



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

"EXÉGESIS CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVA
SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA EN MÉXICO Y
SUS IMPLICACIONES JURÍDICO - SOCIALES"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA DEL CARMEN RIVERA ALMANZA

ASESOR DE TESIS:
LIC. ENRIQUE GARCÍA CALLEJA

MÉXICO

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

"Si la pobreza de mi ingenio, mi escasa experiencia de las cosas presentes y las incompletas noticias de las antiguas hacen esta tentativa defectuosa y no de gran utilidad, al menos enseñaré el camino a alguno que con más talento, instrucción y juicio realice lo que ahora intento, por lo cual si no consigo elogio, tampoco mereceré censura".

Nicolo Machiavelli

Discursos Sobre la Primera Década de Tito Livio (1531)

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. GENERALIDADES	7
1.1 Concepto y evolución histórica del derecho a la vivienda.....	8
1.1.1 Surgimiento en el orden jurídico.....	8
1.1.2. Evolución del derecho a la vivienda en México.....	14
1.1.2.1. Época Prehispánica.....	15
1.1.2.2. Época Colonial.....	20
1.1.2.3. México Independiente.....	26
1.1.3 Concepto de vivienda y de derecho a la vivienda.....	41
1.2. Connotación filosófico jurídica de la persona humana	46
1.2.1 Persona humana en el Derecho Natural.....	46
1.2.2. Atributos de la persona humana.....	50
1.2.3. La persona humana y la familia.....	55
1.2.4. La persona humana y el Derecho.....	58
1.2.4.1. Los derechos humanos.....	62
1.2.4.2. Medios para garantizar la tutela de los derechos de la persona humana.....	67
2. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO Y SU CUMPLIMIENTO	72
2.1. El derecho a la vivienda en el sistema jurídico constitucional mexicano.....	72

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1.1 Características del derecho a la vivienda	87
2.1.2. Alcance material y formal	92
2.2 Mecanismos jurídicos de cumplimiento	97
2.2.1. En el ámbito Federal	97
2.2.1.1 Ley Federal de Vivienda.....	97
2.2.1.2. Ley General de Asentamientos Humanos.....	113
2.2.1.3. Otros mecanismos federales de cumplimiento	133
2.2.2. Coordinación administrativa en materia de vivienda	148
3. PROBLEMÁTICA JURÍDICO SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA Y PROPUESTA DE REFORMA	159
3.1 Análisis socio-jurídico en materia de vivienda	159
3.1.1. Alcance constitucional en el derecho a la vivienda.....	171
3.1.2. Incongruencias legales.....	177
3.1.1. Problemática burocrática	183
3.2. Propuesta de reforma.....	188
3.2.1. En el derecho constitucional a la vivienda.....	189
3.2.2. En los mecanismos administrativos de ejecución.....	195
CONCLUSIONES	204
ANEXOS	208
BIBLIOGRAFÍA	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo versa sobre un problema que afecta a los mexicanos desde hace mucho tiempo y que para muchos parece no tener solución; se trata de la vivienda, que satisface en el ser humano una de sus necesidades básicas. De ahí la importancia de proveer a toda persona humana de vivienda, escenario que se ha visto impedido por varios factores, que van desde su utilización política, pasando por la burocracia y llegando hasta la corrupción, entre muchas otras.

Tampoco es un secreto para nadie, las crueles condiciones en que se encuentra la vivienda en México, tales como el hacinamiento, la insalubridad, la ausencia de servicios urbanos, la discriminación, además de su principal particularidad, la escasez, esto sin mencionar que dichas viviendas se encuentran innegablemente alejadas de las características de dignidad y decoro que menciona el artículo 4º, párrafo quinto constitucional; frente a este panorama se considera el actual artículo constitucional, carente de elementos jurídicos sustentables de una garantía jurídica, importantes y elementales para la protección y defensa del individuo; situaciones que llevaron a la realización de este

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

trabajo.

Dicha problemática de vivienda es latente, lo que presupone un error de organización y aplicación de las normas rectoras en la materia; aunado a esto, se observa una exagerada carga burocrática en la obtención de vivienda para los sectores menos favorecidos, que ha provocado un desabasto en la vivienda de interés social, y las pocas disponibles para la población, distan mucho de reunir los requisitos de dignidad y decoro que señala el artículo 4º constitucional; por lo que resultó necesaria una reflexión de dicho artículo constitucional y en la función administrativa de las dependencias ejecutivas, encargadas de promover los satisfactores y medios necesarios para obtener vivienda, a fin de encontrar las deficiencias que imposibilitan el desarrollo de la actividad habitacional.

Para la realización de este trabajo, se llevó un método científico deductivo, que conduce de lo general o multilateral a lo particular o unilateral y un método histórico, socio-jurídico, para el análisis de las deficiencias.

Así, siguiendo dicho método se comenzó en el primer capítulo denominado: "Generalidades", un esquema histórico de la evolución y situación de la vivienda, partiendo del surgimiento en el orden jurídico romano, y dando un

panorama general del derecho a la vivienda en México, aterrizando en un concepto integral de vivienda y de derecho a la vivienda. Dentro de este capítulo también se desentrañó la connotación filosófico-jurídica de la persona humana, destacando la importancia del iusnaturalismo y la relación filosófica del derecho a la vivienda con la persona humana.

En el segundo capítulo señalado como: "El derecho a la vivienda en el sistema jurídico constitucional mexicano y su cumplimiento", se desarrolla una exégesis del derecho a la vivienda, en el régimen constitucional mexicano. De igual manera se realizó un análisis de los mecanismos jurídicos de cumplimiento, tales como la Ley Federal de Vivienda, la Ley General de Asentamientos Humanos, políticas de vivienda entre otros dispositivos federales de cumplimiento.

El tercer capítulo designado: "Problemática jurídico social en materia de vivienda y propuesta de reforma", se aboca al análisis social y jurídico en materia de vivienda, evidenciando y comprobando, los elementos generadores del problema habitacional, así como sus consecuencias sociales.

La técnica de investigación utilizada en el presente trabajo fue documental, utilizando como principales fuentes teóricas, el Programa Nacional de Vivienda 1995-2000, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, las leyes y códigos

vinculados en materia de vivienda, jurisprudencia, la Declaración Universal de Derechos Humanos, conferencias internacionales como la de las Naciones Unidas Sobre los Asentamientos Humanos Hábitat II, obras de renombrados juristas como Recasens Siches Luis, Carbonell Miguel, Acosta Romero, además de doctrinarios especialistas en materia de vivienda como Perló Cohen Manuel y Brambila Paz Carlos; notas informativas de diarios mexicanos, así como datos estadísticos del INEGI.

Los problemas de vivienda inicialmente aludidos, han sido comprobados a lo largo de este trabajo. Por lo que substancialmente se determinó, que toda persona humana tiene derecho a la vivienda.

Que la Ley suprema debe ser clara y concisa; en la que se instauren acciones reales, enfocadas a crear programas coordinados de usufructo y propiedad a la vivienda. Así como la desconcentración poblacional e industrial, hacia las zonas menos productivas, para fomentar el progreso en todo el país.

El que la capacidad y la eficacia en la coordinación administrativa, implican especificar las acciones de cada órgano de gobierno en el orden jurídico; integrar a los sectores social y privado para la ejecución de las políticas de vivienda; la implantación de mecanismos tecnológicos

avanzados, que permitan la interacción de los individuos con los aparatos administrativos, para evitar la carga burocrática.

Esto indicó el parámetro inicial para detallar las soluciones, en este sentido se deduce que, un Estado maduramente constituido, actúa por deber y convicción, no por poder y conveniencia. Que los regímenes políticamente y económicamente justos, progresan en todos los ámbitos; no generan discriminaciones, burocracia y corrupción.

1. GENERALIDADES

1.1 Concepto y evolución histórica del derecho a la vivienda

1.1.1 Surgimiento en el orden jurídico

1.1.2. Evolución del derecho a la vivienda en México

1.1.2.1. Época Prehispánica

1.1.2.2. Época Colonial

1.1.2.3. México Independiente

1.1.3 Concepto de vivienda y de derecho a la vivienda

1.2. Connotación filosófico jurídica de la persona humana

1.2.1 Persona humana en el Derecho Natural

1.2.2. Atributos de la persona humana

1.2.4. La persona humana y el Derecho

1.2.4.1. Los derechos humanos

1.2.4.2. Medios para garantizar la tutela de los derechos de la persona humana

1. GENERALIDADES

El presente capítulo es un esbozo histórico del derecho a la vivienda, desde su surgimiento en el orden jurídico, y sus cambios a través del tiempo, ofreciendo un panorama de la vivienda en México durante tres periodos históricos: la época Prehispánica, la Colonia y el México Independiente; con la intención de ubicar las cualidades constantes de las cuales el individuo no ha podido prescindir para su desarrollo social.

Este recorrido a través de las costumbres, organizaciones y derechos que regían en tiempos anteriores; ayudará a cimentar un concepto de vivienda, y a partir del mismo, introducir al análisis de los posteriores capítulos.

Dado que la persona humana es el titular del derecho a la vivienda, es menester destacar las características que la definen en términos filosóficos y jurídicos, desde un enfoque iusnaturalista, hasta un tratamiento jurídico positivo.

Al ahondar en cada una de las características de la persona humana, se fundamentara su papel como portador y centro de todo derecho; buscando los medios que garanticen la aplicación eficaz, en este caso del derecho a la vivienda. Por ello, se dará paso a los siguientes puntos históricos en la

vida jurídica.

1.1 Concepto y evolución histórica del derecho a la vivienda

La habitación ha constituido una de las grandes necesidades del hombre en todos los tiempos; en consecuencia, hacer un estudio comparativo de las causas históricas que encaminaron a la creación de un derecho a la vivienda, ayudara a una comprensión global de la problemática, que establecerá un concepto de vivienda con un enfoque jurídico–histórico. Por ende, es necesario estar al corriente de como y donde se dio el surgimiento de la propiedad.

1.1.1 Surgimiento en el orden jurídico

El estudio de la propiedad en la antigua Roma, ilustra la gestación de los asentamientos humanos, así como la necesidad de crear un orden jurídico, para la administración del territorio romano.

El maestro Eugene Petit¹ explica que, la propiedad atraviesa en general tres fases distintas: la comunidad agraria, cuando el suelo pertenece a todos los miembros de

¹ Vid. Eugène Petit Tratado Elemental de Derecho Romano 15ª. ed. (Tr José Ferrández González). México, Ed Porrúa, s a , 1999 p. 178

una *gens*, (tribu) la propiedad familiar, cuando cada familia llega a ser única propietaria de cierta extensión de tierra que se transmite de varón a varón y la propiedad individual, cuando el suelo pertenece a cada ciudadano.

El establecimiento de las tribus o *gens* en la primera faceta de la propiedad en Roma, da a esta un sentido comunitario. El territorio sólo estaba delimitado por tribus; es decir, cada tribu o *gens* tenía su paraje, el cual pertenecía a todos sus miembros, situación que no propiciaba problemas, debido a que todos disfrutaban de un lugar para su habitación y desarrollo.

Floris Margadant² coincide en que la vasta extensión de tierra y la falta de gobierno debido a la inmadurez del Estado, faculta a la *gens* para disponer del territorio y regirse en forma autónoma, ejercitando en muchos casos, funciones propias del Estado.

En la segunda fase de la propiedad, el Estado ya con mayor consolidación, propicia a la familia a ser única propietaria.

Dentro de cada familia había un monarca doméstico llamado *paterfamilias*, que era a su vez sacerdote y juez en

² Vid. FLORIS MARGADANT. Guillermo El Derecho Privado Romano. Como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea. 24ª ed. México, Ed. Esfinge, 1999 p 22

asuntos de la *domus* (casa); este ejercía un vasto poder sobre los miembros de la familia, siendo único dueño de los bienes domésticos, que sólo se transmitían de varón a varón.

Con esto se Confirma que el Estado sigue respetando el poder de la *domus*, aunque no tardó en recobrar sus derechos sobre el territorio de Roma, por lo que comenzó a encargarse del reparto de tierras.

Según Dionisio de Halicarnaso y Varrón, Rómulo distribuyó el territorio de Roma entre las treinta curias, y después, bajo Numa, en virtud de un nuevo reparto, se concedió a cada familia una parte igual a dos yugadas de tierra (aproximadamente, cincuenta áreas), lo bastante para establecer una casa habitación y un jardín.³

En este sentido, la distribución del territorio tiene beneficios para el Estado y para cada cabeza de familia; para el primero, porque se acrecentaron las propiedades y con esto los tributos, en consecuencia las familias gozarían de protección y legitimación en sus propiedades; esto puede considerarse un derecho incipiente de lo que ahora son las leyes agrarias e incluso, de un derecho a la vivienda.

A medida que se van conquistando las provincias de Italia, el Estado se adjudica la propiedad del territorio,

³ Eugène Petit Op. Cit. pp 178,179

destinando parte de las tierras a la propiedad privada, a razón de adquirir un tributo o censo obligatorio, que algunas veces se distribuía entre los ciudadanos pobres; el pago de este tributo servía igualmente como título de posesión, sin embargo estas tierras, seguían formando parte de *ager publicus* (tierra del Estado) ya que el verdadero propietario era este último.

Esto parece ser la piedra angular sobre la que se edifica la propiedad privada, que ahora podemos relacionar con el artículo 27 Constitucional, párrafo primero, que a la letra dice:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

El maestro Eugéne Petit⁴, menciona que el Estado tomaba como parámetro para el reparto, dos tipos de tierras: las tierras cultas y las incultas; en las que, por ejemplo, las tierras incultas podían ser tomadas por cualquier ciudadano para ser cultivadas, a cambio de un tributo que debía ser pagado al Estado, pero la realidad era que las grandes extensiones de tierra de los patricios, eran cultivadas por sus

⁴ Vid. id.

esclavos o sus clientes los cuales no tenían ningún derecho sobre éstas, pues estaban al servicio del amo. Pese a las grandes injusticias y despotismos, esta clase va ganando representación en Roma y también se van recuperando sus derechos.

"Bajo Tulio Hostilio y sus sucesores hubo repartos gratuitos entre los ciudadanos pobres. Cada uno recibió una parte de siete yugadas."⁵

El reparto de tierras fue muy importante para los intereses del Estado. Siendo el Estado propietario podía regir, legislar y sustraer ingresos para el fisco, consiguiendo al mismo tiempo una distribución equitativa y más organizada; pero la lucha de los ciudadanos ricos por mantener las grandes extensiones de territorio, engendró problemas y desacuerdos con estas leyes; como lo fue otra de ellas:

"La ley Liciana [...] (tuvo) por objeto limitar el número de yugadas del *ager publicus* que cada ciudadano pudiera [...] poseer, y (con ello) proceder a una más equitativa distribución[...]"⁶

Esta problemática da pie a la tercera fase de la propiedad, cuando el suelo pertenece a cada ciudadano; este

⁵ *Id.*

⁶ *Ibid.* p. 180

cambio facilitó la adquisición de la propiedad y proporcionó mayores derechos, aunque la propiedad nunca fue plenamente absoluta, puesto que se anteponía el derecho del Estado y su poder rector sobre los ciudadanos.

Sin duda alguna la intervención del Estado, es clave para la transformación de los asentamientos humanos y el derecho a un espacio territorial. Conforme el Estado adquiere solidez, la organización territorial va teniendo objetivos de ayuda a las clases pobres, pero siendo la ciudad tan grande, era imposible administrarla. De igual manera la transición de República a Imperio que sufrió el Estado, es propicia para la propagación de la propiedad individual, beneficiada por la nueva administración del Imperio.

El maestro Guillermo Floris Margadant⁷ comenta que, el Estado al extender su poderío en las provincias (tierras fuera de Italia), nombraba a funcionarios dentro de cada región, a efecto de llevar una mejor organización, tanto para la distribución de la tierra como para el cobro de tributos; sin embargo, las injusticias y la burocracia de la administración que se dan en esta fase, así como las rebeliones contra el Imperio, provocan que los ricos adquieran mayores extensiones de tierra, apareciendo con ello los latifundios,

⁷ Vid. FLORICE MARGDANT, Guillermo. Op.Cit. pp. 36-40

que hacen de los terratenientes un nuevo poder público.

La inestabilidad política de Roma repercutió indudablemente en la evolución de la propiedad; el nombramiento de funcionarios en las provincias de Italia, fomentó una burocracia imperial, con todo y las buenas intenciones de proporcionar de forma equitativa la tierra, los conflictos de intereses y la lejanía de las regiones, favorecieron los desafueros por parte de los funcionarios que no eran supervisados.

En este sentido, la guía administrativa y las desmedidas cargas de la clase alta, llevan a una indudable inequidad. Aún cuando cada ciudadano podía ser poseedor de un paraje, para él o para su familia, no contaba con lo suficiente para pagar el censo, por lo que muchas veces se veía obligado a dejar las tierras en manos de los regentes romanos, acrecentando la pobreza y el latifundismo. Ambos vicios cometidos en Roma, representaron un factor de suma importancia en la decadencia de la propiedad. Algo parecido ocurre en toda la historia de México. Por lo mismo, el enumerar y analizar los errores constantes en todos los tiempos, favorecerá la búsqueda de posibles soluciones.

1.1.2. Evolución del derecho a la vivienda en México

La importancia de la época Prehispánica, la realidad de

la época Colonial, la Revolución y posteriores conflictos por el poder del México Independiente, resaltan los mecanismos de un orden social que ha planificado en todos los periodos, el descubrimiento de un mejor estilo de vida, malogrado generalmente por factores políticos o económicos. En consecuencia, el evocar dichas causas históricas servirá de base para un examen crítico y objetivo de la equívoca actualidad.

1.1.2.1. Época Prehispánica

Una de las culturas prehispánicas que se estableció en el antiguo Valle de México, de gran importancia para la historia, fue la de los mexicas o aztecas; grupo guerrero que se destaca por su gran organización social y planificación urbana, siendo esta la causa por la que se toma como punto de referencia en los antecedentes. Igualmente, el estudio de otra característica significativa como lo fue su religión, la cual contribuyó para la constitución de su Imperio.

Según el oidor D. Alonso Zurita⁸ al fundarse la Ciudad de Tenochtitlán, las ideas propias de la raza fueron la vida en tribu y el comunismo, entre los mexicas no podía dominar el

⁸ Cit. por RIVA PALACIO, D. Vicente México a través de los Siglos. 21ª ed. México. Ed. Cumbre, 1984 pp. 122.123

espíritu de familia, pues ellos pensaban que los hombres que se unen solamente por el afecto del parentesco forman la tribu; pero los que se ligan por la religión son ya un pueblo.

La ciudad estaba dividida en cuatro *Callpulli* (barrios), debido por una parte a la configuración del islote y por otra al simbolismo religioso del número cuatro; a su vez, estos se subdividieron en 20, que era otro número emblemático.

La grandeza de esta ciudad, era proyectada en su organización urbana; tenía forma de pirámide, el centro era el Templo Mayor, debido a su pensamiento religioso; y a partir de él se organizaba toda la extensión urbana, que estaba conformada, según se dio la división de la tierra:

Las tierras estaban divididas en tres clases: a) las de la corona *tecpantli*, que eran repartidas entre los altos servidores del monarca[...] que las tenían en usufructo[...] cesando el servicio, cesaba el usufructo; b) las tierras que el rey repartía *pitfali*, a los miembros de su familia, las que se transmitían por herencia al hijo mayor[...]; o bien a los guerreros que se distinguían por sus hazañas; estas tierras, podían venderse[...], se daban a empleados públicos para su sustento y representación; c) las tierras destinadas al sostenimiento del culto.[] se llamaban *teotlapan* o tierra de los dioses.[...] Estas propiedades de los templos eran inalienables[...] d) las tierras de los *callpulli* o barrios de la ciudad; de ellas una parte era cultivada por los vecinos y sus productos destinados al mantenimiento del ejército[...] cada quien según sus necesidades y posibilidades de trabajo, o se daban en

arrendamiento a terrazgueros (labrador que paga terrazgo) que pagaban renta en producto de la tierra[...] El derecho de obtener repartimiento y posesión de tierra del *callpuli* se perdía cuando el individuo dejaba de ser vecino del mismo, o cuando dejaba de trabajar su lote por dos años.⁹

La división de la tierra evidentemente favorecía a la nobleza; que estaba conformada por el monarca, los sacerdotes y los militares, quienes también tenían derecho de cobrar tributo sobre ellas.

A pesar del espacio tan reducido que tenían los aztecas, la ciudad crecía con mucha rapidez; así que se hizo necesaria la creación de las chinampas, que ayudaron al sustento del Imperio. De modo que, a mayor extensión, se propiciaba mayor recaudación de impuestos.

La historiadora Sonia Lombardo¹⁰, comenta que había pueblos que pagaban el tributo con materiales para construcción y otros pueblos pagaban con mano de obra, lo que contribuyó para la creación de los grandes templos, obras públicas y habitaciones. Los primeros años de establecidos, la pobreza entre los mexicas era muy grande y

⁹ ESQUIVEL OBREGÓN. Tonbio Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo I. 2ª ed. México, Ed Pomúa. 1984 p 179

¹⁰ Vid LOMBARDO DE RUIZ, Sonia Desarrollo Urbano de México-Tenochtitlán, S/ed. México, Ed. INAH-SEP, 1973 p 47

su vida precaria. Las primeras habitaciones eran sólo jacales de carrizo y vivían de los productos que obtenían de la laguna.

