-XX. México, 1995

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa: México. 1996.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. Asociación de banqueros de México. México, 1976.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
- Ley de Vivienda del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de marzo de 2000.
- Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
- Ley de Instituciones de Crédito.

- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 1971. Documento histórico. GDF, México, 1988
- Acuerdo por el que se autoriza la constitución del fideicomiso para promover y realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano destinados a satisfacer las necesidades de la población de ingresos mínimos de la Ciudad de México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1983
- Decreto que crea el Instituto de vivienda del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de septiembre de 1998.

naturaleza de cada Entidad deban efectuarse para tal fin de acuerdo con las leyes aplicables.

SÉPTIMA.- El FIVIDESU, es una entidad de carácter Federal, que se encuentra sectorizada al Gobierno del Distrito Federal, quien desde el inicio de la Administración de la Jefa de Gobierno Rosario Robles, promovió la extinción del FIVIDESU, siendo que con la creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, resultó ociosa la existencia de este Fideicomiso, por tener dicho Instituto las mismas facultades y funciones que aquel.

OCTAVA.- El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), se erige como organismo público descentralizado de la Administración Pública del D.F. con personalidad jurídica y patrimonio propio: bajo la decisión de concentrar la totalidad de los nuevos y viejos programas de vivienda. De esta manera, FIVIDESU, y otros fideicomisos que integran el sector, no pusieron en marcha ningún programa nuevo durante el año de 1999, por el contrario, para racionalizar el uso de los recursos, reducir la diversidad de programas y establecer reglas de operación únicas, aplicables a todos los programas del INVI, iniciaron un proceso de preliquidación.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO**, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa. México, 1996.
- ACOSTA ROMERO**, Miguel y **ALMAZÁN ALANIZ**. Pablo R. Tratado teórico práctico de Fideicomiso. Porrúa. México, 1999
- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE DISTRITO FEDERAL**. La vivienda en la Ciudad de México. México, 1991
- BARRERA GRAF**, Jorge. Estudios de Derecho Mercantil. Porrúa, México, 1958
- BATIZA**, Rodolfo. Principios básicos del fideicomiso y de la Administración fiduciaria. Porrúa, México, 1985
- CERVANTES AHUMADA**, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Herrero. México, 1988.
- COVARRUBIAS GAITÁN**, Francisco. "Prospectivas de la Urbanización en la Ciudad de México", en El Mercado de Valores: Prospektivas del Sistema Urbano II. 4 de Abril, México, 2000.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ**, Luis H. y **LUCERO ESPINOSA**, Manual. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa, México. 1994
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**. Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa. México, 1994.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**. Memoria de gestión del

FIVIDESU 1982-1988. México, 1988

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Crónica de FIVIDESU. DDF. México, 1995.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Gestión y operación del FIVIDESU 1993-1997. DDF. México, 1997.

DDF. Datos estadísticos de viviendas concluidas por el FIVIDESU. DDF, México, 1988.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. Dos aspectos de la esencia del fideicomiso mexicano. Porrúa, México, 1996

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. El fideicomiso. Porrúa, México, 1999

DUBLÁN, Manuel y Lozano, José María. "Nuevos Límites". en La Ciudad de México. Antología de Lecturas siglos XVI-XX. Secretaría de Educación Pública. México, 1995.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1995

FIVIDESU. Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera. DDF, México, 1988

FLORES VELASCO, Guillermo. "Marco Económico y Financiero de la Vivienda". en la Vivienda en la Ciudad de México, Memoria. 1er. consulta pública sobre la vivienda popular. ARDF. INFONAVIT. México, 1991.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1996.

GARCÍA CUBAS, Antonio. "Nuevas Modificaciones del Territorio", en La Ciudad de México, Antología de Lecturas siglos XVI-XX. Secretaría de Educación Pública. México, 1995.

GORTARÍ RABIELA, Hira de; **Hernández Franyuti**, Regina; **Lau Javien**, Ana y **Zárate Toscano**, Verónica. Compiladores. "La Ciudad de México. Los primeros 100 años de vida independiente". en La Ciudad de México, Antología de Lecturas siglos XVI-XX. Secretaría de Educación Pública. México, 1995.

LANDERRECHE Obregón. "Naturaleza Jurídica del fideicomiso", en Revista Jus, No. 50, Septiembre, México, 1942.

MENDIZÁBAL MEJÍA, Joaquín. "Marco Jurídico de la vivienda en México", en la Vivienda en la Ciudad de México, Memoria. 1er. consulta pública sobre la vivienda popular. ARDF, INFONAVIT. México, 1991.

O'GORMAN, Edmundo. "La traza de la nueva Ciudad". . en La Ciudad de México, Antología de Lecturas siglos XVI-XX. Secretaría de Educación Pública. México, 1995.

OROZCO Y BERRA, Manuel. "La Creación del Distrito Federal", en La Ciudad de México, Antología de Lecturas siglos XVI-XX. Secretaría de Educación Pública. México, 1995.

PÉREZ, Luis. Organismos de vivienda en el Distrito Federal. DDF. México, 1989

PÉREZ, LEONEL. La política social y de vivienda en el D.F. Crónica de la gestión gubernamental 1982-1988. DDF. México, 1987.

PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho. Porrúa, México. 1976.

ROJAS, Manuel. Progresos y alcances de la política de vivienda en el D.F. DDF. México, 1986.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Monografía del Distrito Federal. SEP. México. 1990

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. "La Ciudad de México". Antología de Lecturas siglos XVI-XX. México, 1995

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa: México. 1996.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. Asociación de banqueros de México. México. 1976.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
- Ley de Vivienda del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de marzo de 2000.
- Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
- Ley de Instituciones de Crédito.

- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 1971. Documento histórico. GDF, México, 1988
- Acuerdo por el que se autoriza la constitución del fideicomiso para promover y realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano destinados a satisfacer las necesidades de la población de ingresos mínimos de la Ciudad de México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1983
- Decreto que crea el Instituto de vivienda del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de septiembre de 1998.