La planificación urbana que se dio al paso de los años, revelaba el esplendor de su Imperio; a pesar de eso, las clases sociales estaban muy marcadas, la riqueza del Imperio azteca estaba en pocas manos. El sistema clasista era tal, que existían leyes para diferenciarlas. Según el misionero franciscano Narcisco Durán:

Salió ordenado que ninguno fuese osado a edificar casa con altos, sino sólo los señores grandes y valientes capitanes, so pena de la vida, y que ninguno osase tener jacales puntiagudos, ni chatos ni redondos en sus casas, sino sólo los grandes señores, so pena de la vida, porque aquellos eran de particular grandeza y merced de los señores, concedida de lo alto por los dioses sólo a ellos.¹¹

Una vez más aparece en la historia el Imperio y sus centrales características; así como en Roma, también en la civilización mexicana se dio el sistema clasista. Hoy día, no es necesario contar con ese tipo de ordenanzas, pues la falta de dinero vasta para que ni siquiera se cuente con una propiedad, distinguiendo cruelmente a las personas, por tanto las grandes mansiones y propiedades están en manos de

¹¹ Cit. por. *Ibid* p 74

unos cuantos; la práctica clasista no ha cambiado mucho, no obstante en aquel período, se pueden rescatar y valorar las obras públicas, pues a pesar de los problemas geográficos a los que se enfrentaron desde su fundación, debido a la falta de tierra, las inundaciones y la escasez de víveres; ellos supieron enfrentar la problemática con la construcción de obras hidráulicas, las calzadas y albarradones (paredes de piedra seca) para evitar inundaciones y conservar comunicación con otras zonas, lo que ayudaba al desarrollo del comercio. A la par, el uso de las chinampas para la agricultura y expansión del territorio que, originaban tributos y ayudaban a la edificación del Imperio azteca.

La problemática imperial, trajo como consecuencia grandes pugnas. Las tribus dominadas por los aztecas querían liberarse del yugo en que las tenían, ya que avasalladas, eran sometidas a la explotación del régimen tributario, sin gozar de otro beneficio que no fuera el de no estar en guerra.

Es de notar que, aún cuando la estratificación de clases era muy grande, el correcto uso y aplicación de los impuestos benefició en mucho al crecimiento del territorio, las obras sociales se ven materializadas en la ciudad de Tenochtitlán, el estilo del Imperio azteca, su gran organización urbana y

quizá su fe y religión fue lo que sustentó a todo un Imperio.

1.1.2.2. Época Colonial

A la llegada de los españoles, el territorio del país estaba en conflicto, debido a la lucha entre distintas sociedades indígenas por obtener el poder de sometimiento y explotación de otras, así como las tribus que se enfrentaban a los aztecas para librarse de su dominio. Esta situación de guerra, aunada a la concepción mesiánica de los aztecas facilitó la conquista del nuevo mundo.

Las armas y los animales como el caballo empleados por los españoles en la guerra, fueron otros factores que debilitaron a los mexicas en la resistencia a la conquista. Esto provocó la caída de las entidades indígenas y de su cultura.

El investigador, Francisco González¹², en su análisis de la época colonial hace mención de que durante todo el siglo XVI y específicamente desde 1521, hasta 1560, los intereses particulares de los españoles triunfaron sobre los indígenas; ya para entonces sus principales civilizaciones en Mesoamérica habían sido conquistadas.

El auge minero, así como la implantación de las

¹² Vid. COLMENARES. Ismael et. al. De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano México, Ed. Quinto Sol, 1986 p 88

haciendas, tuvo influjo en el desarrollo de la colonización; el deslumbramiento de los españoles por los metales preciosos, fue uno de los factores de mayor interés para asentarse en el nuevo mundo; como afirma Francois Chevalier:

“Los reales de minas habían venido a construir ya la osamenta de la colonización en las provincias septentrionales, de tal manera que la vertiente del Golfo, donde no se encontraron minas, quedó sin colonizar hasta fines del siglo XVI[...]¹³”

Alonso Aguilar¹⁴ explica que ya para esta etapa, las minas se convierten en una fuente importante para la economía; sin embargo, conforme se daba el desarrollo de la colonización y la excesiva explotación de las minas, los costos de los metales preciosos bajaron y cada vez la transportación marítima era más cara, pues se dieron los asaltos de los piratas y por tal motivo, tenían que escoltar los navíos con más tropas, lo que provocó que los viajes se hicieran más caros y peligrosos. Con esto el comercio europeo se vio afectado y trajo como consecuencia la decadencia de la industria minera.

Durante esta etapa tampoco hubo mucho interés en el

¹³ Cit. por. Ibid. p 89

¹⁴ Cit. por. Ibid. p 93

reparto de tierra, debido a que había mucha y esto le restaba valor; así, lo primero que pidieron a la corona fue la repartición de indios, toda vez, que ellos eran la única fuerza de trabajo en las tierras.

Los españoles comprendieron que sin la participación de los indígenas, la producción agrícola y la colonización en sí, no podrían sobrevivir. Por ello, empiezan a reconocer el derecho de posesión de los indígenas sobre las tierras que ocupaban antes de la conquista, como lo disponían algunas ordenanzas, por ejemplo:

El capítulo 20 manda a los descubridores que no empeñen guerra con los indios "ni les tomen contra su voluntad cosa alguna, si no fuere por rescate, o dándolo ellos de su voluntad. [...] En el 38 se manda a los descubridores que elijan "los sitios para fundar pueblos e cabeceras(sic) y sujetos, sin perjuicio de los indios, por no los tener ocupados(sic) o por que los consientan de su voluntad" [...] A cada población que se fundara había de darse cuatro leguas de tierra, a distancia no menor de cinco de cualquier otra población de españoles, "y con que sea en parte perjuicio a cualquiera pueblo de indio que antes estuviera en poblados, ni de ninguna persona particular."¹⁵

Estas ordenanzas tenían como objetivo que los indígenas no huyeran a los montes y se quedaran a trabajar para los españoles; el reconocimiento que se les dio por

¹⁵ ESQUIVEL OBREGON, Tombo Op. cit. p. 330

derechos anteriores sobre las tierras, favoreció sobretudo a la nobleza indígena, pues, a los españoles les convenía que estos manejaran la posesión de tierras, a efecto de mantener el dominio sobre algunas comunidades indígenas, permitiendo a los españoles contar con aliados locales, para evitar confrontaciones.

Después de la caída de la industria minera y a medida que la colonización crece, los comerciantes, hacendados y el clero, toman mayor importancia sobre las tierras y la adquisición de estas se convierte en un nuevo medio para la economía de los españoles; de igual forma para la corona, la consolidación de su soberanía se basaba en poblar los nuevos territorios, por lo que se crea una mejor administración del territorio para fundar.

Se recomienda poblar con españoles o con indios lo ya descubierto y se prepare la población de lo por descubrir (sic). Para escoger el lugar donde ha de hacerse una población, debía atenderse a la salubridad del lugar [...] se buscaría que fuera de clima templado, tierra fértil y abundante en pastos, montes y agua para beber y regadío, de fáciles vías de comunicación, que tengan cerca los materiales de construcción, y, perfectamente poblado de indios para predicarles el evangelio¹⁶

¹⁶ *Ibid.*, p. 331

Frente a estas ordenanzas se puede notar la buena administración que, también facilitó el establecimiento de los impuestos y el ejercicio jurisdiccional; al mismo tiempo la evangelización permitió introducir la ideología y costumbres europeas, lo que reforzó la conquista.

Lo rescatable en la cita anterior, es lo elemental que ha sido para el hombre contar con condiciones favorables en una población, como el lugar, la salubridad, el agua, los materiales de construcción, así como la buena administración en cuestión de asentamientos; pues en aquella época esto contribuyó al desarrollo de la agricultura y a la obtención de recursos para sobrevivir y para el pago de los tributos, aunque el lado oscuro de la colonia fue la explotación de los indígenas, siendo el sistema de corte feudal, la relación entre hacendados y campesinos era muy injusta, pues teniendo los primeros autonomía económica y poder sobre un determinado territorio imponían tributos a los oriundos, que sólo podían pagar con su trabajo; de esta manera los campesinos se mantenían endeudados, lo que garantizaba a los hacendados tener mano de obra para la producción, pues también estas deudas eran hereditarias.

De lo anterior se colige que los conquistadores eran los únicos beneficiados, por la razón de que estos tenían el

gobierno, y que delegaran poderes a una minoría de la nobleza indígena, únicamente fue por conveniencia, ya que en ningún momento benefició al resto.

Otra de las disposiciones rescatables de la administración española, fueron las obligaciones que imponía al asentista de la población, como:

El que se obligaba a fundar una población debía de satisfacer[...]tener poblada la villa, dentro del término que se le señalara, con treinta vecinos cuando menos, cada uno con su casa, diez vacas de vientre, cuatro bueyes, o dos novillos, una yegua de vientre, seis gallinas y veinte ovejas de vientre, un clérigo que ministrara (sic) los sacramentos, iglesias; [...]para el cumplimiento de todo lo cual había de dar fianza. Si no cumplía, pagaría cien pesos oro de multa y perdería lo que hubiese fincado y labrado.¹⁷

Evidentemente los españoles sabían lo que era contar con una buena administración y su importancia para el sustento de la propiedad, aunque es sabido que en toda colonización existen injusticias, muertes humanas y culturales, el estudio del territorio en la colonia permite ejemplificar, la coordinación y la táctica en cuestión administrativa del territorio, pero también hace notar que la creación de asentamientos humanos, no sólo es habitar o

¹⁷ ibid., p. 333

crear poblaciones; implica erigir un espacio donde se comienza el desarrollo social y económico, porque de su utilidad puede obtenerse un orden social e ingresos que resulten rentables para él mismo. No debe escapar la ineludible obligación de la dirección local, que debe existir para satisfacer las demandas de los miembros de la población, por ser a la que primordialmente corresponde esta tarea; y que no es otra cosa que la participación de un gobierno que coactivamente impone leyes, pero que también se preocupa por la concesión de derechos.

1.1.2.3. México Independiente

El sistema clasista de la época colonial, el incremento de los latifundios y el repudio por los indígenas incrementa la pobreza y la iniquidad, situaciones que propiciaron altercados durante largo tiempo y sin conquistar una mejor calidad de vida.

Dadas estas condiciones comenzó una conciencia revolucionaria, por parte de otra clase social en la Nueva España, dicha clase fue la criolla, que si bien tenía mejores condiciones de vida, también se sentía desplazada por el sistema colonial; los criollos tomaron como bandera las circunstancias de injusticia social que vivían los indígenas, e iniciaron un movimiento que buscaba la emancipación del

régimen colonial.

Para el maestro Ismael Colmenares¹⁸, es entonces cuando se da en México la lucha de independencia, en el año de 1810 con la conspiración de Querétaro, que abanderó el cura Miguel Hidalgo y Costilla, junto con los militares Ignacio Allende, Aldama, Abasolo y José María Morelos y Pavón, quien fue muy importante para la revolución insurgente.

Este movimiento de esencia social, se proponía liberar a las clases más desprotegidas de la opresión en que vivían, debido al latifundio, el sistema de castas, la esclavitud y el pago de tributos.

Después de grandes esfuerzos y contiendas por obtener la independencia, es el seis de noviembre de 1813, cuando los constituyentes se reúnen en Chilpancingo y acuerdan declarar la independencia política de México.

Sin embargo, la transformación del territorio se daría años más tarde, porque la independencia de México respecto de España, sólo fue política. Lo que no cambió la situación de pobreza del mestizo y el indígena; si bien es cierto que la tenencia de la tierra no fue el objetivo principal de las luchas de independencia, los insurgentes no podían pasar por alto, la importancia que implicaba la distribución de éstas, como se

¹⁸ Vid. COLMENARES, Ismael Op. Cit. pp. 250-254

puede observar en las órdenes que dio Morelos a los militares a su cargo:

Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes cuyas tierras laborables pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que pueda asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que cultiven, por fuerza en la clase de gañanes (mozos de labranza) o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del pueblo.¹⁹

En la cita anterior, se puede destacar lo valioso que es para un pueblo, el que cada ciudadano goce de una propiedad o trabajo, ya que la tierra no sólo era elemental por ser el lugar donde vivían, sino por que era su principal sustento, es decir, en el mismo paraje en el que se trabajaba se habitaba, indudablemente ambos vitales. La visión social en cuanto a la tenencia de la tierra fue realista, tomaron en cuenta que, una buena organización de la propiedad traía consigo el desarrollo de un pueblo; pero no siendo este su principal objetivo, no se le dio el enfoque correcto, ya que una de las metas perseguidas después de la consolidación de una

¹⁹ Cit. por SILVA HERZOG, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria 2ª ed México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1985 pp. 41,42

nación independiente, era la expansión del mercado exterior; es así como años después de consumada la independencia se comienzan a promover leyes de colonización extranjera, como uno de los intentos por incrementar la producción de México; pero esto sólo trajo como consecuencia el crecimiento de latifundios y con esto se empeoró la explotación de los indígenas, debido a la cesión de grandes extensiones de tierra a los norteamericanos y europeos; que además llevó al país a una grave problemática, pues generó la penetración de un gran número de extranjeros, además favoreció las intenciones de invasión entre las potencias de la época, que más tarde se consumarían; esto provocó que el nuevo país, perdiera más de la mitad de su territorio a manos de los Estados Unidos de Norte América y su política expansionista.

Este escenario no contribuyó en nada a solucionar la difícil condición agraria, todavía la empeoró, al grado que la población indígena ahora libre, se encontraba cada vez más empobrecida.

Algunos liberales, consientes de tales circunstancias manifestaron su repudio contra las medidas tomadas por los gobernantes de aquella época.

El jurista y político, Mariano Otero, decía:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mientras que los giros que debieran satisfacer abundantemente las necesidades materiales de la población que habita el pueblo más pródigo del mundo, estén en un miserable atraso, en una verdadera bancarrota, ese pueblo mal vestido, mal alojado y mal alimentado, no puede ser indudablemente feliz, ni le será tampoco dado adquirir las ventajas sociales que suponen siempre la perfección del espíritu.²⁰

Críticas fuertes como la hecha por Mariano Otero al sistema, ponen de manifiesto las consecuencias de un gobierno intransigente en sus ideales; tiempo más tarde se podían ver los frutos de la independencia; a pesar de las intenciones por realizar una buena distribución territorial, no encaminaron la solución por el rumbo exacto, ya que las ideas capitalistas modificaron el esquema de la propiedad, dando prioridad al sistema de producción, olvidándose con esto, que el desarrollo de un país se sustenta con la prosperidad de los individuos que lo integran.

Es estrepitosa la idea de Otero, en cuanto a que no se puede alcanzar la felicidad sino se tienen las condiciones que dignifican a la persona humana, como lo son las esencialmente vitales: alimento, habitación y vestido apropiados, cuestiones materiales que propician alcanzar el

²⁰ Cit. por ibid. p 60

disfrute y perfección del espíritu.

Personas comprometidas con la nación como el Lic. Ponciano Arriaga, humanista y legislador, contribuyeron a la creación de las leyes agrarias; al darse cuenta del estado de miseria en que vivía el pueblo de México y que, mientras este panorama no cambiara no se podría evolucionar como nación.

En su discurso pronunciado ante el Congreso Constituyente, expone uno de los males hasta la fecha padecidos en México:

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gimen la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo. [...]¿hemos de practicar un gobierno popular y hemos de tener un pueblo hambriento, desnudo y miserable? [...] con razón el pueblo siente ya que nacen y mueren constituciones, que unos tras otros se suceden gobiernos, que se abultan y se intrincan los códigos, que van y vienen pronunciamientos y planes, y que después de tantas mutaciones y trastornos [...] nada positivo para el pueblo [...] ²¹

Lo certero y vigente de esta problemática, da respuesta al porque resulta difícil hacer valer un derecho tan vital como

²¹ Cit. por. *ibid.*, p. 68

lo es tener un espacio propio, dónde libremente se desenvuelva el individuo; en tanto sigan predominando intereses mezquinos como el populismo, que sólo barnizan las verdaderas intenciones, de su inmutable búsqueda por mantener el poder, sin tomar en cuenta el padecer del ciudadano, no habrá cambio ni desarrollo.

Así mismo, de nada sirve contar con una ley que contenga los derechos más justos, si no existe un verdadero compromiso que los materialice.

El complicado tema de la tierra, siempre ha sido visto desde un enfoque social; el sentimiento de desgracia que se sentía en común, unía a esta clase desprotegida, la solidaridad fue un elemento de resistencia para la lucha, pero esto nunca constituyó una verdadera fuerza, aun cuando hubo logros, siempre estuvieron expuestos a ser liderados por gente hipócrita que bajo la máscara de progreso social, sólo los utilizaba para conseguir el poder y una vez logrado su objetivo, se olvidaban de estos.

Sin embargo, la lucha no fue totalmente estéril, cabe resaltar logros como la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que entre sus preceptos más sobresalientes, se encuentra el mantenimiento del federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades: de

trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de petición, de asociación y de comercio.

Los esfuerzos empleados para el reconocimiento de derechos tan importantes, forjarían un valioso antecedente para instituir un Estado comprometido que garantizaría por medio de una norma suprema los derechos de cada ciudadano.

Aun los obstáculos por vencer eran grandes, las condiciones de vida de los obreros y campesinos continuaban siendo miserables, la desigualdad social permanecía muy marcada, no importando que la ley establecía la igualdad como principio inviolable; por lo que estas contradicciones siguieron provocando protestas.

El gran pensador Justo Sierra, preocupado por la problemática de la tierra, escribe el 14 de febrero de 1878, en su periódico "la libertad" lo siguiente:

Somos individualistas, en el sentido de que ponemos sobre toda acción del Estado al derecho humano, pero no porque creamos que todo lo que se llama derecho individual es absoluto; al contrario, es nuestra opinión que como la sociedad no es una ficción sino un organismo real, sujeto a leyes más complejas que las de los individuos, su acción puede en determinados casos servir de límite a algunos de los derechos

humanos, como el de propietario [...]²²

Es evidente la postura social de Justo Sierra respecto de la propiedad, puesto que pone a la acción social como límite del derecho de propiedad, es decir propone una supremacía social de la tierra. Sus ideas se dan debido a que las grandes extensiones de tierra inculta, en manos de unos pocos, producen la desesperación de muchos, quienes se encuentran en la pobreza. En este sentido la visión social es válida, porque atiende a los principios de justicia y equidad, que contribuyen al bienestar y perfeccionamiento del individuo, abarcando un bien común. La conciencia de Justo Sierra, por los que no gozan de un espacio, lo lleva a hacer una analogía preocupante, cuando cita a Tiberio Graco:

Las fieras diseminadas en la Italia tienen sus cavernas y sus antros en donde pueden refugiarse, y los que combaten y derraman su sangre por la defensa de la Italia no poseen sino la luz y el aire que respiran; sin hogares, sin domicilio fijo, vagan por doquiera con sus esposas y sus hijos.²³

Es imposible no reflexionar después de leer esta cita, Justo Sierra verdaderamente sabía, por una parte lo vital e importante que es gozar de un hogar, y por otro lo indigno

²² Cit. por. ibid., pp. 102, 103

²³ Cit. por. id. p. 102

que es para el hombre no contar con este derecho; toda vez que hasta los animales tienen donde refugiarse.

No puede dudarse que los criterios de Justo Sierra influyeron y contribuyeron a la creación de las leyes y derechos como el establecido en el artículo 4º constitucional, en materia de vivienda. Las demandas de justicia social agitaron la vida política del país; publicaciones cada vez más subversivas circulaban clandestinamente en los centros de trabajo, la represión por parte del General Porfirio Díaz no tardó; muchos intelectuales de aquella época fueron encarcelados, torturados y también asesinados, ya que estos documentos lograron despertar la conciencia y el valor de muchos obreros y campesinos explotados, por el desmedido sistema económico y político de la Dictadura. El General Porfirio Díaz quiso actuar con rapidez. Las publicaciones y movimientos, demostraban la realidad en que se encontraba el pueblo, puesto que tras la imagen falsa de progreso y desarrollo nacional, sólo había miseria e ignorancia, por lo que el pronunciamiento ya no podía parar, gestando de esta manera el movimiento revolucionario de 1910.

La importancia de estos acontecimientos, radica en lo significativo que ha sido en todos los tiempos el gozar de una propiedad y poseer un derecho a la vivienda, hasta el punto

de ser causa de luchas tan significativas, que transformaron al país.

Según el escritor James Cockfort²⁴, en 1906, es firmado el programa del Partido Liberal, por Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villarreal, y otros; este documento comprueba el interés que le dieron a la vivienda, en el movimiento. Los Flores Magón propondrían que en determinadas circunstancias, los patrones dieran alojamiento higiénico a los trabajadores.

Naturalmente, la evolución del derecho a la vivienda tenía que ir unido a un desarrollo económico, político y social del país, lo que llevaría muchos años y lo más triste, muchas vidas. La ideología revolucionaria no sólo tenía que pelear por derechos abstractos que en la realidad no se llevarán a cabo, sino buscar una conciencia nacional, dejando atrás desigualdades sociales, gobiernos totalitarios y procurando una dignificación del individuo, respetando sus derechos más fundamentales, como base para un avance nacional.

Uno de los primeros documentos en el orden positivo, de gran importancia, por su enfoque tan concreto y exclusivo a la vivienda fue:

²⁴ Cit.por. CATALÁN VALDÉS, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994. pp. 15,16

La ley sobre casas y empleados públicos que el XXV Congreso de Chihuahua, aprueba el 1º de noviembre de 1906 [...] (que dice:) "los obreros y empleados públicos residentes en la ciudad de Chihuahua y en las cabeceras y en Distritos, que edificasen casas con uso exclusivo para habitación" [...], disfrutarían de diversas inmunidades y excepciones. [...] tales como estímulos de exención de impuesto predial y los relativos a la titulación [...]"²⁵

Este avance legislativo, proyecta una preocupación del Estado por facilitar a los trabajadores la obtención de habitación, que si bien no financiaba la realización de tal derecho, si consideró la dificultad de obtener vivienda, al disponerles meros estímulos. De igual manera el movimiento revolucionario de 1910, proclama una renovación en la relación patrón-trabajador buscando mayor justicia de derechos, fundamentalmente pidiendo que se procurara una vivienda.

Así surgen logros, como los mencionados por Rafael Catalán Valdés²⁶, uno de los primeros fue "El pacto de la Empacadora" en el cual, Pascual Orozco obliga a los propietarios de las fábricas a asegurar la salud de sus obreros, proporcionándoles una vivienda, donde pudieran vivir en condiciones higiénicas; un primer intento por dignificar

²⁵ Id.

²⁶ Vid. Ibid. pp. 14-22

la condición del obrero.

Otro de ellos fue la "Ley de Obreros del Estado de Chiapas", expedida en octubre de 1914, en la que también se obligaba a los patrones a otorgar viviendas cómodas a sus trabajadores, aunque con algunas deficiencias, ya que no especificaba si los trabajadores debían dar algún pago a su patrón, situación que causó muchos conflictos.

Así también, el reglamento expedido por el General Cándido Aguilar, el 4 de febrero de 1915, se ocupaba ahora de los trabajadores de Veracruz; un mes después, el 10 de marzo del mismo año, el Gobernador Provisional del Estado de México, Gustavo Baz, otorgaba terrenos a los trabajadores más pobres en la colonia creada para tal efecto, llamada "De la Industria", localizada al sur de Toluca. Decreto que tenía como objetivo la elevación moral de los trabajadores, obligando a sus patrones a mejorar sus habitaciones en cuanto higiene y comodidad, todo para coadyuvar a la prolongación de sus vidas.

Esto reflejó, que de una forma más consiente, tomaban en cuenta que el mejoramiento de las condiciones de trabajo y el disfrute de una habitación, brindan al trabajador seguridad y estabilidad, factores necesarios para un impulso económico, que no sólo beneficiaba a trabajadores, sino

también a las industrias ya que al tener el trabajador mayores ingresos, se convertía en un consumidor más y en consecuencia la producción aumentaría, pues con los bajos salarios sólo alcanzaba para consumir productos de primera necesidad.

Esta idea suponía que una mejor vivienda influiría positivamente, así como evitaría problemas a la industria, inconformidades en el trabajo y el bajo rendimiento.

Aún cuando estos logros fueron valiosos, las barreras continuaban y la lucha por alcanzar el derecho a una habitación también. Pero el primer paso se dio; se percataron de que era urgente legislar. La primer acción jurídica en la Constitución de 1917 en materia de vivienda, fue el artículo 123, fracción XII, que originalmente establecía:

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajos, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de 100, tendrán la primera de

las obligaciones mencionadas.²⁷

Es evidente el influjo de los antecedentes mencionados, en tanto que el precepto engloba los principios reclamados desde las primeras luchas. Pero la magnitud del problema exigía más apoyo, esto no era suficiente; años más tarde, este precepto evolucionaría hasta lograr mayores compromisos por parte del Estado e incluyendo la participación del trabajador y el patrón, creando el órgano tripartito, encargado de administrar los recursos para la vivienda, como lo establece el actual artículo 123 constitucional Fracc. XII.

Lo trascendental de tener el derecho a la vivienda en la Constitución, implicó el desencadenamiento de medidas que habrían de llevarse a cabo para su realización, de este modo fue que se crearon y diseñaron diversos proyectos por parte del Estado.

Para obtener más información, (consulte anexo A, de esta investigación).

Los esfuerzos realizados a favor de la vivienda han formado parte importante para la consolidación de este derecho, sin embargo, la mayoría se han visto truncados por

²⁷ Id.

deficiencias de tipo político, al ser adoptado el derecho a la vivienda sólo con tintes electorales y sin un estudio objetivo que garantice en la realidad su cumplimiento; la creación de instituciones estatales carentes de una organización administrativa, que en lugar de facilitar los medios para hacer alcanzable la vivienda, se convierten en un enemigo burocrático; el incremento de la población que exige mayor demanda habitacional, aunado a las raquíticas propuestas financieras y sobre todo la inconstancia e informalidad de los proyectos que una vez iniciados no se les daba el estímulo necesario, provocaron que muchos de ellos desaparecieran.

Con base en el estudio histórico antes expuesto, es momento de precisar un debido concepto de vivienda y de derecho a la vivienda, con el objetivo de englobar todos los elementos que la constituyen.

1.1.3 Concepto de vivienda y de derecho a la vivienda

El panorama histórico demuestra que la vivienda, ha constituido un instrumento vital para la existencia y realización del individuo. Por ello, el hombre ha hecho grandes esfuerzos con tal de satisfacer dicha necesidad humana, considerada de entre las de mayor importancia, tanto fisiológicas como de seguridad, en consecuencia, es menester analizar las funciones que la vivienda desempeña,

para poder llegar a un concepto que marque la finalidad y el deber ser de la misma.

Desde la prehistoria el hombre se percató, que una morada le brinda protección contra factores como el frío, la lluvia, la nieve, el calor; así como defensa contra animales salvajes, enemigos etc.; estas eran funciones primarias que el hombre arcaico le dio a las cuevas para subsistir, toda vez que se dieron cuenta que influyen en la salud y seguridad del individuo.

Con el paso de los años, el hombre conciente de su pertenencia a un grupo, donde no siempre se puede sentir aceptado, descubre otro importante beneficio que le puede brindar la vivienda, tal es la privacidad; es entonces cuando deja de utilizarla sólo como abrigo o guarida, ahora la utilizará para disfrutar su intimidad y reflexionar, elemento necesario para el alma de todo ser humano.

La vivienda aloja a varios individuos generalmente unidos por un lazo de parentesco es decir, la familia.

Mucho se habla de que la familia es la célula de la sociedad y que su bienestar repercute en ésta, lo cual es cierto, pero a la fecha no se ha hecho plena conciencia de lo que implica la convivencia familiar y sus necesidades en la vivienda, como el espacio, factor indispensable que brinda

libertad a cada uno de los miembros de la familia, para llevar a cabo sus actividades personales e íntimas sin perjudicar la privacidad de los demás, logrando con ello, armonía. Más aún en las familias latinoamericanas, donde el espacio es elemental, ya que suelen ser extensas.

Otra función indispensable de la vivienda es la comodidad, debiendo ofrecer salubridad y decoro, requisitos básicos para la dignidad del hombre.

En este sentido las funciones de la vivienda, aun están en el plano del deber ser, porque las realidades sociales dejan mucho que desear, al no cumplir con las funciones antes mencionadas, mucho menos con los servicios como drenaje, agua potable y electricidad que hacen útil una vivienda.

Mientras no haya un empeño y un estudio consiente del problema de vivienda, que rompa con las demagogias y perspectivas limitadas para concebir un nuevo proyecto, no habrá avances significativos.

En el programa de vivienda se establece:

Dentro de su carácter de satisfactor básico para lograr una vivienda digna y decorosa a un bienestar productivo, la vivienda se concibe como el elemento que aloja a la familia

entendida esta como unidad social básica [...]”²⁸

La visión proteccionista del Estado sobre la vivienda se abstrae de las cualidades mínimas de funcionalidad; no basta concebir a la vivienda desde un enfoque político, ésta tiene que ser tratada como una verdadera institución, destinada a proporcionar al individuo una mejor calidad de vida; igualmente, resulta necesario un concepto que con un fundamento histórico, social y jurídico, refleje las verdaderas necesidades humanas que deben ser cubiertas.

La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Programa Hábitat II), en la Introducción de su apartado “B”, punto 60, con gran juicio y conciencia, hace mención de todos los elementos antes explicados:

Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con

²⁸ Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social. Programa de Vivienda 1995-2000. México, 1996. apartado VI.

acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. La idoneidad de todos esos factores debe determinarse junto con las personas interesadas, teniendo en cuenta las perspectivas de desarrollo gradual [...]²⁹

Tomando en cuenta los elementos básicos expuestos en este apartado y de acuerdo con los lineamientos de las Naciones Unidas antes citados, se considera a la vivienda como:

La morada física y espiritual del hombre, que brinda a la persona humana abrigo, seguridad, intimidad y posibilidad de sustento económico, elementos necesarios para su dignidad y completo desarrollo.

Y el derecho a la vivienda, como:

La facultad intrínseca de toda persona humana reconocida por la ley, para gozar de una vivienda digna y decorosa, como instrumento necesario para su existencia y armonía en sociedad.

Para comprender el por qué es necesario que cada individuo cuente con una vivienda digna y decorosa, es importante la exposición de las características de la persona humana, como sujeto preponderante en la sociedad y destinatario por lo tanto, de este derecho.

²⁹ <http://www.undp.org/un/habitat/agenda/espanol/ch-4-s.htm#B>

1.2. Connotación filosófico jurídica de la persona humana

Es preciso orientar el significado de persona humana, con los principios iusnaturalistas que destacan la esencia del individuo y sus valores universales. Con ello, se podrán definir los atributos que pertenecen a ella, así como su importancia dentro de una sociedad y su influjo en el derecho, a fin de fundamentar al individuo como destinatario de toda norma, al igual que todos los derechos más esenciales, como el de la vivienda.

Es necesario rememorar filosóficamente, la explicación sustancial de los componentes de la persona humana y sustentarla desde un punto de vista del Derecho Natural, para encontrar los atributos reconocidos en el orden intrínsecamente justo; así como su lugar dentro de la familia, logrando descubrir los medios idóneos que garanticen la tutela de sus derechos.

1.2.1 Persona humana en el Derecho Natural

Como punto de partida es importante explicar la etimología de la palabra persona, a fin de facilitar la comprensión integral de su entidad.

El maestro Francisco Ferrara³⁰ comenta que la palabra

³⁰ Cit. por GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Filosofía del Derecho, 11ª. ed. México, Ed. Porrúa, 1999.

persona, según Aulo Gelio se deriva de *personare* que entre los latinos, en su sentido original designaba una máscara, *larva histrionalis*, utilizada por los actores en el teatro con el fin de hacer su voz vibrante y sonora, de modo que sus diálogos fueran escuchados por todos. Después se usó el de personaje, voz que se refería al propio actor enmascarado, es decir el papel que juega el personaje en la representación escénica y de ahí pasó en su desarrollo lingüístico a denotar al hombre que representaba alguna función en la vida, en otras palabras el papel jurídico que desempeña en el escenario del Derecho. Gayo al describir a las personas señala sus características y sus cualidades que conforman su status (estrato social) que constituía el conjunto de derechos a los que podía acceder un individuo.

El término Persona de manera apenas perceptible comienza a significar más que personaje, actor, alguien que actúa, que toma parte en los actos jurídicos, lo que en el Derecho Romano primitivo designaban como *caput* que aparece como sinónimo de persona; constituido por tres elementos: libertad, ciudadanía y familia. La pérdida de algunos estos *statuorum* implicaba una *capitis diminutio*, que tenía como consecuencia según fuera el caso, la pérdida de

ciertos derechos, incluso la pérdida del estado jurídico de ciudadano, que implicaba dejar de ser considerado persona, como era el caso de los esclavos.

Así, el sujeto de derecho en su realidad objetiva connotó al hombre, de tal manera que persona y hombre fueron entendidos como sinónimos. Aunque, posteriormente la palabra persona se va orientando más a una subjetividad jurídica; pero no a la subjetividad humana. Más tarde la denotación de persona humana en el Derecho Natural, configura una visión cabal e importante de los valores contenidos dentro de ella. Si por Derecho Natural se entiende como lo hizo Paulo "no sólo con carácter racional sino ético, porque persigue lo eternamente bueno y lo eternamente equitativo, *quod semper bonum ac equum est.*"³¹ Se concibe a la persona humana no únicamente como un ser capaz de tener derechos y obligaciones, sino se destaca la dimensión axiológica, sin perder de vista su estrecha relación con la realidad jurídica; es decir, le da un carácter casuístico al desentrañar sus valores intrínsecos.

Como es bien sabido la persona humana es el centro de todo derecho en cuanto está inscrito en su misma naturaleza.

³¹ CERVANTES, Manuel. Historia y Naturaleza de la Personalidad Jurídica, S/ed. México. Ed. Cultura, 1932. pp. 142, 143

De esa manera, lo expone la escuela iusnaturalista:

"El hombre tiene derechos por el sólo hecho de ser hombre, su capacidad jurídica deriva de la naturaleza humana, no de las leyes positivas, las cuales deben limitarse simplemente a reconocerle tal capacidad."³²

Luego entonces, el individuo tiene derechos inherentes como expresión de su naturaleza humana, siendo agente mismo del derecho en virtud de su absoluta dignidad y conciencia, ya que en la persona humana se encuentra la dignidad, la razón, la voluntad, la conciencia, el sentimiento, que la elevan sobre todo ser vivo y que conforman a todo un género, el género humano.

Por otro lado, para el Derecho Natural, considerando a éste como "un orden intrínsecamente justo, que existe al lado o por encima del positivo".³³

La persona funge como interprete y operadora de las leyes positivas, y no al contrario, si bien es cierto, éstas son necesarias para garantizar sus fines como persona, no constituyen por ello la fuente generadora de los derechos, tan sólo son exigencias normativas, tendientes a un deber ser,

³² *Ibid.* p. 12

³³ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 50ª ed. México, Ed.

influidos internamente por el iusnaturalismo y el sentido axiológico de su realidad, por lo que todo derecho es únicamente un medio, que tiene como fin al hombre, para llevar a cabo el desarrollo de su naturaleza; recordando lo expresado por Immanuel Kant³⁴, las personas son seres racionales, y esa naturaleza racional los hace ser fines en sí mismos, nunca medios. Como el ser que constriñe un deber ser, es decir la realidad de la persona humana que compele a consumir sus valores más esenciales.

En este sentido el hombre, titular de todo derecho y fin en sí mismo, no puede aceptar ser excluido, y no contar con la oportunidad de acceder a un hábitat, fuera de limitaciones culturales o políticas, y en el que pueda desarrollar su dignidad, mucho menos si ese derecho se relaciona con su vida misma, dado que la vivienda es precisamente el lugar para vivir.

1.2.2. Atributos de la persona humana

El sentido ético y filosófico con el que debe tratarse este tema permite ir a lo más profundo del ser humano, lo que representa la esencia unificadora de todo un género; los

³⁴ Cit. por, RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho, 13ª ed. México, Ed. Porrúa S.A., 1998. p. 246

valores, que si bien, constituyen en principio cualidades de la persona individual, paradójicamente conducen a lo general en cuanto son atributos universales de todo Ser.

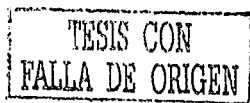
Los valores figuran dentro de la persona humana en un sentido objetivo, es decir, independientemente de que ella los conozca o no, al momento de saberse persona descubre su valor y lugar dentro de la naturaleza en razón de sus atributos, tales como:

La dignidad, que ya en la Biblia era contemplada, como se observa en el estudio sobre el valor de la persona humana de el escritor Celso Lafer:

En el Génesis se dice que "Dios creó al hombre a su imagen"(1:26). De este modo el Antiguo Testamento enseña que el hombre marca el punto culminante de la creación, y por consiguiente tiene una importancia suprema en la armonía del universo.³⁵

Aquí se encuentra el antecedente más próximo del valor de la persona humana en tanto que la asemeja a Dios y le da una supremacía dentro de la creación lo que implica dignidad; diferencia esencial en la forma de vida comparada con los animales. Por lo mismo, su hogar debe proteger esa

³⁵ Cit. por. Celso Lafer. La Reconstrucción de los Derechos Humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt. (Tr. Stella Mastrangelo). México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 136



condición de dignidad y de Ser superior, puesto que rebasa todo medio, es decir, un fin en si misma, además de contener otras características como:

La igualdad, contemplando al hombre como género y no sólo a determinado pueblo, raza, familia o clase social, esto significa que todo ser humano tiene todos los derechos; sin importar cualquier clasificación de la que pueda ser objeto, no es posible suprimirle éstos. Por lo que si no ha cometido ningún delito, debe obtener todos los privilegios que se le concedan a otros seres humanos, para preservar y favorecer su desarrollo en todos los sentidos.

La voluntad como componente del individuo realiza también su papel esencial dentro de la vida, permitiéndole planearla de acuerdo a sus objetivos o fines perseguidos. Esta voluntad influirá íntimamente en la personalidad, ideología y por supuesto, las necesidades que cada sujeto tenga dentro de sí, por lo que una voluntad diferente no tiene que ser razón para no contemplar a un individuo como posible beneficiario de los apoyos que la ley contempla, tan sólo para grupos sociales o familias. Tal es el caso del Artículo 4º de la Constitución, en relación a la vivienda, donde se le da prioridad de este derecho a la familia, sin tomar en cuenta la voluntad de un individuo que desee vivir de una

manera diferente a la prevaleciente o que es seguida por la mayoría de su grupo social, no precisamente por sus preferencias sexuales, sino de aquel que por su voluntad decida vivir solo.

Si se entiende que la felicidad y el desarrollo de un individuo repercuten en el bienestar de una sociedad en general, se entenderá también que el Estado debe contemplar la importancia de cada persona como generadora de todo derecho; "no hay nada más universal que lo individual, pues lo que es de cada uno lo es de todos. Cada hombre vale más que la humanidad entera, ni sirve sacrificar cada uno a todos, sino en cuanto todos se sacrifiquen a cada uno"³⁶. Por lo que al respetar la voluntad de cada uno de los individuos, se contribuye a su bienestar y por tanto se procura el desarrollo del Estado. Además de considerar al individuo como un ente capaz de decidir su forma de vida, lo que implica libertad, elemento que necesariamente tiene que ser respetado.

Esta manera de entender a las personas se da como consecuencia del razonamiento; de los principios iusnaturalistas se destaca la razón como característica de la

³⁶ UNAMUNO, Miguel de. Del sentimiento Trágico de la Vida, s/ed. España, Ed. Planeta Agostini, 1993. p. 50

persona humana, que la eleva sobre la naturaleza y sus seres animados o inanimados, esta misma capacidad de razón hace que el hombre valore su dignidad, que hace exigir no sólo alimento y cobijo como instinto, sino que, lo obliga a perseguir un nivel de vida superior al mínimo de supervivencia.

El hombre no sólo tiene una personalidad jurídica, sino que tiene también una personalidad física, una personalidad biológica, una personalidad intelectual, una personalidad moral; es, pues, persona no sólo en el orden jurídico, sino también en el orden material, en el orden vital, en el social, en el moral, en el psíquico, en el filosófico[...]. Para ser persona, lo único, pues, que se requiere es ser hombre, o, como decían los romanos, ser viable y nacer con figura humana.³⁷

Como se puede ver, son muchos los aspectos que definen a una persona, actualmente éstos son aceptados y generalizados en el mundo, sin embargo aun hay consideraciones que escapan o que no incluyen a la persona humana para acceder a ciertos derechos.

Habría que cambiar la concepción de las leyes acerca de la persona humana; y su real individualidad, expandir con mayor fuerza el sentido de dignidad y reafirmar cada vez más concientemente los aspectos que determinan al hombre, éste

³⁷ CERVANTES, Manuel. Op. Cit., pp. 216, 217

no es una cosa o un objeto al cual utilizar, sino que, es un Ser dotado de voluntad, conciencia, razón, sentimiento y libertad.

1.2.3. La persona humana y la familia

El origen de la familia y el transcurso de la vida del hombre en la tierra, repercute en la noción que se tiene actualmente de la llamada célula social.

Para entender la importancia de ésta entidad social, se debe remontar al inicio del hombre y sus primeras agrupaciones, como lo fueron las llamadas *gens*, tribus o bien clanes, de ahí a su posterior división en pequeños grupos que, ahora denominamos familias. Estos surgieron por la necesidad de transmitir sus posesiones y asegurarse que su descendencia sería la poseedora de sus bienes, en particular el hijo varón. Además la familia cumplía otras funciones como la de perpetuar los conocimientos y los oficios, como valuarte de las costumbres y responsable de la memoria histórica del grupo.

Sin embargo la idea de considerar a la familia como lo principal dentro de la sociedad, ha disminuido la importancia del ser humano como individuo y como ente que busca su desarrollo propio, por lo que se encuentra relegado. La familia es y ha sido importante por no decir fundamental en el desarrollo de la sociedad. Pero no es posible limitar una ley y

beneficiar sólo a un grupo de personas denominado familia, dado que está conformada en principio y fundamentalmente por individuos de voluntad independiente. Se deben considerar las realidades particulares, es decir, las situaciones o males en algunos casos que inefablemente se dan en la vida cotidiana; tal es el caso de los individuos que por alguna razón no tienen familiares, o por simple voluntad deciden estar solos, estos por ningún motivo deben estar exceptuados de las garantías reconocidas por la ley. No por esto se descalifica la importancia de la familia, más aún se trata de proteger aquellos que por estar solos en una sociedad quedan débiles y en ocasiones como el de la garantía constitucional que se estudia en este trabajo, la de tener derecho a una vivienda digna y decorosa, actualmente la persona humana, con voluntad e independencia propia, no es la titular de este derecho.

La importancia que le da el Derecho a la familia está íntimamente relacionada con la regulación de las relaciones entre las personas que la conforman, es decir, ésta es protegida porque dentro de este grupo existen deberes y derechos de los unos para con los otros; así, existe un derecho de familia. Dentro de la doctrina jurídica; el maestro Rafael de Pina la define como: "un agregado social

constituido por personas ligadas por el vínculo del parentesco³⁸ y el doctor Galindo Garfias dice que: "en sentido amplio la familia es un conjunto de personas (parientes) que proceden de un progenitor común"³⁹. Por lo que no es justo considerar al agregado social como la parte débil de la sociedad, si bien ella puede ser regulada por el Derecho puesto que es necesario debido a sus grandes fuentes como el matrimonio, la filiación y la adopción que, dan nacimiento a instituciones esenciales dentro del derecho de familia, no por ello debe ser preponderante en la vida jurídica, como es bien sabido el Derecho es creado para regular la conducta del hombre en sociedad, pero, esto no quiere decir que los derechos sean para la sociedad, "la sociedad no es, pues, más que un conjunto de entidades humanas en presencia, que se organizan jurídicamente para poder convivir; y en consecuencia la base fundamental de la sociedad es el individuo jurídicamente considerado".⁴⁰ En cuanto a la familia, es menester regular la conducta, ya se ha mencionado su importancia, pero no por ello, debe ésta ser titular de los

³⁸ SOTO ÁLVAREZ, Clemente. Introducción al Estudio del Derecho y de Derecho Civil. 3a ed. México, Ed. Norega Editores, 1991. p. 66

³⁹ Id.

⁴⁰ CERVANTES, Manuel. Op. Cit. p. 215

derechos subjetivos.

Científicamente la base de la existencia y de la felicidad de una sociedad no es la realización de éste o aquel ideal político, sino la realización de los derechos subjetivos, que constituyen una condición indispensable para la consecución de los fines humanos.⁴¹

Irrebatible es la supremacía del individuo dentro de la familia y sociedad, la unión de estos grupos surge en primera instancia por la necesidad de defensa contra las fieras o el hombre mismo, así como la de procreación para la conservación de la especie, posteriormente se da la necesidad de conservar fortunas y heredar conocimientos, es después cuando los lazos de amor se consolidan y hacen la más valiosa razón de ser de la familia. El problema comienza cuando se vuelve un mero convencionalismo, donde la persona tiene que realizar compromisos sociales, ya no por amor ni como protección a los hijos en el caso del matrimonio, sino para no ser rechazados por la misma sociedad.

1.2.4. La persona humana y el Derecho

A lo largo de la historia han existido procesos evolutivos en el Derecho, éste no siempre ha tenido la característica que

⁴¹ Ibid., p.154

debiera tener: la justicia, aún cuando resulta contradictorio fueron creados sistemas jurídicos, instituciones y leyes injustas que fueron reguladas por él, tal es el caso de las leyes suntuarias (referentes a las prohibiciones que regulaban el uso de ciertas telas o colores en el vestir para las clases consideradas inferiores), la esclavitud, el racismo, la exclusión de la mujer en el voto y en la vida laboral. El humanista Werner Goldschmidt⁴² dice: "El principio supremo de justicia reclama para cada ser humano un ámbito de libertad para que el ser humano dentro del mismo pueda desarrollar sus disposiciones valiosas". Aún cuando el Derecho dio origen a la palabra persona y su respectiva connotación, ese principio supremo de justicia del que nos habla Werner, tal parece que en muchas épocas y gobiernos ha sido vedado, La consideración de la persona dentro del Derecho como ya se menciona, ha sido la más amplia y la que ha dado inicio a leyes e instituciones fundamentales para la vida del ser humano, sólo que, la aplicación de tales ordenamientos no ha podido concretarse debido a factores por todos conocidos en todo sistema de gobierno.

⁴² Cit. por, Germán J. Birdart Campos. Teoría General de los Derechos Humanos, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1993, p. 5

En este sentido, Juan Pablo II⁴³, hace notar que en la actualidad el ser humano queda expuesto a las formas más humillantes y aberrantes de instrumentalización, que lo convierte miserablemente en esclavo del más fuerte. Y el más fuerte puede asumir diversos nombres: ideología, poder económico, sistemas políticos inhumanos, tecnocracia, avasallamiento por parte de los mass-media. Y de nuevo se extiende una multitud de personas, cuyos derechos fundamentales son violados, como consecuencia de la excesiva tolerancia y hasta de la patente injusticia de ciertas leyes: el derecho a la vida, integridad física, derecho a la casa y al trabajo, el derecho a la participación de la vida pública y política. Es pues el Derecho un instrumento del hombre para mejorar su convivencia, pero el buen manejo de la ley queda a cargo del Estado quien realizará todas las disposiciones jurídicas y facultades que procuren la dignificación y el respeto de la persona humana.

Es por todos bien sabido que en la ley suprema, la constitución, existe un apartado referente a las garantías individuales o mejor dicho garantías del gobernado, donde se establecen todos aquellos derechos o facultades reconocidas al individuo por el Estado; son aquellos principios supremos

⁴³ Juan Pablo II. Cristifideles Laici. Ed. Ediciones Luz y Sal, 1988. p. 15

como: la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad jurídica, de donde se desprende un cúmulo de valores importantes para el equilibrio social, estos como otros avances en el Derecho representan un significativo cambio, toda vez que se hace patente el interés por renovar y salvaguardar la justicia, pero en tanto el Derecho no tenga eficacia, el tratamiento hecho por el Estado será estéril; se debe estar al pendiente en los cambios que ocurren en la sociedad, la aplicación del Derecho siempre estará supeditada a las necesidades de la época, y sobretodo al estudio y buen análisis de las leyes, para poder discernir de lo que ha servido y lo que ya no tiene razón de ser dentro de una sociedad, y evitar que se susciten retrasos jurídicos, económicos y culturales, en suma, problemas. Por ello, resulta necesario echar mano de la verdadera ciencia que es el Derecho, estudiando y llevando a cabo sus métodos.

Hoy día organismos mundiales como derechos humanos se encuentran en una constante lucha por la revalorización de la persona humana, con la finalidad de asegurar el respeto universal y eficaz de los derechos intrínsecos al ser humano. Existe en determinado momento la responsabilidad del Estado para con los ciudadanos de hacer efectivos todos aquellos derechos fundamentales del hombre que le son

inherentes, por tanto la dirección debiera ser tomada con mayor seriedad, de tal manera que el primer paso en el Derecho se dio dando la valoración de la persona humana, pero esto no basta, puesto que habrá que hacer vigente y positivo el Derecho.

1.2.4.1. Los derechos humanos

Quizá lo indiscutible del valor del ser humano, es que haya llevado a la unificación de ideales normativos y declaraciones universales, como la proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, o bien la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebrada en Vancouver 1976, y los que le siguieron; pero la incesante promoción del respeto a los derechos y libertades del hombre aún no ha dado resultados contundentes, al mismo tiempo de no ser aceptados por algunos países, ya sea por el choque de las costumbres o bien ideologías y fanatismos que hacen ver muy débil la noción de dignidad, que juega en la tenue diferencia entre ideal y realidad.

Es preciso ahora recordar lo que son estos derechos. Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización

efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.⁴⁴

Además de contar con la noción anterior, resulta indispensable mencionar su clasificación en las Tres Generaciones que serán imprescindibles para el análisis.

Dentro de la primera generación están los primeros derechos civiles y políticos que surgieron durante la revolución francesa y que se les conoció como "libertades clásicas", estos derechos son reconocidos al individuo frente al poder absoluto de sus gobernantes.

La segunda generación se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales, que influyeron en el establecimiento del Estado de Derecho, algunos autores comentan que esto se debe al llamado contrato social e influjo del pensamiento socialista, pero el hecho es que también los primeros tienen que ver con este suceso, igualmente se dice que surgen para cimentar los derechos de la primera generación ya que ellos facilitarían su cumplimiento; a su vez darían origen a las llamadas constituciones sociales, donde se contemplarían facultades y

⁴⁴ www.cndh.org.mx/principal/temas/derhum/queson.html

estrategias de gobierno, de esta forma el respeto de ellos, su promoción y la ampliación de servicios públicos tendría como sujeto pasivo al Estado.

En cuanto a la tercera generación, se distinguen por impulsar en todos los pueblos la independencia económica y política, la identidad nacional, la solución de problemas alimenticios, demográficos, educativos, ecológicos, la paz y la cooperación internacional y regional, entre otros; con la finalidad de realzar su nivel de vida.

Ahora bien, sin duda alguna todos los derechos observados en esta clasificación van dirigidos a la persona humana, de alguna manera los derechos de primera generación son aquellos que, el hombre va atesorando en el curso de la historia y donde la iniciativa atañe al individuo y el papel del Estado es el de salvaguardar la situación administrativa por parte del poder Ejecutivo y de inspección de las ofensas individuales por el Poder Judicial, todo de acuerdo con las leyes elaboradas por el poder legislativo, en los términos y límites señalados por la Constitución. Como en el segundo caso los derechos siguen estando dirigidos a la persona, no son dirigidos a un grupo social, llámese familia o grupo en particular sino que, la diferencia estriba en que reclama una acción estatal, es decir, el respeto de los

derechos depende del Estado; es por eso que algunos los llaman derechos de crédito del individuo en relación con la colectividad, pues existe una interacción entre gobernantes y gobernados.

En cuanto a los derechos de tercera generación surgen de una titularidad individual que pasan a una colectiva, donde cada persona tiene una responsabilidad y por supuesto deberes para con ella, por lo que se asegura que esta tercera generación, tiene como titular no al individuo en lo singular sino a grupos humanos como el pueblo, la nación, colectividades regionales, étnicas o bien la humanidad misma, recayendo la responsabilidad en toda la comunidad internacional.

El requerimiento de los puntos anteriores, permite ubicar el caso concreto del derecho que concierne a esta investigación, el de la vivienda, que en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, se encuentra en el Artículo 25 y que a la letra dice:

Artículo 25.1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias

independientes de su voluntad.

El derecho a la vivienda se halla dentro de la segunda generación de los derechos humanos que son los económicos, los sociales y los culturales. Como ya se mencionó, el cumplimiento de ellos queda a cargo del Estado, que se convierte en el agente social responsable.

Es preciso recalcar que el ya citado artículo 25.1, ante todo va dirigido a la persona humana, como lo dice su primer renglón. Por ello es un derecho en el que no se puede excluir a nadie, y no debe ser objeto de métodos políticos o lucro, ya que de ello depende el bienestar del individuo, y el de toda su familia, si la tuviere. Otra prueba de ello es el segundo punto del Programa Hábitat, Capítulo I, que en su Preámbulo, es bastante claro al señalar al destinatario:

2. El objetivo de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) es tratar dos temas de igual importancia a escala mundial: "Vivienda adecuada para todos" y "Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización". El ser humano es el elemento central del desarrollo sostenible, que incluye vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles, y tiene derecho a llevar una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.⁴⁵

⁴⁵ <http://www.undp.org/un/habitat/agenda/español/ch-1-s.html>

Esto debido a que todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado, que abarque todas las circunstancias sociales del individuo, es decir, todos aquellos que como los niños de la calle, sólo cuentan con el auspicio del gobierno, las personas solas con discapacidad y personas de la tercera edad, así como, los relegados en razón de su preferencia sexual. Una vez definido y justificado el destinatario de la norma, será necesario contemplar los medios necesarios que garanticen su tutela; lo que se examinará en el siguiente punto.

1.2.4.2. Medios para garantizar la tutela de los derechos de la persona humana

Decir que existen derechos humanos resulta muy fácil, si únicamente se pretende enumerar aciertos legales que más tarde no serán positivos; cierto es que la tarea de legislar se encuentra entre los primeros puntos, sin embargo la reflexión dentro de cada ser humano llamado gobernante o gobernado es urgente, pues resulta necesario que se pugne por una conciencia de respeto y reconocimiento de los derechos necesarios de dignidad y sobrevivencia, que consigan ser parte de su espíritu y su historia. La madurez del orden jurídico se encargará de hacerlo vigente, no obstante la responsabilidad y el compromiso de los dirigentes, como el de

toda la sociedad internacional, será el hacerlo eficaz. Procurando de todas las generaciones presentes y venideras una educación humanista, que coadyuve en la construcción de los derechos humanos.

Haciendo alusión al derecho a la vivienda, se puede constatar que los medios existentes para proporcionarla no han sido vastos, que la legislación ha sido rebasada por las necesidades y la evolución de la sociedad, pues aún la persona humana se ve relegada en este derecho tan elemental, por ficciones o supuestos que ella no esta obligada a cumplir, como es el caso de contar con una familia. Algunos medios aunque existentes como esté, debieran ser analizados por el papel que juegan en la sociedad.

El advenimiento de los derechos humanos, como el de cualquier ley presupone elementos formales que avalen su observancia, pero para que pueda ser observada se requiere estar dotada de actualidad y de realidad; es entonces que reaparece el punto de la vigencia, el reconocimiento por parte del Estado, medio que como se ha mencionado requiere de la reflexión y conciencia, para impedir que se quede en el plano del deber ser. En este contexto, en México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su misión de vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y

defensa de los derechos humanos, le incumbe proponer disposiciones que mejoren el goce de estos, como de las garantías individuales establecidas en la Constitución y, en lo que respecta a la garantía de la vivienda, exhortar a las dependencias encargadas de tal cometido, el procurar a toda persona ser titular de este derecho, que como se ha mencionado, carece de realidad social. Así mismo, que la Comisión de Derechos Humanos sea uno de los organismos más importantes en vigilar el cumplimiento de los programas de vivienda, en relación a lo establecido en el artículo 2º, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que a la letra dice:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Siendo la vivienda un derecho humano y una garantía legal en sentido estricto, la obligatoriedad de todo precepto debe tener una carga, primordialmente para el Estado en cuestión de los llamados derechos sociales, antes mencionados.

Lo que deriva en acciones, que generalmente terminan en la creación de instancias gubernamentales, encargadas de

proteger dichos derechos. La aplicación de manejos y políticas están obligadas a ser precedidas por estudios económicos y sociales, basados en la vida diaria de ciudadanos reales, que permita trazar planes efectivos y comprometidos.

Es tiempo de que las garantías del gobernado dejen de ser meras declaraciones sociales, letra muerta; la visión del Estado debe apoyarse en los acuerdos y ayuda internacional, hacerse partícipe de ellos, con la finalidad de actualizarse en las medidas tomadas por la lucha de los derechos humanos de todo el mundo, mismo que le permitirá crearse metas con mayor fundamento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO Y SU CUMPLIMIENTO

2.1. El derecho a la vivienda en el sistema jurídico constitucional mexicano

2.1.1 Características del derecho a la vivienda

2.1.2. Alcance material y formal

2.2 Mecanismos jurídicos de cumplimiento

2.2.1. En el ámbito federal

2.2.1.1 Ley Federal de Vivienda

2.2.1.2. Ley General de Asentamientos Humanos

2.2.1.3. Otros mecanismos federales de cumplimiento

2.2.2. Coordinación administrativa en materia de vivienda

2. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO Y SU CUMPLIMIENTO

Una vez tratados los antecedentes históricos de la vivienda y las respectivas justificaciones que colocan a la persona humana, como destinatario de este derecho, se iniciará el capítulo recordando el concepto de derecho a la vivienda, puntualizado en el capítulo anterior⁴⁶ con la finalidad de ubicar los elementos que conlleven al estudio del actual artículo 4º párrafo sexto, del régimen jurídico constitucional. Asimismo, razonar y desentrañar cada una de las características de dicho artículo, a efecto de tener un primer acercamiento en el alcance material y formal de los mecanismos jurídicos reglamentarios.

2.1. El derecho a la vivienda en el sistema jurídico constitucional mexicano

Algunas de las razones que dieron pie a plasmar o bien dar origen al párrafo sexto del artículo 4º Constitucional, ya se han expuesto en el capítulo anterior; la gestación sin duda se

⁴⁶ Vid. Supra, Apartado 1.1.3. p. 45 de la obra que se lee.

da por necesidad. El actual artículo, tiene como fundamento el acto supremo de la sociedad y siendo la Constitución la portadora de todos aquellos ideales políticos y normativos de un pueblo, precisa análisis y obligatoriedad, es decir, derecho aplicable.

Como es bien conocido, la Ley suprema tiene 136 artículos y como la mayoría de las constituciones, consta de una parte dogmática y otra orgánica: la parte dogmática establece la declaración de garantías individuales y comprende los primeros 29 artículos, en tanto que la parte orgánica se refiere a la forma y órganos de gobierno, división y organización de los tres poderes, atribuciones de los órganos de administración y distribución de competencias entre las esferas de gobierno. Precisamente el primer punto de análisis es, porqué el derecho a la vivienda se encuentra en el capítulo de las garantías individuales o mejor dicho garantías del gobernado.

En primera instancia se tiene que delimitar, que es una garantía individual; el maestro Burgoa dice que este concepto se forma con los elementos siguientes:

- 1.Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).
2. derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).
- 3.obligación correlativa

a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo. (objeto).4. previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).⁴⁷

Los dispositivos citados, presuponen simples relaciones jurídicas entre gobernados y autoridades, que toma como fuente misma de las garantías individuales a la Constitución; es decir, no las concibe como derechos humanos reconocidos a la persona humana, sino como derechos obtenidos de la Constitución para el gobernado, consistentes como lo dice el punto tres; a respetar, observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica de dichos derechos.

En este orden de ideas, las garantías individuales reconocidas al sujeto, son normas determinadas por el Estado; muchos juristas concuerdan con este razonamiento, como los son Narciso Bassols y Vicente Peniche, que dicen: "[...] las garantías individuales son concesiones que el Estado otorga a los particulares a través del derecho positivo."⁴⁸

Con una idea similar –aunque no del todo- el Doctor Jorge Carpizo apunta: "podemos concluir que mientras los

⁴⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 31ª ed. México, Ed. Porrúa S.A., 1999. p. 187

⁴⁸ NORIEGA C, Alfonso. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. México, Ed. Dirección General de publicaciones, 1967. p. 23

derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas".⁴⁹

En la postura evidentemente positivista de estos autores, no se deja ver el valor real de la dignidad de la persona humana, puesto que destruye y restringe con una serie de argumentos y reglas, todos sus derechos naturales, que le corresponden como principio y fin de todo ordenamiento jurídico e incluso del Estado. No se puede concebir al Estado como ser omnipotente que delega derechos a modo de bondad hacia el gobernado, pues incluso estaría suponiendo todo lo contrario, al considerar a este como superior al individuo en virtud de ser el poseedor de todos los derechos de la persona.

La esencia de las garantías individuales descansa en los derechos naturales, que tiene por ser persona humana.⁵⁰

Así el maestro Noriega concuerda en que:

Para los constituyentes de 1917, las garantías individuales eran -sin discusión alguna- derechos naturales, porque le correspondían al individuo por su propia naturaleza y era necesario hacerlos prevalecer; pues el gobierno tenía, como

⁴⁹ CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 8ª ed. México, Ed. Porrúa S.A., 1990, p. 154

⁵⁰ Vid. Supra. Apartado 1.2.1. p. 54 de la obra que se lee.

finalidad principal la protección al hombre, al gobernado, en su máximo valor inherente: la libertad.⁵¹

En conclusión, las garantías individuales son aquellos valores intrínsecos de toda persona humana, que el Estado reconoce y garantiza dentro de su territorio, en virtud de su finalidad y auto limitación de poder; que facultan al individuo a hacer valer sus derechos frente al Estado.

Una vez reconocida la naturaleza de las garantías individuales, se puede desprender también cuales son sus finalidades y como operan.

Se mencionó en la cita anterior, que tienen la intención de garantizar y resguardar los derechos de la persona humana, como gobernado, y no sólo en el sentido de pertenencia a un territorio y un ordenamiento jurídico, también por ser su principal naturaleza y razón de ser del Estado, pues para ello el hombre crea un organismo que resguarde sus derechos más preciados, pero no en abstracto, sino donde puedan ser susceptibles de ser reclamados por todos los gobernados, como derechos públicos subjetivos; dice García Maynez, explicando las ideas de Jellinke que:

“El conjunto de los derechos públicos de una persona constituye [...] la suma de facultades que los particulares

⁵¹ Vld. NORIEGA C. Alfonso Op.cit. pp. 98, 99

tienen frente al poder público, y representa una serie de limitaciones que el Estado se impone así mismo."⁵²

Igualmente se pronuncia Acosta Romero, diciendo que:

"[...] por derecho subjetivo entiéndase la facultad de exigir determinado comportamiento positivo o negativo de la persona o personas que se hayan frente al titular del poder público."⁵³

De esta manera, reconocidos los derechos humanos como género no bastaría, se debe tomar al individuo en concreto, al que se le puedan imputar esas facultades en un determinado territorio con un gobierno acreditado y responsable del cumplimiento.

En este sentido, la gran mayoría de los autores concuerda en que el punto central de las garantías individuales, es el individuo o gobernado como sujeto activo y el Estado como sujeto pasivo, comprometido para hacer valer esos derechos; o bien de no hacer, de no transgredir, de no ir mas allá de su poder como órgano de gobierno, que el mismo hombre le ha determinado.

Del análisis anterior se desprende que para los

⁵² GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 201

⁵³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. T. I, 3ª ed. México Ed Pomúa, S.A., 1999. p. 33

doctrinarios e incluso los legisladores y gobernantes, el derecho a la vivienda no comparte la naturaleza de las garantías individuales, ya que no se puede hablar de un sujeto en particular, puesto que la familia como grupo social es la receptora de dicho derecho.

A pesar que la Constitución mexicana establece las garantías individuales, de las cuales gozarán todos los individuos como lo establece el artículo 1º de la Ley Suprema; no siempre es el individuo el receptor de las facultades establecidas en la parte dogmática de la Constitución. Al respecto, la doctrina señala que existen garantías sociales, de las que algunos argumentan, fueron creadas para apoyar a grupos sociales específicos, en este caso se dice es garantía social, pues tiene como destinatario de la norma a un conjunto de personas, llamado familia.

Se cree que su nombre tiene que ver con el beneficiario de la norma, existe la errónea idea de que va dirigida a los grupos sociales débiles. El doctor Carpizo al respecto dice:

Las garantías sociales son aquellas que protegen al hombre como integrante de un grupo social; en cambio las garantías individuales protegen a todo hombre. Se protege a los grupos sociales más débiles, a los que históricamente han

vivido oprimidos.⁵⁴

La primer pregunta sería, qué hombre no forma parte de un grupo social, la idea de proteger a la familia, resulta en cierto sentido incongruente, porque la vivienda es un elemento vital para todo individuo con familia o sin ella, ahora no todas ellas están desvalidas o históricamente oprimidas, por lo que no debe tener una visión de preferencia en la sociedad, pues en su afán proteccionista prácticamente limita y extingue el derecho de los demás, y al querer buscar la justicia o bien la equidad, equivocan sus juicios. El citado autor continua diciendo:

Los derechos sociales aseguran que vivir no es sinónimo de sufrir, y le dan aliento para gozar de la existencia y tratar de superarse. La idea de los derechos sociales lleva implícita la noción de: a cada quien según sus posibilidades y sus necesidades, a partir del concepto de igualdad de oportunidades.⁵⁵

Si los derechos sociales tuvieran como finalidad el alentar a los grupos débiles a superarse, las garantías constitucionales no tendrían razón de ser, pues lejos de encontrar un ordenamiento público, funcionarían más como

⁵⁴ CARPIZO, Jorge. Op. cit. p. 161

⁵⁵ Id.

técnicas de superación personal.

Si su sola existencia asegurara que vivir no es sinónimo de sufrir, no se necesitaría la administración gubernamental ni sus políticas; ahora sí los derechos sociales llevan la idea de: a cada quien según sus posibilidades y sus necesidades, los ciudadanos pobres, no podrían aspirar a una vivienda espaciosa, que cuente con todos los servicios, pues tienen las necesidades mas no las posibilidades, y no sería lo mismo para las familias ricas que siempre aspiran a más debido a que sus posibilidades son mayores. En consecuencia, la idea de equidad no se llevaría a cabo, porque los que no cuentan con los medios necesarios para anhelar a una vida mejor, tendrían que conformarse según sus posibilidades.

Con razón Jellinek señalaba:

Por lo común, actúan estas fuerzas(garantías sociales) de un modo general y no en casos particulares jurídicos; por esto las garantías sociales, aun cuando son capaces por sí solas de asegurar la validez de un derecho, sólo lo garantizan de un modo imperfecto, y, por consiguiente, el derecho mismo resulta imperfecto.⁵⁶

La problemática continúa, cuando juristas como Burgoa⁵⁷

⁵⁶ Georg Jellinek. Teoría General del Estado. 2ª ed. (Tr. Fernando de los Ríos). Buenos Aires, Argentina, Ed. Albatros, 1973. p. 592

⁵⁷ Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. pp. 704,705,709

conciben que la relación jurídica de las garantías sociales se da entre gobernados, de los cuales, los grupos sociales carentes del poder económico o de los medios de producción, son sujetos activos y el grupo social detentador de los medios de producción o capitalistas, fungen como sujetos pasivos. Según el maestro, el calificativo de garantías sociales se da debido a las dos diferentes clases sociales antes mencionadas, capitalistas y trabajadores.

La intervención del Estado en esta relación, se restringe a observar las garantías sociales como se observa todo orden jurídico; pero este deber no es impuesto como consecuencia de una obligación, nacida inmediatamente de una relación jurídica, en el que sea sujeto pasivo, sino como resultado de la constitucionalidad y legalidad que toda autoridad debe presentar.

Debe existir responsabilidad de los juristas al emitir juicios como el anterior, ya que muchos de sus análisis son tomados como base en la creación de las leyes. Por una parte es aceptable la idea de que el bien común depende de todos, gobernantes y gobernados, no obstante si se piensa que las garantías sociales se sujetan de las relaciones entre particulares; donde el papel del Estado sólo es de poder coactivo, la noción de equilibrio social simplemente no existe,

toda vez que limita y extingue los derechos públicos subjetivos de los gobernados.

Al respecto el maestro Horacio García⁵⁸ comenta que es importante la labor del gobierno y sobre todo del poder legislativo, pues muchas veces confunde sus valoraciones, impregnadas de intereses políticos, de presiones económicas y de supuestas innovaciones sociales, que no siempre responden al concepto del justo medio.

Es significativo precisar estos puntos, para no caer en la discriminación jurídica, que consiste en actos u omisiones que en incontables casos excluyen o infringen los derechos subjetivos; el individuo debe ser respaldado en todo momento por el poder gubernamental, en la defensa de sus derechos como persona, no debe ser excluido de ordenamientos tan importantes como lo son los constitucionales, dado que perjudicaría fatalmente el interés público. Una reflexión más del maestro García Belsunce, complementa esta idea cuando dice:

Absurdo sería sacrificar una garantía expresa individual para menoscabar, por ese conducto, una garantía implícita de orden social, porque la anulación abierta, lisa y llana, de derechos individuales conduce inexorablemente a la violación

⁵⁸ Vid. GARCÍA BELSUNCE, Horacio. Garantías Constitucionales. S/ed. Argentina. Ed. Depalma, 1984. p. 94

del orden social y, con ello, a la negación del bienestar general como fin último de la Constitución Nacional.⁵⁹

Esto no es estar en contra de las garantías sociales, pero sí en la dirección errónea y dirigida a deslindar responsabilidades. El vivo ejemplo se encuentra en la prerrogativa del derecho a la vivienda, donde se ha sacrificado un derecho individual para menoscabar una garantía implícita de orden social, es decir que el sentido social, no implica o no tiene como ocupación preferente amparar a un grupo en específico.

No es relevante y mucho menos determinante tomar como remedio el establecimiento de la familia como destinataria de la norma jurídica, o concederle derechos por creerla débil y desprotegida; sino que la función social tiene que ver con la determinación expresa de los mecanismos jurídicos estatales, a fin de llevar a cabo dicho cometido, no únicamente en un sentido pasivo de no hacer, que es lo que presuponen las garantías individuales, el no violar, el no incumplir ni transgredir aquellas. Pero si, en estipular las acciones precisas y concisas que fijen los compromisos en el campo real; sobretodo porque las garantías sociales se encuentran dentro del orden público, dándole entonces la

⁵⁹ Ibid. p. 113

categoría de sujetos activos a todos los gobernados.

El maestro Noriega especifica:

[...] se confiere a los derechos objetivos públicos un contenido, que implica un deber para el Estado y no una mera pretensión ética. [...] con un contenido expreso, que implican una actividad específica del Estado. [...] Los derechos sociales, son sin duda, armas eficaces de combate en la lucha por la defensa de la libertad de la persona y sus derechos naturales.⁶⁰

Así, las garantías sociales indudablemente tienen por objeto actividades positivas del Estado y posiblemente de la sociedad internacional, como de todos los semejantes; estas son de ayuda, de asistencia y contribución al desarrollo. No obstante, la complejidad de determinados derechos no puede estar completamente a expensas del prójimo, o actividades sociales bondadosas, de caridad y beneficencia; estos problemas de orden económico deben estar vigilados y necesariamente administrados por un orden jurídico, por un Estado firmemente constituido.

La categorización de las garantías no se queda ahí, el doctrinario Rodolfo Lara⁶¹ explica que entre la diferencia de criterios de los autores, y la dificultad de clasificar o encuadrar

⁶⁰ NORIEGA C. Alfonso. Op. cit. pp. 115, 116

⁶¹ Vid. LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1998. p. 170

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

determinadas garantías constitucionales en sociales, individuales o mixtas, se encuentra su proliferación en las últimas décadas; por lo que él ha considerado necesario encontrar una nueva denominación. Toda vez, que cuentan con la característica específica de la corresponsabilidad de los gobernados, donde el Estado difícilmente podría cumplirlas, ya que sólo implican un valor moral solidario. A éstas se les denomina como "garantías convergentes" y se les vincula principalmente con los derechos humanos de segunda generación, tendientes a ser ampliados con los de tercera generación.

Este punto de vista no tiene mayor importancia, no se tienen que buscar más clasificaciones, si lo que se busca es la manera de que ningún individuo quede excluido por la Constitución, donde el carácter social, sólo tenga como propósito ejecutar la ley llevando a cabo mecanismos, apoyos e instrumentos concretos y necesarios para hacer realidad el derecho y el acceso a la vivienda. En el propio derecho constitucional de la vivienda se define una acción específica del Estado, y que más adelante se explicará.

Ahora bien, el artículo 4º se encuentra dentro de las garantías del gobernado o garantías individuales, luego entonces es a éste al que corresponde ser destinatario de la

norma y por consiguiente el mismo Estado se convierte en el principal responsable para satisfacerlo. Asimismo el artículo 25 párrafo primero constitucional establece:

[...] Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el fomento y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El aspecto firme e irrevocable de los preceptos constitucionales, demuestra que la misión que asume el Estado al garantizar la libertad y dignidad de los individuos, presupone ejecutar medidas y acciones tendientes a un progreso Nacional.

De lo que se concluye, que el derecho a la vivienda corresponde a todo individuo, por ser un derecho vital e íntimamente relacionado con su dignidad y su propia vida. Ahora, si el artículo 1º constitucional dice que: "[...] todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución [...]" el categorizar el derecho a la vivienda como una garantía social, será sólo como ya se dijo anteriormente, porque el Estado es quien tiene frente al gobernado una obligación positiva, de llevar acabo acciones, mecanismos y

apoyos que son necesarios para hacer realidad el acceso a la vivienda.

De esta manera, que caso tendría si la Constitución solamente declarará, que toda familia tiene derecho a disfrutar una vivienda, sin duda ninguno, pues esto carecería de todo valor normativo.

El párrafo Constitucional referente a la vivienda, contiene características específicas, que valen la pena analizar; en el siguiente punto.

2.1.1 Características del derecho a la vivienda

Ya se indicó la importancia de este derecho en apartados anteriores, sin embargo se hace necesario citar el artículo 4º párrafo sexto, materia de esta investigación, a efecto de destacar y examinar sus componentes:

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

a) Como es de notar, el primer punto del párrafo constitucional, otorga a toda familia el derecho a disfrutar de una vivienda; lo que a *contrario sensu* sería, que no todo individuo es titular de ese derecho.

El vocablo familia, se envuelve en un aspecto más que jurídico, sociológico, porqué el término jurídico de familia, que

se comentaba en el capítulo anterior, tiene otros fines.⁶² En consecuencia dicha palabra, desde el punto de vista sociológico ha cambiado, debido a factores como la globalización, la libertad religiosa, la libertad de expresión o manera de pensar entre otros, que han influido para que todo individuo defienda sus tendencias ideológicas o morales, sin miedo a ser objeto de discriminación.

Por ejemplo el movimiento lésbico-gay, que ya ha emprendido esfuerzos legales en busca del reconocimiento de derechos como el de la vivienda, ya que como en otros preceptos, el actual artículo 4º los deja fuera, al no reconocer la unión entre dos personas del mismo sexo, como una familia. De esta forma la labor legislativa no previó o no pretendió ni ha querido, dejar atrás los modelos morales del siglo pasado.

En términos generales, el concepto familia, no es el adecuado para una garantía constitucional, por las razones antes expuestas y las ya explicadas en el apartado anterior.

b) El segundo punto a reflexionar, es que faculta a disfrutar, mas no faculta a adquirir, este aspecto tiene relación con las presiones económicas que le pudiera ocasionar al Estado, las cuales si fueron previstas.

⁶² Vid. Supra. Apartado 1.2.3. pp. 61-62 de la obra que se lee.

El jurista Miguel Carbonell, coincide en los puntos anteriores cuando señala:

La regulación constitucional, contiene, como es evidente a partir de su simple lectura, una serie importante de errores. En primer lugar, le asigna el derecho fundamental a "la familia" y no a todos los individuos. En segundo término, lo que garantiza la Constitución es "el disfrute" de la vivienda, pero no su adquisición, que siempre suele resultar más difícil que lo primero.⁶³

c) Otro es el caso de los dos adjetivos, que a la vivienda se le confieren:

1. Que sea digna, el empleo de este calificativo tiene que ver con que la vivienda sea adecuada para su habitación y adaptada a su medio ambiente, es decir, que cuente con los medios necesarios para la convivencia armónica entre sus habitantes, y no sólo debe servir como defensa contra las inclemencias del clima, sino que también debe contribuir en el desarrollo personal de sus moradores, además de contar con los servicios de agua potable, drenaje, luz, etc., que influyen directamente en su salud.

2. El decoro, el cual se entiende como la posibilidad de los individuos a disfrutar de su intimidad, respecto a las

⁶³ CARBONELL, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. T. I, 15ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., - UNAM, 2000. p. 72

personas del exterior, al igual que de los demás habitantes de la vivienda. Por lo que no sería decorosa una vivienda donde por ejemplo, las personas se tengan que asear y defecar al aire libre, o el caso de las vecindades, donde existen demasiados espacios comunes, incluido el baño.

La falta de una explicación legislativa o de jurisprudencia, acerca de lo que debe entenderse por digno o decoroso en una vivienda, hace todavía más oscuro el precepto constitucional, sin embargo no es difícil deducir los elementos que implican decoro y dignidad en una habitación, toda vez que tan solo el hecho de pensar un momento en la falta de alguno de estos elementos, como lo sería vivir sin el servicio de drenaje, agua, luz o bien en una casa que no tiene techo de concreto en zona lluviosa ó sin ventilación en zona caliente; con espacio tan reducido que atente con la privacidad, así como otras necesidades, también se pensaría que no se es animal, para vivir en condiciones que atenten directamente con la dignidad de persona humana, con la salud y todos aquellos componentes para el desarrollo de la vida misma, ya que en pleno siglo XXI, en México se vive como se vivía en Europa durante el siglo XVI.

A nivel internacional estos conceptos se definen como: "vivienda adecuada" que, es aquella constituida de acuerdo a

los criterios establecidos por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), expuestos el día mundial del Hábitat, 3 de octubre de 1994. (Ver anexo B de la obra que se lee).

Sin duda alguna, la dignidad y el decoro en una vivienda abarcan elementos tanto internos como externos, de los primeros ya se hizo mención, en cuanto a los externos, éstos influyen en el desarrollo general de los conjuntos humanos, como son los parques, centros culturales, mercados, transportes, vías de comunicación e incluso la coexistencia vecinal, que representa el sano desarrollo de la sociedad.

Para el maestro Carbonell:

La dignidad y el decoro de una vivienda no son cualidades fáciles de evaluar, pero seguramente tienen que ver con la posibilidad de que las personas puedan desarrollar dentro de ellas, su autonomía moral [...] un primer parámetro para evaluar cuando una vivienda es digna y decorosa tendría que ver con la extensión de la misma en relación con sus habitantes: vivienda digna y decorosa, en esta tesitura, no sería lo mismo que hacinada y sin espacio que asegure una mínima comodidad e intimidad.⁶⁴

Entonces, dichos calificativos serán justificados y reales, sólo si se reconoce la dimensión trascendental de la persona

⁶⁴ ibid. p.73

humana, pues su respeto atañe a la integridad de la vida. La vivienda toma su valor cuando sirve como medio efectivo para realizar una vida digna.

2.1.2. Alcance material y formal

Hay que dejar claro que toda deficiencia en la aplicación del cumplimiento del derecho a la vivienda, deriva en primera instancia del orden formal, importante es precisar que el alcance del término familia, no consigue abarcar todos los supuestos existentes⁶⁵ en la colectividad.

Por otra parte, dicho precepto se refiere únicamente a la familia jurídicamente reconocida, ya que ésta ni siquiera comprende ampliamente a los que viven por ejemplo en concubinato, limitándolos o bien dejándolos al final; además de coartar de este derecho a muchos ciudadanos que en sus planes no se encuentra el matrimonio o individuos que por su preferencia sexual no son receptores legales de este derecho, que en teoría abarca a todos los seres humanos, pero en la práctica se rige por la moral establecida.

Este derecho es una garantía social que pertenece a los derechos humanos de segunda generación, y por esto, debe ser universalmente reconocido; y si el derecho constitucional

⁶⁵ Vid. Supra. 1.2.4.1. p. 67 de la obra que se lee.

de vivienda se concibe como un derecho publico subjetivo y universal, su finalidad se centra en el respeto y protección de los valores integrales y ligados al desarrollo de una vida digna, para un bienestar general. Así, siendo un derecho publico subjetivo formalmente instaurado en la Constitución, tiende a ser ejecutado materialmente por el Estado, concretamente por el poder Legislativo y el poder Ejecutivo; quienes limitados de inicio por el precepto constitucional, sólo proyectan sus esfuerzos o su rango de acción para satisfacer a las familias, lo que presupone medidas específicas que ni siquiera son alcanzadas, porque su visión es de caridad para los más necesitados y no de servicio público, donde los elementos constitutivos de este servicio correspondan a lo que dice León Duguit:

Consisten esencialmente en la existencia de una obligación de orden jurídico que se impone a los gobernantes, es decir, a aquellos que de hecho tienen el poder en un país dado, obligación de asegurar sin interrupción el cumplimiento de una cierta actividad.⁶⁶

Entonces cómo esperar que los efectos formales tengan una realización material efectiva, cuando conceptos tan

⁶⁶ LEÓN DUGUIT. Las Transformaciones del Derecho Público y Privado. (Tr. Adolfo G. Posada), Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta S.R.L. 1975, p. 31

generales como el de familia, restringen los mecanismos jurídicos de cumplimiento que van exclusivamente dirigidos a un grupo de personas, ciñendo la ejecución material del derecho a la vivienda, eliminando a los verdaderos individuos que tienen cierto grado de prioridad, dentro de ellos se encuentran:

Las personas con discapacidad física, los enfermos desahuciados, los infectados con el VIH, los enfermos crónicos, los enfermos mentales, las víctimas de catástrofes, los que viven en zonas expuestas a desastres naturales y los demás señalados por las Naciones Unidas, dentro del programa Hábitat.⁶⁷

No se puede hablar de un poder o ley que atente o prohíba el goce y ejercicio de los derechos naturales y humanos. Pues la violación u omisión de un interés general desmantela el bien común; en tal caso, qué justificación tendría garantizar un derecho que no concuerda o bien que ha sido superado por las necesidades de la sociedad actual.

La condición normativa vigente de la vivienda, contraviene los elementos generales de la garantía constitucional, cuyo contenido no comprende los dispositivos necesarios para la obtención del objetivo. En este orden de

⁶⁷ Cf. <http://www.undp.org/un/habitat/agenda/espanol/ch-1-s.html>

ideas, el maestro Recasens, explica de acuerdo a los pensamientos de Stammler, los siguiente:

El contenido de cada Derecho es mudable y viene condicionado históricamente. Y puesto que los ideales jurídicos son el producto de ordenar un contenido social histórico con arreglo al criterio formal de justicia, de aquí que la variedad de posibles *Derechos justos* sea ilimitada ; y, así, a cada situación histórica corresponderá un especial ideal jurídico, es decir, un esquema propio de Derecho justo: aquel que resulta de ordenar, según el criterio formal de la idea de justicia, la concreta realidad de que se trate.⁶⁸

En caso concreto, el derecho a la vivienda forma parte de un ideal de justicia universal, sin embargo debe necesariamente adecuar su contenido, según el tiempo y lugar, sin pretender imponer modelos de vida, esto con conocimiento de que siempre aparecen en todas las sociedades individuos o grupos de estos, quienes buscan otros caminos a los establecidos.

El orden formal se obliga a constituir la justa y eficaz vigencia de todo derecho. Para ello, es imprescindible un estudio a conciencia que contribuya al beneficio general, sin transgredir los derechos de la persona humana, sólo por imponer una voluntad determinada en muchos casos por

⁶⁸ RECASENS SICHES, Luis. Op. cit. p. 454

razones financieras.

Ahora bien, puesto que la materia de esos afanes se contrae a unas determinadas necesidades (limitadas) y a los medios relativos para satisfacerlas, por eso es forzosamente algo condicionado y sometido a cambio constante. Por eso, no cabe establecer un precepto jurídico con contenido concreto, como algo absolutamente justo para todos los tiempos y lugares.⁶⁹

Con esto se llega a la conclusión de que, el derecho a la vivienda no es un derecho justo, al no estar de acuerdo con la realidad social y ser objeto de morales y criterios subjetivos. Por eso, en principio su ejercicio esta viciado, en consecuencia los dispositivos constitucionales establecidos para su ejecución, resultan ambiguos e incompletos al mismo tiempo; por no precisar ni abarcar sus efectos, porque puede establecer el derecho a una vivienda digna y decorosa agregando los adjetivos mas honorables; esto es fácil, sino se concibe hacerlos realidad.

El gobierno ha manejado ordenamientos varios, para el cumplimiento del artículo relativo a la vivienda, pero hasta qué punto son eficaces; para responder, se tendrán que analizar los mecanismos jurídicos existentes.

⁶⁹ ibid. p. 455

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2 Mecanismos jurídicos de cumplimiento

En este subcapítulo se examinarán los mecanismos de ejecución, del derecho positivo relativo a la vivienda en México; partiendo del punto de vista federal, a efecto de indagar, si los sistemas de coordinación fomentan dicho derecho.

2.2.1. En el ámbito Federal

El mandato constitucional presupone acciones dispuestas a hacer realidad el derecho a la vivienda, Cuando dice: "La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."

De lo anterior se deduce la existencia de una orden en la acción legislativa que, incluye la participación de los poderes Legislativo y Ejecutivo en la creación primeramente de una ley reglamentaria, que a su vez debe dar lugar a políticas públicas para la promoción de la vivienda; frente a estas instrucciones constitucionales, se pueden destacar las siguientes elaboraciones, que propiamente nos muestran como se ejecuta el derecho a la vivienda.

2.2.1.1 Ley Federal de Vivienda

Como ha quedado determinado anteriormente, para efecto de la ejecución del derecho a la vivienda consagrado

en el artículo 4º constitucional, se requieren mecanismos secundarios de ejecución, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es únicamente una ley marco, que no puede llevarse a la práctica, si no existe un cuerpo normativo y administrativo.

El primer mecanismo de cumplimiento es el que atañe a la Ley Federal de Vivienda. Sobre este particular se puede decir, que fue publicada el 7 de febrero de 1984, siendo entonces Presidente de la Republica el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado; consta de 64 artículos divididos en ocho capítulos y tres transitorios.

En la exposición de motivos de dicha ley, se menciona que fue creada con la finalidad fundamental de:

[...] establecer y regular los instrumentos y apoyos que el Gobierno Federal asume para que las familias puedan disfrutar de viviendas dignas y decorosas. Se señala, además, que dichos instrumentos y apoyos se orientarán, preferentemente, a la producción y mejoramiento de la vivienda urbana de interés social y a la vivienda rural, a la producción de vivienda promovida por sociedades cooperativas y otras formas de gestión solidaria.

El indiscutible sentido ligero y proteccionista de la Ley Federal de Vivienda, de inicio declara y demarca su campo de acción a la vivienda de interés social y rural, donde a la fecha se sigue agravando el problema, es claro que este

resultado habla por si mismo.

Es vital de inicio transcribir y conocer según la exposición de motivos, cuáles son los instrumentos y apoyos federales, para que toda familia haga uso de este derecho.

Se dispone, que los instrumentos y apoyos federales serán: (1) la programación y evaluación de las acciones de la Administración Pública Federal; (2) las normas para operar y conducir la acción del Gobierno Federal en materia de suelo para la vivienda; (3) los estímulos y fomentos para la producción, distribución y uso de materiales, tecnología y asistencia técnica para la construcción y mejoramiento de la vivienda, las reglas para el otorgamiento de créditos y asignación de viviendas; (4) la promoción y fomento a las sociedades cooperativas de vivienda y otras formas de gestión solidaria y (5) las normas que regulen la operación del Sistema Nacional de Vivienda.

Propiamente la Ley Federal de Vivienda constituye de nueva cuenta un ordenamiento marco y como anteriormente se indicaba, el poder Ejecutivo es el encargado de planear y realizar los mecanismos jurídicos de cumplimiento; obligado en primera instancia por la fracción I. del artículo 89, relativo a las facultades y obligaciones del Presidente; que a la letra dice:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia(.)"

El Presidente de la República tiene a su cargo la función de prestar servicios públicos, valiéndose de un conjunto de autoridades que integran la administración pública, entendiéndose por servicio público lo que dice el catedrático Narciso Sánchez:

[...] una actividad desarrollada por el Estado a través de sus Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los particulares vías licencias, permisos, autorizaciones o concesiones, bajo un régimen jurídico de derecho público, para la satisfacción de necesidades colectivas de diversa índole.⁷⁰

Esta función se realiza a través del acto administrativo, definido por el propio maestro antes citado como:

[...] una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado.⁷¹

Esto consiste en que el Congreso de la Unión instaura el servicio público a través de la Ley Federal de Vivienda y el

⁷⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. 5/ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1998. p. 44

⁷¹ Ibid. p. 321

Presidente de la Republica ejecuta la ley prestando el servicio público, determinando la ley y las directrices marco que han de ser observadas por la administración pública, definiendo las políticas de vivienda en dicho instrumento legal.

Propiamente los instrumentos, apoyos y políticas de vivienda determinadas por el artículo 4º constitucional, en su párrafo sexto, los muestra la Ley Federal de Vivienda. Para efecto del estudio de dicha ley, se expondrán los aspectos más importantes, que divididos en incisos llevan los siguientes nombres: aspectos generales, programación de las acciones públicas de vivienda, el suelo para vivienda, materiales de construcción para vivienda, normas y tecnología para vivienda, créditos y asignación de vivienda, sociedades cooperativas de vivienda, coordinación y concertación entre sectores.

a) Aspectos generales:

Se puede notar en su artículo 1º, que se considera el apoyo a la vivienda como una institución de orden público, en términos de dignidad y decoro, según su párrafo primero que a la letra reza:

[...] la presente ley es reglamentaria del artículo 4º, párrafo sexto, de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que

toda la familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Nuevamente se observa una vaguedad de lo que se debe entender por decoro y dignidad, al no definir con precisión que debe pensarse por tales.

Lo que hace necesario en términos de interpretación jurídica, especialmente de la interpretación lógica, que proviene del método exegético, y se aplica cuando "[...] la expresión es oscura o incompleta [...] (pues) su fin estriba en descubrir el espíritu de la ley [...]"⁷² que se entienda el significado de digno y decoroso como:

Aquellas condiciones habitacionales y de entorno, que contribuyen en el bienestar físico y psicológico de sus habitantes; al igual que una planeación que evite la influencia de factores y fenómenos, que afecten la salud y la vida misma de la persona humana.⁷³

La propia ley establece a su vez, uno de los elementos primordiales para llevar a cabo acciones de vivienda, consistente en el Sistema Nacional de Vivienda, entendiéndose por este, en el artículo 3º párrafo primero de la ley comentada, como:

⁷² GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Op. cit.* p. 334

⁷³ Vid. Supra. 2.1.1. pp. 90-91 de la obra que se lee.

(...) el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

El anterior precepto señala una serie de elementos generales, que no fincan estructura jurídica alguna, ni tampoco una estructura administrativa para su realización, pues tal parece sacado de un folleto publicitario de la empresa constructora GEO, no se ve y tampoco existe su aspecto operativo.

A su vez, la Ley Federal de Vivienda determina quien es el que tiene a su cargo la ejecución de las políticas generales de vivienda, constituyendo así, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, señalado en el artículo 6º,⁷⁴ donde también se establece que:

- Debe coordinar los programas y acciones que tiendan a satisfacer necesidades habitacionales, que realicen las entidades de la administración pública federal y los programas que determine el Ejecutivo Federal.

- Coordinar el Sistema Nacional de Vivienda, en la forma en que se convenga con los gobiernos de los Estados y municipios.

⁷⁴ Vid. Artículo 6º de la Ley Federal de Vivienda.

- Fomentar la producción y distribución de materiales de construcción.

- Intervenir en la regulación del mercado de la tierra para vivienda.

- Integrar y formular las normas de diseño y construcción de la vivienda, para el bienestar y desarrollo de la familia mexicana, incorporando criterios ecotécnicos y fomentando el uso de las tecnologías más adecuadas.

- Promover y coordinar la atención de las necesidades de vivienda, en caso de siniestros que afecten centros de población.

- Es quien formula el programa Sectorial de Vivienda, como lo establece el artículo 8^o75 de la presente ley.

En términos generales y de acuerdo a lo establecido por la ley, se está frente a una súper Secretaría, que con miles de tentáculos debe y puede combatir el problema de vivienda.

Los postulados establecidos anteriormente, desde hace tiempo se han modificado; una muestra de ello es el nombre de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que ahora lleva el nombre de Secretaría de Desarrollo social.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia, en la tesis aislada numero 800,557, visible en la página 270 del tomo III,

⁷⁵ Vid. Artículo 8° de la Ley Federal de Vivienda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

segunda parte-1, 1989, señala que:

Es un principio general de derecho, el que la ley posterior deroga a la anterior, cuando versa sobre la misma materia. Por tanto, si se emite un acuerdo con fecha posterior a otro, regulando la misma materia, debe entenderse que aquél sustituyó en todos sus efectos legales a este último; sin que sea óbice para lo anterior, el hecho de que en el más reciente no se mencione expresamente la referida sustitución, pues en este caso la derogación debe considerarse tácita.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación, ya han sido reformadas en lo que concierne al nombre, y en ellas se hace referencia a la Secretaría de Desarrollo Social. Otros aspectos que en la práctica ya no son realizados, se analizarán en el apartado 3.1.2. de la obra que se lee, para su mejor exposición.

b) Programación de las acciones públicas de vivienda:

Todas las acciones del Ejecutivo Federal, se sujetarán a lo que dispone, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Vivienda, la Ley Federal de Vivienda y la Ley de Planeación, además de la coordinación con programas estatales y municipales, referentes a la vivienda como lo establece el artículo 7º.⁷⁶

⁷⁶ Cf. Artículo 7º de la Ley Federal de Vivienda.

Uno de los puntos más sobresalientes de la Ley comentada, es el Programa Sectorial de Vivienda, donde establece que:

Será formulado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDESOL) y aprobado por el Ejecutivo.

Determina asimismo en sus artículos 9º y 10º el contenido, las acciones y los lineamientos, que deberá contener dicho programa, que son básicamente los marcados en el artículo 2º⁷⁷ de la Ley en estudio. En la práctica, dichos lineamientos no son elementales para la creación del programa sectorial, porque este toma como medida al Plan Nacional de Desarrollo de cada sexenio, y a la Ley de Planeación.

c) El suelo para la vivienda:

La adquisición de tierra para vivienda de interés social se considera de utilidad pública, indica el artículo 19.⁷⁸

A juzgar por el artículo 20⁷⁹, los apoyos e instrumentos del Gobierno Federal en materia de suelo para vivienda, son dirigidos a participar en el mercado inmobiliario, con la finalidad de generar una oferta pública de suelo; y satisfacer

⁷⁷ Cf. Artículos 9º, 10º y 2º de la Ley Federal de Vivienda.

⁷⁸ Cf. Artículo 19 de la Ley Federal de Vivienda.

⁷⁹ Cf. Artículo 20 de la Ley Federal de Vivienda.

de esta manera las necesidades de éste con arreglo al Programa Sectorial de Vivienda.

La participación del Gobierno Federal en el mercado inmobiliario no se da, pues éste último sólo funciona como promotor de políticas de vivienda y como mediador entre los sectores social y privado, concertando y sugiriendo a los gobiernos de los Estados, quienes a su vez hacen lo propio con los municipios, para la aprobación de los proyectos de ambos sectores, así como la legalización de suelo y construcción de vivienda, cabe mencionar que en la actualidad el gobierno ya no enajena suelo para vivienda.

d) Materiales de construcción para la vivienda:

La producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda son de interés social, de acuerdo con el artículo 30.⁸⁰

En ninguno de los artículos de la Ley, se menciona cuales son dichos materiales, sin embargo, menciona que el paquete básico, quedará al arbitrio de los sectores social y privado. Las promesas no quedan ahí, el artículo 35,⁸¹ dice que el Ejecutivo promoverá la creación y mejoramiento de mecanismos de distribución y servicio de los materiales

⁸⁰ Cf. Artículo 30 de la Ley Federal de Vivienda.

⁸¹ Cf. Artículo 35 de la Ley Federal de Vivienda.

básicos para la construcción de la vivienda.

Finalmente el artículo 37,⁸² dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomará medidas para que las instituciones de banca y crédito apoyen financieramente la producción y distribución de los materiales de construcción.

e) Normas y tecnología para la vivienda:

Las normas de diseño y tecnología de la construcción, quedarán sujetas a lo que disponga la Ley Federal de Vivienda. Los aspectos más sobresalientes sobre este punto se encuentran dentro de los artículos 39 y 40⁸³ que a modo de resumen dicen que:

- Las normas de diseño deben considerar los espacios interiores y exteriores.

- Los elementos funcionales de la vivienda y de sus servicios.

- El desarrollo de prototipos constructivos, considerando las distintas zonas.

- La calidad y tipo de los materiales.

- La utilización de ecotécnicas e ingeniería ambiental.

- El aprovechamiento de fuentes de energía alternas.

Estos dispositivos serán promovidos por la Secretaria de

⁸² Cf. Artículo 37 de la Ley Federal de Vivienda.

⁸³ Cf. Artículos 39-40 de la Ley Federal de Vivienda.

Desarrollo Social, apoyando en particular la creación de tecnologías que puedan utilizar los grupos organizados que auto produzcan su vivienda, según y cómo lo establece el artículo 41.⁸⁴

Hasta la fecha no se dispone de un método general y homogéneo de reglas y listas en materia de diseño, debido a que las compañías constructoras ofrecen y proponen los diseños arquitectónicos que más les convienen.

f) Créditos y asignación de vivienda:

El artículo 45⁸⁵ dispone que, los créditos para las viviendas producidas o mejoradas con recursos federales, serán expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto con las autoridades financieras y crediticias.

El segundo párrafo de este artículo establece, que los organismos que ejecuten o financien vivienda para los trabajadores, en términos del 123 constitucional, se registrarán por sus propias leyes, lo que presupone que en materia de vivienda cada organismo público decide a quien le brinda vivienda.

g) Las sociedades cooperativas de vivienda:

⁸⁴ Cf. Artículo 41 de la Ley Federal de Vivienda.

⁸⁵ Cf. Artículo 45 de la Ley Federal de Vivienda.

Sobre este tema el artículo 49⁸⁶ fija el objetivo de las sociedades cooperativas de vivienda, que será la construcción, adquisición, mejoramiento, mantenimiento o administración de las viviendas; que funcionarán de acuerdo a lo que marque la Ley General de Sociedades Cooperativas y otros ordenamientos aplicables. El cumplimiento de las normas relativas a las cooperativas, está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La intervención de esta Secretaría es debido a que los socios son únicamente de la clase trabajadora, quienes aportan su trabajo personal, físico e intelectual, para lograr un objetivo común, aprovechando las concesiones, permisos, autorizaciones o algún contrato otorgado por el gobierno local o Federal. Siendo factible porque mediante la sociedad cooperativa se elimina a otros intermediarios, haciendo más económica la actividad.

h) Coordinación y concertación entre sectores:

Primeramente la coordinación se da entre el Gobierno Federal, con los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y los municipios; para establecer las bases de operación administrativa y apoyo a las políticas de vivienda.

Los aspectos a tratar dentro de los convenios y acuerdos

⁸⁶ Cf. Artículo 49 de la Ley Federal de Vivienda.

de coordinación, son puntualizados por el artículo 58,⁸⁷ algunos de los más importantes son:

- Articulación y congruencia con las políticas y programas de vivienda federales.

- Aplicación o transferencia de recursos.

- Transmisión de suelo urbano o reservas territoriales.

- Organización y promoción de la producción y distribución de materiales de construcción.

- Otorgamiento de estímulos y apoyos para producción y mejoramiento de vivienda en renta.

- Asistencia y capacitación para la producción, instrumentación, ejecución y evaluación de programas de vivienda.

- Articulación de las normas y tecnología aplicables a las acciones de vivienda.

- El establecimiento de mecanismos de información y elaboración de estudios sobre las necesidades, inventarios, modalidades y características de la vivienda.

Lo anterior supone una forma de organización conjunta entre el Estado, Municipio y Gobierno Federal; pero muchos de estos dispositivos se ven difícilmente resueltos por el llamado Federalismo y factores como la burocracia fiscal.

⁸⁷ Cf. Artículo 58 de la Ley Federal de Vivienda.



La concertación de las acciones federales se da con el sector privado y social, que con base en el artículo 64⁸⁸ se realizarán mediante contratos y convenios de derecho público, mismos que dispone la Ley de Planeación.

En cuanto a este artículo, se destacan a modo de resumen los siguientes objetivos:

- Definición de mecanismos y apoyos específicos para los proyectos habitacionales.
- Participación de la comunidad en la gestión, ejecución y evaluación de proyectos habitacionales.
- Canalización de esfuerzos y recursos en los procesos de producción y mejoramiento de vivienda.

Hoy día las concesiones y oportunidades que se brindan a estos sectores son mayores, aunque muchas de las acciones de éstos sean distintas a los planes o políticas estatales; especialmente para el sector privado, que se encuentra formado por las constructoras y empresarios de insumos para vivienda, que en muchos de los casos lucran indiscriminadamente con los materiales para la vivienda.

Para el sector social, la participación se ve reducida a sociedades cooperativas, que como se mencionaba antes tienen como limitante ser específicamente de la clase

⁸⁸ Cf. Artículo 64 de la Ley Federal de Vivienda.

trabajadora, o bien a grupos de políticos que regularmente tienen otros intereses.

Cabe mencionar, que para efecto de inconformidades de los particulares con las resoluciones administrativas, dictadas con fundamento en la Ley Federal de Vivienda, se cuenta con el recurso de revisión, establecido en el artículo 65⁸⁹ de dicha ley.

2.2.1.2. Ley General de Asentamientos Humanos

Durante el sexenio del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, fue publicada la Ley General de Asentamientos Humanos en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de julio de 1993 y adicionada por el decreto publicado el 5 de agosto de 1994.

La Ley se compone de 60 artículos, dividida en nueve capítulos y cuatro transitorios. Abroga la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976.

La problemática de los asentamientos humanos en México, se traduce en una desmedida concentración de habitantes en los centros urbanos, que a la fecha no han sido controlados por diversos factores, como el desmedido

⁸⁹ Vid. Artículo 65 de la Ley Federal de Vivienda.

incremento de la población, que a su vez es agravado por las miles de personas del interior del país, que se desplazan a las ciudades en busca de mejores oportunidades, desencadenando una mayor demanda de vivienda.

Por ello, es necesario vincular dicha ley como un mecanismo más, dentro de las estrategias de vivienda. Para efecto de su estudio y mejor entendimiento, el contenido de la presente ley, se puntualizará a continuación, dividida en incisos.

a) Aspectos generales.

Las disposiciones de mayor importancia que la ley observa, se ven plasmadas en su artículo 1º, que a la letra dice:

[...] las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto: I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

Básicos son los objetivos que la ley contempla para la regulación y distribución de los asentamientos, no obstante antes de comenzar con el cotejo de la ley, conviene citar lo que establece en su artículo 2º, como asentamiento humano:

II. Asentamiento humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran

Así como la definición anterior, la ley precisa diversos conceptos en el artículo antes citado⁹⁰, que facilitarán el entendimiento de las normas contenidas dentro de la misma.

Como se vio en el capítulo anterior,⁹¹ la gestación de los asentamientos humanos, debe ser prevista por una buena administración que controle y verifique el cumplimiento de las condiciones favorables, con las que debe contar un entorno para el buen desarrollo de la población, como lo son; estar en una zona habitable, es decir, no propensa a desastres naturales, con abastecimiento seguro de agua, servicios de sanidad, escuelas, comunicaciones, etcétera.

Todos estos elementos sin los cuales no puede ser

⁹⁰ Vid. Artículo 2º de la Ley General de asentamientos Humanos.

⁹¹ Vid. Supra. 1 1 2 2 pp. 23-24 de la obra que se lee.

viable o digno un asentamiento humano, necesitan de una organización Federal, Estatal y Municipal.

b) Coordinación de autoridades.

Como anteriormente se mencionaba uno de los primordiales propósitos de la Ley en estudio, es establecer la concurrencia y coordinación de las autoridades. A nivel Federal, nuevamente se observa la participación de la Secretaría de Desarrollo Social, como la encargada de proyectar y promover el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, según se puede notar en el artículo 7⁹² que básicamente establece las siguientes asignaciones:

- Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional, con la colaboración que concierna según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los gobiernos estatales y municipales.

- Coordinar acciones que el Ejecutivo convenga con los gobiernos locales.

- Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano, con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ahora denominada Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural, Pesca

⁹² Cf. Artículo 7º de la Ley General de Asentamientos Humanos.

y Alimentación, regulando con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer el requerimiento de agua.

- Elaborar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales en coordinación con los gobiernos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondiente y con la participación de los sectores social y privado.

- Promover y Apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano con la participación de los gobiernos, instituciones de crédito y grupos sociales.

- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano.

- Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento.

- Asesorar a los gobiernos estatales y municipales, en la elaboración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano, así como capacitación técnica a su personal.

- Proponer a las autoridades la fundación de centros de población.

- Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se ajusten a la legislación y planes o programas en materia de desarrollo urbano.

- Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional y urbano.

Aún cuando las disposiciones del artículo anterior fueron sintetizadas, son bastantes las atribuciones que al Ejecutivo corresponde desarrollar a través de la SEDESOL; no obstante, todas las actividades son auxiliadas por distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como los sectores público y privado. La coordinación se lleva a cabo por acuerdos y convenios que son celebrados por los entes ya mencionados.

La intervención de las entidades federativas de acuerdo con el artículo 8^o⁹³ disponen a modo de resumen lo siguiente:

- Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución.

- Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano.

⁹³ Cf. Artículo 8º de la Ley General de Asentamientos Humanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Promover la participación social.
- Autorizar la fundación de centros de población.
- Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones.
 - Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y sus municipios.
 - Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano.
 - Convenir con los respectivos municipios, la administración conjunta de servicios públicos municipales.
 - Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del plan nacional de desarrollo urbano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite en términos del artículo 116 fracción VII, la celebración de convenios entre la Federación y los municipios, así se puede notar en dicho inciso que a la letra dice:

VII. La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio e sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la

atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

La colaboración de los Estados en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, es vital para la evolución económica y la descongestión de las zonas metropolitanas, ya que si existe un ordenado aprovechamiento territorial y económico de los Estados, no habrá necesidad de que las personas emigren a las ciudades.

No basta con establecer en la Ley, lo que pueden hacer o no, los gobiernos de los Estados, conviene fincar responsabilidades para la realización de los servicios públicos, prevención de riesgos naturales, el adecuado acceso a las zonas de trabajo en los centros urbanos, etcétera.

Muchos Estados que están hoy en un momento de expansión demográfica, constituyen un campo apropiado para la acción común de los gobiernos estatales, municipales, así como del gobierno Federal, para dar solución a los problemas de urbanización y asentamientos humanos, que son prácticamente uno de los problemas que más agravan la situación de la vivienda en México.

Ahora bien, la concurrencia de los municipios en materia de asentamientos humanos, se establece en primera instancia en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, en su artículo 115⁹⁴ fracción V, que entre sus disposiciones más importantes para este estudio, indica que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales, están facultados para:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

- Otorgar licencias y permisos para construcciones.

- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

Muchas son las atribuciones que al Municipio se le

⁹⁴ Cf. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

adjuntan en la Ley Suprema, además de coincidir con las establecidas en el artículo 9⁹⁵ de la Ley de Asentamientos Humanos, que también dispone:

- La promoción y realización de acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

- Proponer la fundación de centros de población.

- Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

- Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fracción relativa a los servicios públicos se encuentra establecida en la Constitución en su artículo 115 fracción III, que a la letra reza:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y

⁹⁵ Cf. Artículo 9º de la Ley General de Asentamientos Humanos.

su equipamiento; h) Seguridad pública [...]

Todos los elementos citados en la Constitución, representan gran parte de los satisfactores que hacen digna y decorosa una vivienda, son los elementos de entorno que coadyuvan al desarrollo integral de la persona y de toda la sociedad.⁹⁶

Cabe anotar que el Municipio como entidad de gobierno en México, en materia de ordenamiento urbano centra sus funciones en atender los servicios públicos.

Los asentamientos humanos y su ordenamiento están vinculados a un ejercicio centralizado; como se pudo notar en las disposiciones antes citadas, la participación de los tres niveles de gobierno se encuentra bajo un esquema de subordinación tanto de los Estados al gobierno federal, como de los municipios a los primeros; lo que provoca una deficiencia en la participación municipal en relación a la planeación de los asentamientos humanos, pues su intervención se concentra en satisfacer insuficientemente los servicios básicos, debido a que no existe una distribución racional de funciones y competencias entre las diferentes esferas de gobierno.

⁹⁶ Vid. Supra. Apartado 2.1.1. de la obra que se lee.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c) Regulación a la propiedad en los centros de población.

El artículo 27⁹⁷ de la Ley General de Asentamientos humanos dispone que el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en los centros de población, se sujetarán a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes de desarrollo urbano aplicables.

Como anteriormente se comentaba, la creación de los planes de desarrollo urbano son creados por el gobierno federal, directamente por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, establecido como programa sectorial y por los gobiernos estatales y municipales, que deberán estar basados en sus leyes locales, las cuales se sujetan a las disposiciones federales como lo es la ley comentada en este apartado y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es por eso que las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, se sujetan a lo que prescriban las autoridades, pero siempre acorde a esta ley y demás disposiciones aplicables, como lo

⁹⁷ Cf. Artículo 27 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

prevé el artículo 28⁹⁸ de la ley comentada.

Esto se da según el artículo 27 antes señalado, para cumplir con los fines establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional que a la letra expresa:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población(.) [...]

Los asentamientos humanos, como formas de organización social para la producción y la convivencia, repercuten en la vivienda directamente, pues es el contexto político y social en el que se efectúan las actividades económicas y el origen de las ciudades.

Es importante regular concientemente el uso del suelo, la preservación ecológica, el control de concentración

⁹⁸ Cf. Artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

demográfica, el buen desarrollo de las relaciones entre individuos, las formas de comunicación, transporte y de todos los servicios públicos, que permite que las necesidades de la población sean satisfechas en crecientes proporciones.

La fundación de centros de población requiere un decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa correspondiente, como lo establece el artículo 29⁹⁹. La fundación de dichos centros no solo debe efectuarse en sentido administrativo o político, sino programando acciones de mejoramiento de los centros de población como se establece en el artículo 33¹⁰⁰ de la ley en estudio, que entre otras cosas dispone:

- La protección ecológica.
- La proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios urbanos y las actividades productivas.
- El reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales.
- La dotación de servicios, equipamiento o infraestructura urbana, en áreas carentes de ellas.

⁹⁹ Cf. Artículo 29 de la Ley Federal de Asentamientos Humanos.

¹⁰⁰ Cf. Artículo 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

- La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales.

- La acción integrada del sector público que articule la regularización de la tenencia de tierra urbana con la dotación de servicios y satisfactores que tiendan a integrar a la comunidad.

- La celebración de convenios entre autoridades y propietarios de sus predios por causa de utilidad pública.

Descomunal es la tarea de los gobiernos, para el desarrollo de los centros de población, sin embargo muy necesaria. Es aquí donde nacen las interrogantes, pues en el mundo real todas las disposiciones citadas no se cumplen con cabalidad y eficiencia, ya que si esto sucediera el desarrollo económico y social en México sería óptimo.

El catedrático Carlos Brambila, de acuerdo con Bourne, L. S., dice que:

[...] las normas de urbanización en los países desarrollados han estado apoyadas o fundamentadas en políticas económicas sobre inversiones, fiscalización, comercio y transporte.[...] la capacidad de planeación de los países desarrollados supera la de los países subdesarrollados, entre otras razones, porque existe entre los primeros una mayor congruencia entre la planeación urbana y las políticas

económicas.¹⁰¹

El compromiso en los tres niveles de gobierno, no sólo involucra la regulación del crecimiento urbano, o su planificación de manera aislada, se tiene que dirigir junto a una política fiscal realista y ética, que contemple todos los problemas que se dan en un conjunto humano, como son los centros de población, sin pretender paternalismos que nunca han funcionado.

d) Reservas territoriales.

Los tres niveles de gobierno participan en materia de reservas territoriales, el artículo 40¹⁰² establece que se deben llevar a cabo acciones coordinadas para el desarrollo urbano y la vivienda, tendentes a:

- Establecer una política integral de suelo urbano y reservas, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.
- Evitar la especulación de inmuebles para el desarrollo urbano y la vivienda.
- Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda

¹⁰¹ BRAMBILA PAZ, Carlos. Expansión Urbana en México. México, Ed. El Colegio de México, 1992. p. 103

¹⁰² Cf. Artículo 40 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos.

Es muy común la invasión de terrenos, debido a que la demanda de suelo para habitación es bastante y la oferta ridícula, la irregularidad de la tenencia sobretodo de los terrenos ejidales y baldíos, provoca que dichos terrenos sean regularizados de una manera más obligada que programada, lo que provoca que sea más difícil y tardía la entrada de servicios públicos.

En materia de reservas, la Federación por conducto de la SEDESOL, suscribe acuerdos de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios, así como convenios de concertación con los sectores social y privado; dentro de estos se debe especificar de acuerdo con el artículo 41¹⁰³ lo siguiente:

- Los requerimientos de suelo y reservas para el desarrollo urbano y la vivienda.
- Las acciones e inversiones a que se comprometan la Federación, la entidad federativa, los municipios y en su caso los sectores privado y social.
- Los criterios para la adquisición, aprovechamiento y

¹⁰³ Cf. Artículo 41 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

transmisión del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

- Las medidas que propicien el aprovechamiento de áreas y predios baldíos que cuenten con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

- Compromisos para la modernización de procedimientos y trámites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro y registro público de la propiedad, así como para la producción y titulación de vivienda.

- Los mecanismos e instrumentos financieros para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la edificación o mejoramiento de vivienda.

La participación como puede verse sigue siendo conjunta, si bien es cierto que en todo convenio o concertación debe especificarse el plan de acción o los compromisos, hasta dónde realmente participa cada una de estas entidades y hasta qué punto facilita la solución del problema, porque también es cierto que la vivienda monetariza las formas de producción, donde el individuo debe contar con los medios económicos para la adquisición de tierra, pagar la infraestructura, comprar materiales de construcción y mano de obra para erigir su casa. Pues el ámbito del gobierno se limita a la promoción, regulación y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

penetrabilidad de servicios básicos de la vivienda; por ello sigue siendo difícil adquirirla.

Ahora bien, el artículo 42¹⁰⁴ de la ley en estudio dice que la SEDESOL promoverá:

- La transferencia, enajenación o destino de terrenos de propiedad federal para el desarrollo urbano y la vivienda, a favor de las entidades de la Administración pública Federal, de las entidades federativas, de los municipios y de los promotores privados, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

- La adquisición o expropiación de terrenos ejidales o comunales, en coordinación con las autoridades agrarias que correspondan, de acuerdo a lo previsto en la Ley Agraria y en esta Ley.

De acuerdo al artículo 44¹⁰⁵, los casos de suelo y reservas territoriales que tengan por objeto el desarrollo habitacional de interés social y popular del dominio federal, estarán sujetas a las disposiciones aplicables en materia de vivienda, como es el caso de la Ley Federal de Vivienda.

e) La participación social.

La Ley General de Asentamientos Humanos, especifica

¹⁰⁴ Cf. Artículo 42 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

¹⁰⁵ Cf. Artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

al sector social su participación o campo de acción en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; que según el artículo 49¹⁰⁶, comprende:

- Formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.

- La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población.

- La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular.

- El financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos.

- El financiamiento, construcción y operación de proyectos habitacionales, industriales, comerciales recreativos y turísticos.

- La preservación del ambiente.

- La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población.

Estas entre otras son las facultades o acciones, a las que esta llamado a participar el sector social. Como se puede

¹⁰⁶ Cf. Artículo 49 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

notar no distan mucho de las acciones públicas, de hecho son las mismas; las agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano, pueden estar conformadas bajo cualquier figura jurídica.

2.2.1.3. Otros mecanismos federales de cumplimiento

Como ya se comentaba en apartados anteriores, el Ejecutivo Federal mediante un Plan Nacional, desarrolla mecanismos y acciones habitacionales, como lo establecen la Ley Federal de Vivienda y la Ley de Planeación, mismas que son de carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales atienden el quehacer gubernamental, de acuerdo a las materias que les corresponda, conduciendo sus acciones con arreglo al Plan Nacional de Desarrollo y sus respectivos planes sectoriales; con ello, el Ejecutivo cumple su papel rector en el progreso del país.

Como es bien sabido, la planificación en México le compete al Estado en términos de los artículos 25 y 26 de la Constitución, específicamente señala el artículo 25, párrafo segundo. lo siguiente:

"[...] El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el

interés general [...]”

El artículo 26 establece dentro los párrafos segundo y tercero que:

Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación [...]

El acceso a una vivienda digna y decorosa se decía, es una garantía constitucional de interés general, por lo que es contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual tiene como propósito precisar los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral del país, así como los recursos que serán asignados a dichos fines, según lo prevé el artículo 21¹⁰⁷ de la Ley de Planeación.

El maestro Miguel Acosta¹⁰⁸, comenta que es difícil saber cuál es la naturaleza jurídica de dicho plan, pues si bien es cierto no es una ley, al no llevar el procedimiento del artículo

¹⁰⁷ Cf. Artículo 21 de la Ley de Planeación.

¹⁰⁸ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. T. II, s/ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999. pp. 39-41

71¹⁰⁹ constitucional, tampoco es el de un reglamento por no estar expedido en términos del artículo 89¹¹⁰ fracción I, de la Constitución. Por ello, es meramente un instructivo para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; para los gobiernos estatales es una línea del programa de gobierno federal, a seguir únicamente durante el sexenio; mientras que para el sector privado sólo es de inducción y concertación.

Otro aspecto notorio, es que muchas leyes hacen referencia al Plan Nacional de Desarrollo, tanto en la exposición de motivos como en sus primeros artículos, afectando el carácter de intemporalidad de la ley, vinculándola al Plan, el cual tiene una vigencia que abarca un sexenio.

El maestro antes citado hace referencia a la opinión de Crecenciano Hernández en su artículo publicado en el "Excélsior" que dice:

Cada sexenio de la administración pública trae su propia forma de programar sus acciones; quizá a ello se deba que, aunque sea un sano objeto, los programas de cada gobierno federal se enfrenten a la indiferencia de la ciudadanía o, en el

¹⁰⁹ Vid. Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁰ Vid. Supra. Apartado 2.2.1.1. pp. 104-105 de la obra que se lee.

peor de los casos, a la sátira y la crítica *a priori*.¹¹¹

En este mismo sentido, la planificación nacional enfrenta anomalías que limitan su efectividad, tales como el tiempo programado para la realización de sus objetivos, ya que no es suficiente para cumplir con las titánicas tareas que en él se ofrecen. Otra irregularidad es la creación de secretarías públicas, que normalmente son sentenciadas a desaparecer al final del sexenio o en el caso de que subsistan se convierten en obstáculos burocráticos y onerosos para el Estado.

Un ejemplo de ello, es la Secretaría de Programación y Presupuesto, que según el artículo 14 fracción I y II de la Ley de Planeación, dispone que entre sus atribuciones están las de:

- I. Coordinar las actividades de la planeación nacional; (y)
- II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados.

Las referidas atribuciones, hoy día corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se puede ver

¹¹¹ Cit. por, ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 41

en el artículo 31 fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

"I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente."

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, presentado por el C. Presidente Vicente Fox Quesada el día 29 de mayo del 2001; dispone en el punto 5, denominado **ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO**, página 82 inciso g, como una estrategia para combatir el problema de vivienda:

Instrumentar lineamientos en acuerdo con autoridades de los estados y municipios y con organizaciones sociales, empresas privadas e instituciones educativas, para vincular proyectos de ordenamiento territorial, de oferta de servicios públicos y de construcción y mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión pública y privada. Se aumentarán los esfuerzos para otorgar créditos suficientes, mediante el financiamiento público y privado, para que los trabajadores obtengan una vivienda digna, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Así mismo, se mejorará la titulación e inscripción oportunas en materia de vivienda.

Los lineamientos antes expuestos, muestran una estrategia bastante vaga para la ejecución de la vivienda, tal parece que no se trata de un Plan Nacional, sino meramente de una exhortación política. Más adelante en el punto 6,

títulado **ÁREA DE CRECIMIENTO CON CALIDAD**, el Objetivo rector 1, llamado: "Conducir responsablemente la marcha económica del país", sugiere como estrategia, en la página 105 inciso g, que:

Asimismo, se creará una entidad financiera cuyo objetivo fundamental será promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de viviendas de interés social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros. Dicha entidad será la encargada de conducir un esfuerzo amplio y bien coordinado de todos los sectores que participan en el sector de la construcción y promoción de la vivienda.

Como se puede notar muchas de estas actividades corresponden a la SEDESOL; en este aspecto, la creación de una entidad financiera, promotora de vivienda y coordinadora de los sectores que participan en la construcción y promoción de ésta, podría generar una burocratización en las acciones si no hay adhesión, vinculación y coordinación entre dichas entidades, especificando claramente sus responsabilidades dentro del problema de vivienda, ya que al retomar esta nueva entidad, actividades propias de la SEDESOL, desvirtuaría los objetivos de su estructura administrativa.

Más adelante en el objetivo rector 2, página 110-112 inciso a, dispone:

La vivienda digna para todos los mexicanos es una de

las más altas prioridades del Estado. La calidad y continuidad de este esfuerzo sólo se podrá asegurar mediante el compromiso y permanencia de los actores con el fin de reducir el gran déficit de vivienda que existe en el país, en calidad y cantidad. La Industria de la construcción ocupa de manera directa a 2.2 millones de personas y transmite efectos multiplicadores sobre 21 ramas industriales que crean empleo adicional. Por esa razón, el Consejo Nacional de Vivienda será el instrumento principal para definir y ejecutar este cambio estructural, mediante acciones encaminadas a articular el abasto de suelo, con servicios básicos e infraestructura urbana, requerido como insumo en la construcción de vivienda. Además, buscará mejorar el proceso constructivo promoviendo medidas que desregulen, desgraven y agilicen la edificación habitacional. El Consejo también se enfocará al ámbito financiero, para que se desarrollen esquemas de financiamiento que apoyen a más familias en la obtención de créditos hipotecarios, así como al desarrollo de un mercado hipotecario que incorpore al sistema financiero y a los mercados de capital. El éxito de esta estrategia requiere, asimismo, la homologación y articulación de los programas de los organismos nacionales y estatales de vivienda, así como la corresponsabilidad de definir y aportar subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos.

En la cita anterior, se plantea la participación de otro elemento para combatir el problema habitacional, que es el Consejo Nacional de Vivienda, presentado como propuesta por el recientemente presidente y licenciado Vicente Fox Quesada, el día 22 de enero del año 2001.

Este organismo, según el ingeniero Alberto Mulás

Alonso, subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la SEDESOL y Coordinador de éste Consejo, al hablar de la función de dicha entidad explico que:

[...] se busca hacer este Consejo muy operativo, un foro que funcione en ambos sentidos, tanto para que el sector privado pueda dar su diagnóstico e identificar la problemática, como para que el sector público pueda indicar como pueden ayudar y enfocar sus recursos y conocimientos, para que juntos vayan resolviendo el reto. Mencionó que el Presidente Vicente Fox Quesada anunció la reingeniería del Sector Vivienda, y en consecuencia se están planteando en primer lugar, la creación de "La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda", que sería una unidad de Gobierno independiente de la SEDESOL pero que formaría parte de la Secretaría y cuya función sería operar el Consejo Nacional de Vivienda y Coordinar y trabajar con las agencias gubernamentales en la implementación de cambios que el Consejo Nacional de Vivienda vaya proponiendo para alcanzar la meta de 750. 000 viviendas al año.¹¹²

Estas son las estrategias más importantes establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo respecto de la vivienda; por lo que también son el parámetro que se usará para la realización del programa sectorial 2001-2006, que a la fecha no ha sido elaborado; motivo por el cual en esta investigación se analizará el programa sectorial del sexenio pasado, 1996-2000.

¹¹² <http://www.cmic.org/index.htm>.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El programa sectorial de vivienda, se comentaba anteriormente, es elaborado por La Secretaría de Desarrollo Social y constituye otro mecanismo federal de cumplimiento del artículo constitucional relativo a la vivienda.

El artículo 23 de la Ley de Planeación señala el contenido que debe conformar a un programa sectorial:

[...] Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsabilidades de su ejecución.

Tomando como base el artículo anterior, se desglosarán a continuación los objetivos, prioridades y políticas del programa sectorial presentado por el ex-presidente Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.

Los objetivos a los cuales se hace referencia, aparecen en el Programa de Vivienda 1996-2000¹¹³, en su apartado denominado "Objetivos Específicos" donde establece con mayor amplitud las líneas de acción en la vivienda, que a manera de resumen a continuación se puntualizan:

¹¹³ Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social
Op. cit. p. 14

Profundizar la reforma estructural de las instituciones de vivienda de cobertura nacional, estatal y municipal, preservando su sentido social con el fin de consolidar la operación de un mercado integrado.

- Promover la participación coordinada y concertada de los sectores público, social y privado en la producción, financiamiento, comercialización, titulación y mejoramiento de la vivienda.

- Vincular la programación financiera y la planeación física de las obras de vivienda con el desarrollo regional y con la planeación del desarrollo urbano.

- Flexibilizar y diversificar los servicios de financiamiento a la vivienda, para que un mayor número de familias pueda construir, ampliar, y adquirir vivienda nueva, usada o en arrendamiento, especialmente de interés social y popular.

- Mejorar la eficiencia de los esquemas de financiamiento y hacerlos acordes a la estructura económica actual y al ingreso de las familias, estimulando la inversión y el ahorro orientado a la vivienda, y lograr mayor cobertura a todos los niveles de ingreso.

- Impulsar la desregulación y desgravación de la actividad habitacional, en especial la vivienda de interés social y popular.

- Aprovechar la infraestructura de servicios y equipamiento urbano de los centros de población, principalmente para la construcción de vivienda, preservando el equilibrio urbano, el ambiente y la convivencia comunitaria.

- Incrementar la oferta de tierra para vivienda.

- Apoyar la autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda de las familias más desprotegidas.

- Apoyar la producción y comercialización de materiales de construcción para la vivienda, haciéndolos más accesibles al autoconstructor, especialmente los ecotécnicos.

- Fomentar el desarrollo y aplicación de innovaciones tecnológicas adecuadas a las condiciones regionales en materia de vivienda.

- Aprovechar el efecto multiplicador de la construcción de vivienda para estimular el aparato productivo y promover el empleo, vinculando la producción de la vivienda con la planeación urbana y la promoción socioeconómica de las regiones y centros urbanos.

Los amplios objetivos establecidos en el programa sectorial anterior son indudablemente buenos, cubren la mayoría de los aspectos que aquejan a la vivienda, sin embargo muchos de ellos se han visto insatisfechos ante la enorme demanda que aún existe. No obstante, se puede

notar que el Estado valora la importante participación de los sectores privado y social, considerándolos como factores indispensables en el desarrollo social, en este sentido reconoce las materias en que debe trabajar y las deficiencias que debe subsanar.

En cuanto a las políticas que debe contener el programa sectorial, se dispone en el apartado IV.I.¹¹⁴ Denominado "Política General", esencialmente los siguientes lineamientos:

- La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública entre sí y con los gobiernos estatales y municipales y con los organismos de los sectores social y privado.

- La promoción de la participación activa y responsable de los sectores social y privado.

- La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, preferentemente de bajos ingresos.

- La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda.

- El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructura interna de los centros de población.

¹¹⁴ Ibid., p. 24

- La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social.

- El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios básicos.

- La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción social organizada.

- La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de viviendas.

- La integración de la vivienda a su entorno ecológico.

Estos son los parámetros que rigieron la política de vivienda el sexenio pasado; que prácticamente es lo mismo que se estableció como los "Objetivos Específicos" antes expuestos.

Dentro de las prioridades para la vivienda establecidas en el programa sectorial comentado, se dispone en el apartado IV.4.¹¹⁵, llamado "Líneas de Estrategias Prioritarias" en forma sintetizada las siguientes:

- Otorgar facilidades para el cumplimiento del pago de créditos, hipotecarios, mediante la reestructuración de hasta 250 mil créditos hipotecarios.

¹¹⁵ Ibid., p. 27

- Reducir los costos indirectos en la construcción y titulación de vivienda.

- Impulsar la actividad de los programas de vivienda de interés social a través del programa FOVI- Banca.

- Promover las acciones necesarias para que el FOVI inicie la construcción de viviendas contempladas en su programa.

- Propiciar las condiciones necesarias a fin de que el INFONAVIT regularice los pagos pendientes a empresas constructoras, y establecer el programa de ahorro voluntario para que los derechohabientes puedan adquirir su vivienda con mejores condiciones de pago.

- Otorgar facilidades a la banca para ofrecer créditos hipotecarios a sus clientes cuyas condiciones de pago sean compatibles con su ingreso.

- Establecer la viabilidad de las SOFOLES (Sociedades Financieras de Objeto Limitado) a través de su participación en las subastas del FOVI.

- Apoyar el mejoramiento de vivienda y la autoconstrucción, así como fortalecer los mecanismos de concertación de precios de materiales y apoyos técnicos.

- Modernizar el catastro y registro público de la propiedad.

- Regularizar la tenencia de la tierra.
- Fomentar a través del INFONAVIT, la inversión extranjera en apoyo a la construcción de vivienda social.

Como puede apreciarse, los objetivos antes señalados se convirtieron después en la política de vivienda y a su vez, ésta fue presentada como la estrategia primordial en el programa sectorial, conteniendo lo mismo, sólo que ajustada y cambiando el uso de algunos verbos, y no por que exista una congruencia entre sus objetivos, política y estrategia, sino porque la articulación del programa es escueto, ambiguo y repetitivo, como la mayor parte de los planes institucionales, y las líneas de acción mencionadas, son distribuidas después entre los organismos promotores de vivienda, como el INFONAVIT, FOVISSTE, FOVI, FONHAPO, etcétera, pero éstas, son básica y nuevamente los objetivos, políticas y estrategias anteriormente numeradas.

Se puede ver hoy día, que estos objetivos no fueron alcanzados en su totalidad, puesto que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, todavía sigue contemplando a la vivienda como uno de los principales problemas de México; se sigue buscando una reforma estructural entre los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal además de una deseable eficiencia y coordinación entre los sectores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

público, privado y social; pero aún no se vincula a la vivienda con una política humanitaria, concebida propiamente como una garantía constitucional, que facilite el acceso a la vivienda al hombre de carne y hueso, no al de las estadísticas; se contempla una estructura fiscal, sin embargo no se analiza el origen de las limitaciones que tienen las personas para acceder a un nivel económico que les permita ser capaces de obtener una vivienda, ya sea por sus propios medios o mediante un crédito que realmente cumpla con la expectativa de una vivienda digna y decorosa.

2.2.2. Coordinación administrativa en materia de vivienda

La ejecución de las acciones de vivienda requieren de un sistema organizado de intervención pública, social y privada, a efecto de lograr su efectiva realización; es por ello que en todos los mecanismos jurídicos de cumplimiento de la vivienda, se dispone la intervención de los distintos sectores, así como la de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

En primera instancia, la Ley Federal de Vivienda dispone de un capítulo, específicamente el VIII denominado: "De la Coordinación con los Estados y municipios y concertación con los sectores social y privado", anteriormente

comentado¹¹⁶, donde se fincan las normas a las que se sujetará dicha organización.

En cuanto a la coordinación de los tres niveles de gobierno, el artículo 57 de la ley antes citada establece que:

[...] El Ejecutivo Federal ejercerá las atribuciones que le confiere esta ley, cuando proceda, en coordinación con los gobiernos de los Estados y con los Municipales. Para tal efecto, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en el marco del sistema nacional de planeación, celebrará los acuerdos y convenios de coordinación procedentes [...] para el apoyo a la ejecución de los programas de vivienda estatales y municipales.

El papel del Ejecutivo Federal como coordinador y orientador de los programas de vivienda, por medio de los distintos organismos públicos, se ve siempre obligado a respetar la autonomía de los Estados, en términos del artículo 40¹¹⁷ constitucional; lo que implica que las acciones deben darse de acuerdo a las competencias conferidas por la Constitución y las leyes respectivas, además de decretar las normas específicas para cada uno de ellos.

Pudo notarse en los apartados anteriores, que la intervención de los actores en favor de la vivienda, no tiene límites, no existen actividades detalladas para cada sector, es

¹¹⁶ Vid. Supra. Apartado 2.2.1.1. pp. 110-112, de la obra que se lee.

¹¹⁷ Vid. Artículo 40 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

decir todos tienen las mismas obligaciones, en donde el poder público federal ejerce facultades decisivas, al establecer normas rectoras como el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Vivienda, la Ley Federal de Vivienda, y demás aplicables, por tanto su observancia es general.

En muchas ocasiones esto representa problemas para las entidades federativas, por que obedecen a políticas partidistas, donde la autonomía simplemente implica resolver sus propios problemas sin intervención del Estado; por otro lado, cuando logra darse una estructura y colaboración administrativa, ésta se concentra en las ciudades capitales, desatendiendo aquellas zonas que por su lejanía requieren de mayores servicios.

Es necesario mencionar que la figura jurídica del fideicomiso, es importante como esquema de coordinación en la ejecución de la vivienda, el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que:

"[...] En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

Para apreciar mejor la estructura y los objetivos de algunos de estos fideicomisos, véase el anexo C de la obra

que se lee.

Un aspecto más, es la participación del Municipio en los mecanismos de vivienda, que también se ve afectado en sus funciones, pues está íntimamente ligado al Estado.

El artículo 115 párrafo primero constitucional, establece:

"[...] Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre [...]"

No cabe duda que la Constitución después de muchas reformas a proporcionado al Municipio mayores libertades, debido a que forma parte fundamental en el desarrollo económico y social, tanto para la vivienda como para el desarrollo urbano.

El Municipio contribuye en gran medida; basta ver las atribuciones que a él se le adjudican¹¹⁸, no obstante su actividad se ha obstruido al grado de que no puede en muchas ocasiones, llevar a cabo las facultades que la propia ley le brinda, porque no cuenta con los recursos fiscales suficientes para cumplirlo, o se ve viciado muchas veces por la burocracia, el nepotismo, los caciquismos y la ineficacia de sus numerosos funcionarios, entre otros; provocando que en

¹¹⁸ Vid. Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

muchas ocasiones no se alcancen a cumplir, al ritmo que demanda el acelerado proceso de expansión, la infraestructura, los servicios públicos indispensables de los centros de población y mucho menos los objetivos nacionales.

.El Plan Sectorial de Vivienda¹¹⁹ al que se aludió anteriormente, dispone las siguientes bases en el marco de un nuevo federalismo, para los convenios de coordinación que el Gobierno Federal celebre con los gobiernos de las entidades federativas, entre las más importantes destacan:

- La satisfacción de las demandas de vivienda rural y urbana, en especial las de interés social y popular.

- El fortalecimiento de los COPLADES (Comités de Planeación para el Desarrollo) y sus Subcomités Especiales de Vivienda y Desarrollo Urbano así como la promoción de la instalación de dichos subcomités en las entidades que carezcan de ellos.

- Coadyuvar en el fortalecimiento de la Oficinas Únicas Municipales de Trámites para la Vivienda y establecer Mesas Ejecutivas de proyectos para agilizar los trámites respectivos.

- Descentralizar funciones y recursos en apoyo a los

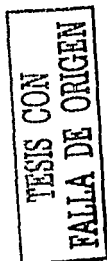
¹¹⁹ Vid. Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social. Op. cit. pp. 59-60

municipios.

Con ello se puede pensar que han emprendido la descentralización administrativa, al considerar la participación de los comités rurales, dando al Municipio mayor libertad en las gestiones hacendarías, lo cual efectivamente implica una evolución, que ya se venía dando desde el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 que fue un primer paso, pero aún falta el fortalecimiento de los municipios en el ámbito de preparación ética y profesional, de los funcionarios del ayuntamiento, así como de su esquema administrativo, en la justa y compartida distribución de competencias.

Por lo demás, la colaboración de todas las organizaciones sociales y privadas ya son también integradas en el ámbito habitacional, el artículo 63 de la Ley Federal de Vivienda establece algunos de los organismos con los que se pueden celebrar convenios:

[...] La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en los términos de la Ley de planeación, de la programación de la vivienda y de los acuerdos y convenios de coordinación que se hayan celebrado con los gobiernos de los Estados y los Municipios, promoverá y celebrará convenios de concertación, en su caso, en los términos del capítulo VI de la Ley de Planeación, con las Cámaras de Industria y de Comercio, con los colegios y asociaciones de profesionistas, con las instituciones docentes y de investigación, con las organizaciones sociales y con los particulares interesados en el



desarrollo habitacional sobre su participación en el sistema nacional de vivienda.

La concertación de los tres niveles de gobierno con los sectores social y privado, conformados básicamente en el primer caso, por las sociedades cooperativas, los grupos políticos y las ONG'S; y en el segundo por las empresas constructoras, han conformado el elemento más importante en la creación de vivienda, pero todavía no se ha logrado incluir a estos sectores con atractivas convocatorias y planes que les permitan desarrollar sus profesiones, o incentivar las investigaciones, para la creación de mejores materiales de construcción por ejemplo, o bien para el desarrollo de los recursos humanos dentro de cada región, dando frutos a la misma y a los que las llevan a cabo.

Siempre ha sido redituable la industria de la construcción en México, ya sea por iniciativa privada o por medio de las licitaciones que hacen los organismos financieros públicos, para la creación de vivienda de interés social. Por parte del sector privado la problemática comienza cuando las constructoras entran a concurso, proponiendo proyectos que sean lo más barato posibles y con tiempo record en la construcción de las viviendas, a fin de que sean aprobados, dejando a un lado aspectos trascendentales dentro de la vida de las personas que en ella van a habitar, poniendo en riesgo

la calidad de los materiales, así como el decoro y dignidad en el diseño de las viviendas.

Sin embargo el que exista ganancia para el sector privado no debe ser objeto de críticas, puesto que están en su justo derecho, ya que se busca un bien común para todas las partes, por un lado para los destinatarios que harán uso de las viviendas y por otro para los empresarios de la construcción que verán la remuneración de su trabajo, y por último para el gobierno que estará cumpliendo con sus obligaciones constitucionales, lo criticable es que no existe la observancia y exigibilidad en la calidad de la construcción y en sus materiales, como se podrá observar en el capítulo tercero.

El artículo 64 de la Ley Federal de vivienda dispone las bases a las que se ajustará la concertación con los sectores social y privado:

[...] La concertación de acciones de la administración pública federal en materia de vivienda con los grupos y organizaciones sociales y privados, se ajustará a las disposiciones de esta ley y a la programación de la vivienda y se realizará mediante la celebración de los contratos y convenios de derecho público que dispone la Ley de Planeación, para establecer, entre otros, los siguientes objetivos: I. La definición de mecanismos y apoyos específicos para los proyectos habitacionales; II. La participación de la comunidad en la gestión, ejecución y evaluación de proyectos

habitacionales; y III. La canalización de esfuerzos y recursos en los procesos de producción y mejoramiento de vivienda.

Es fácil explicar el poco éxito que tiene el procedimiento de concertación con dichos sectores, debido a la imprecisión de sus prevenciones y requisitos.

El sector social, no se ha visto tan beneficiado como el privado, ya que su participación aún cuando es contemplada en la ley o en las políticas de vivienda, no es reflejada en la mayoría de sus acciones, que son ejecutadas sin concertación con los gobiernos, como la invasión de predios, puesto que sólo son atendidas después de mucho insistir o en caso de desastres naturales.

La aportación de las organizaciones no gubernamentales, en el sector habitacional no es muy presente, debido a los grandes recursos que se necesitan y en ocasiones a la falta de conocimiento en la materia para la elaboración de los proyectos e incluso del mismo derecho a la vivienda.

Por ello se puede concluir, que la coordinación y la concertación administrativa en materia de vivienda, han obedecido a maniobras políticas más que, a una administración jurídica y social sustentada en el bien común.

Se comprobó que en las políticas de vivienda, no se estudió a fondo la problemática social de los mexicanos, pues

se ha tratado como una cuestión aislada, sin lograr erradicar el problema de la escasez de habitación, a través de un sistema armónico de competencias, con una dirección clara y realista.

Muchas son las trabas sociales y jurídicas que limitan la realización del derecho a la vivienda, por lo que es necesario ubicar sus principales causas, para finalmente obtener las líneas indicativas de su solución, mismas que se analizarán en el siguiente capítulo.

3. PROBLEMÁTICA JURÍDICO SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA Y PROPUESTA DE REFORMA

3.1 Análisis socio-jurídico en materia de vivienda

3.1.1. Alcance constitucional en el derecho a la vivienda

3.1.2. Incongruencias legales

3.1.1. Problemática burocrática

3.2. Propuesta de reforma

3.2.1. En el derecho constitucional a la vivienda

3.2.2. En los mecanismos administrativos de ejecución

3. PROBLEMÁTICA JURÍDICO SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA Y PROPUESTA DE REFORMA

Las necesidades sociales en el rubro de vivienda, hacen indispensable y un aún más, impostergable, la evaluación de todo el procedimiento nacional de ejecución de la vivienda, comprendiendo esto su parte jurídica, administrativa, económica y social. Por ello el presente capítulo, tiene como objetivo ubicar y examinar los factores que influyen en el déficit habitacional en México, a fin de orientar con mayor congruencia las posibles soluciones y propuestas a dicha problemática.

3.1 Análisis socio-jurídico en materia de vivienda

La falta de vivienda, así como las precarias condiciones en las que algunas familias se encuentran, son un problema social de primer interés, toda vez que sus consecuencias son siniestras para el desarrollo y calidad de vida de una sociedad, porque también presuponen un Estado débil, con desigualdad de ingresos económicos, desempleo, corruptelas, entre otros males que limitan el progreso humano y productivo de un país.

Los capítulos anteriores, dejaron ver que los programas

sociales de vivienda se reducen a una centralizada y raquítica participación de un Estado paternalista, quizás ello sea una de las causas del menoscabo en la vivienda, (ver anexos D y E de la obra que se lee) ya que la política social siempre requiere de grandes recursos, que sólo pueden ser idealizados pero difícilmente alcanzados cuando se pertenece a regimenes políticamente injustos, y desigualdades socioeconómicas exageradamente marcadas.

Se comentaba que quizá el problema sea fiscal, pero esto no sólo implica que el gobierno no cuente con los recursos necesarios para sufragar y planear su propia política social, sino que la traba se extiende a toda la sociedad, es decir, en un país en proceso de desarrollo o llamado del tercer mundo, la población sufre problemas de salud, desempleo, educación, etcétera, que convergen y agravan en este caso el problema de vivienda.

Indudablemente la falta de empleo, trae como consecuencia la carencia de recursos económicos, tanto para el propio desempleado como para el Estado y su parca recaudación de impuestos. Y hablando de dignidad y decoro el artículo constitucional relativo a la vivienda, depende en gran parte del trabajo, siendo el modo ideal de asegurar un nivel de vida adecuado, como consecuencia de la justa

retribución que se obtenga de él.

Con relación a la salud, necesariamente se tiene que hablar de servicios públicos, debido a que la falta de ellos, sobre todo el drenaje, agua potable, pavimentación y medidas sanitarias para evitar epidemias transmitidas por animales, así como procedimientos adecuados para la recolección y tratamiento de desperdicios; son factores que contribuyen a la dignidad y decoro de la vivienda, sobretodo a las condiciones de salubridad de la persona.

El marco económico de un país influye en las vivencias y condiciones de la persona humana, la vivienda siendo un bien de primera necesidad, no puede ser tratada a la ligera, ya que como ya se veía, de ella se desprende el fortalecimiento de otros servicios públicos; difícilmente puede ser manejada sólo por los gobiernos, la política de una vivienda realista debe integrar las decisiones de la sociedad, que es la única que realmente sabe la problemática, porque la sufre y la vive día a día.

Actualmente se siguen presentando proyectos sociales como problemas que dependen solamente de los actores y gobiernos nacionales. La participación de los ciudadanos, en las políticas sociales no es suficiente, no se ha integrado completamente a los propios destinatarios o principales

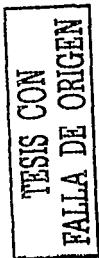
beneficiarios en los planes de trabajo.

Hoy día se plantea abrir el mercado internacional, modernizar la estructura política, y demás medidas para el desarrollo económico, sin embargo, no tiene sentido hablar de una globalización, por ejemplo, cuando ni siquiera existe una autonomía municipal; los gobiernos locales no han alcanzado el fortalecimiento institucional, ya sea por la carencia de recursos económicos o bien por su débil estructura administrativa de la que ya se hablaba,¹²⁰ luego entonces resulta ilógico abrirse al mercado y participación internacional, cuando estos no tienen el control dentro de su mismo territorio, en la producción de sus recursos y mucho menos en sus programas públicos.

Todas estas situaciones desembocan en conceptos como descentralización y desconcentración, de los cuales también se ha discutido mucho; uno de los ex-colaboradores de la Secretaría de Desarrollo Social, Marco A. Michel Díaz, al respecto comenta:

[...] la descentralización y desconcentración son más que meras reformas administrativas. Constituyen los instrumentos fundamentales mediante los cuales las ciudades enfrentarán sus propios retos. No habrá consenso sobre la forma de

¹²⁰ Vid. Supra. apartado 2.2.1.2. pp. 120-123 de la obra que se lee.



enfrentar la crisis de las ciudades, si no es a partir de la posibilidad de que cada una la construya en su propia dinámica. Modernizar las ciudades es habilitar sus consensos, el juego de sus fuerzas sociales y políticas, y la eficacia de sus formas de organización y de articulación de intereses. Esto no es posible si no se construye como centros de decisión con autoridades autónomas con capacidad de gestión y recursos propios, a partir de los cuales se estructure la participación social y se definan las políticas urbanas en el nivel de especificidad que demanda el ámbito local.¹²¹

Resulta paradójico que las propias autoridades declaren sus deficiencias en el problema de vivienda, y que aún no hayan actuado y resuelto en definitiva esta situación, lo que deja ver que saben lo que tienen que hacer, pero o no les conviene o no saben como hacerlo.

Al hablar de descentralización y participación social, también se empieza a inmiscuir la política en todos sus ámbitos y con ella todo el cúmulo de intereses económicos y partidistas.

A *grosso modo*, descentralizar implica eliminar el control de una burocracia central, que tiene el mando de una política o un programa; así como originar la participación social directa, es decir, una tarea más social y menos estatal, lo que

¹²¹ Cit. por, PERLÓ COHEN, Manuel. La Modernización de las Ciudades en México México, Ed. UNAM, 1990. p. 442

contraviene en muchos casos la usanza del control político mexicano.

En realidad son pocas las organizaciones no gubernamentales colaboradoras en el sector vivienda, las existentes distan mucho de conseguir fines eficientes.

Humberto Parra Ramos, colaborador del Taller de Economía, Territorio y Sociedad, de la Facultad de Economía de la UNAM, dice:

En términos generales se puede afirmar que son pocos los casos en que organizaciones de la sociedad acceden a la toma de decisiones respecto de lo urbano, y cuando estas decisiones se dan, se restringen a la negociación entre una alternativa elaborada por técnicos del sector público y las aspiraciones de distintos grupos de poder económico o político.¹²²

El desacelerado y desequilibrado proceso de urbanización se relaciona con la cita anterior, ya que la escasez de suelo para vivienda entra en el atractivo juego de los cerros, para dirigentes políticos, o para la inversión privada, dejando fuera a todas aquellas personas que no tienen tiempo para participar dentro de un partido político o que no cuentan con el dinero suficiente, para pagar los departamentos o condominios que construye el sector

¹²² Cit. por. Ibid. p. 445

privado, pues sino es por estos medios difícilmente se puede conseguir vivienda, porque no existen grupos sociales con verdadera autonomía que actúen por un beneficio integral, no existen tampoco modelos de consulta popular que integren a la sociedad en decisiones básicas del ordenamiento territorial, lo que implica que quedan obligados a entrar en el sistema político.

Siendo los partidos políticos la principal presión para los gobiernos, en cuestión de demandas sociales, las personas se ven presas de ellos para conseguir principalmente suelo para vivienda, aunque es bien conocido que estos grupos políticos generalmente tienen o buscan con estos fines populistas, votos electorales o bien posibles militantes para sus partidos.

Uno de los principales riesgos que se corre en este contexto es la toma de posesión de predios irregulares, no aptos para la vivienda, ya sea porque el suelo es de alto riesgo o por ser reservas ecológicas, provocando desastres irreparables como la muerte de sus habitantes; como se puede ejemplificar en la nota informativa siguiente:

Diputados locales y federales del PRD así como dirigentes de este partido promueven y defienden invasiones en zonas de alto riesgo de la delegación Iztapalapa y son quienes se han opuesto a que más de 900 familias que habitan áreas

susceptibles a desgajamientos y deslaves sean reubicadas, entre ellas quienes habitaban el predio Cabras, donde el fin de semana murieron dos menores al caer una roca sobre su vivienda [...] En el predio denominado Degollado Norte, los principales promotores de la vivienda son dirigentes del Frente Popular Francisco Villa (FPFV), entre ellos el actual presidente de la Comisión de Vivienda de la ALDF, Adolfo López Villanueva, de acuerdo con el dictamen de la DGPC el predio presenta agrietamientos y hundimientos diferenciales por desplante de estructuras sobre rellenos no compactados.¹²³

Desde esta perspectiva, la participación social en la vivienda, se ve corrompida y alejada de todo beneficio. Las formas irregulares de crecimiento urbano, son sólo uno de los efectos de la deficiente zonificación y desarrollo regional – urbano de la población; aunado a la falta de conocimiento de tecnologías adecuadas, de recursos y sobretodo la escasez de conciencia en las experiencias, es decir, el que no aprende de la historia esta condenado a repetirla, se podría entender que, les es más fácil corregir errores que prevenirlos.

Los efectos de este proceso muestran que en las zonas urbanas, la escasez de suelo y sobrepoblación son los principales problemas, que a su vez originan el elevado

¹²³ FLORES, Jesús. "Promueve PRD la Invasión de Predios". Unomásuno. México, 19 junio. 2001: p. 12, 1ª col.– 4ª col.

precio del suelo para vivienda, ya que dentro de las ciudades se tiene mayor acercamiento, tanto a las fuentes de trabajo como a los servicios de hospitales, escuelas, transporte y distintos puntos de interés, mientras que en las zonas rurales el panorama es distinto, pues existe mayor cantidad de espacio donde la persona humana puede desarrollarse; el problema es que ese desarrollo se ve limitado por la escasez de servicios públicos, debido a su localización, como menores centros de trabajo, hospitales, etcétera.

El precio de la tierra generalmente en las zonas rurales se mide por la capacidad de producir frutos, por ello cuando el suelo o parcela no produce, que generalmente sucede cuando los pequeños propietarios no cuentan con los recursos para ello, su valor decae, entonces la tierra se utiliza sólo para erigir vivienda y a muy bajo costo, pero como se mencionaba anteriormente, alejada de muchos servicios indispensables, que son sustituidos ante la escasez de drenaje, agua potable, transporte por mencionar algunos, con letrinas, leña para en el mejor de los casos purificar el agua, cocinar y el uso de animales como transporte entre muchas otras diferencias.

Estas prácticas se continúan viendo en las ciudades, pero limitadas a zonas muy específicas, que por la pobreza

en la que viven las personas, recurren a ellas, sin embargo difícilmente pueden ser mantenidas o generalizadas puesto que las consecuencias de sanidad son perjudiciales para todos los habitantes.

En la ciudad se requiere para la satisfacción de dichas necesidades, obras de muy alto costo, de infraestructura, equipamiento y servicio urbano, lo que se traduce en mayores gastos para los residentes.

Otro aspecto importante es el de los terrenos ejidales que regularmente se encuentran propensos a ser invadidos, en muchos casos por las graves indefiniciones de su tenencia, la falta de democracia dentro de ellos para el manejo de bienes, entre otros males que a él le aquejan, como la segregación de su comunidad o Municipio, y la falta de incentivos para la producción y el desarrollo.

Todo ello trae como consecuencia que grandes espacios de tierra queden desprotegidos e idóneos para la invasión o bien improductivos, lo que a su vez provoca que los ejidatarios vendan sus tierras a muy bajo costo, y lo peor a capitales extranjeros.

La falta de regularización de la tierra, estimula el mercado ilegal de la misma, sobretudo en las zonas con playas o litorales, que suelen ser el atractivo más grande para

los extranjeros, en este caso los ejidatarios corren grandes riesgos de perder sus tierras, que son su único patrimonio pues en ella producen y tienen su vivienda.

El Licenciado Vicente Fox, Presidente de la Republica, ante dicha problemática ha planteado cinco tareas para combatirla:

[...] primero, vamos a darle prioridad a la regulación de la tenencia de la tierra, por lo que el gobierno no descansará hasta que todos los ejidatarios tengan en sus manos el documento que los acredite como titulares de su patrimonio [...] La segunda tarea es la instrumentación de un programa integral para el ordenamiento ecológico, turístico y urbano [...] En tercer lugar se fomentarán las inversiones nacionales y extranjeras en los litorales, a través de nuevos esquemas de asociación en los que participen los propietarios de las tierra [...] ¡Vamos a abrirle las puertas a personas dispuestas a jugársela con México [...] la cuarta estrategia consiste en promover las adecuaciones legales y reglamentarias para actualizar las políticas agrarias de asentamientos humanos y de inversión foránea. Finalmente, la quinta tarea [...] es combatir las prácticas ilegales que desvirtúan el uso y destino de la tierra con potencial turístico.¹²⁴

Es por todos bien sabido que la entrada de capitales extranjeros solo beneficia a éstos; las propuestas antes citadas, si bien es cierto son importantes para que los

¹²⁴ Cit. por. VENEGAS, Juan Manuel. "Fox Buscará Capital Foráneo para el Desarrollo Integral en los Litorales". La Jornada. México, 28 julio 2001: p. 3, 4^a col. – 5^a col.

ejidatarios cuenten con los títulos de sus tierras, también es cierto que no les asegura un beneficio justo en las ganancias, lo que provocaría mayor pobreza, pues como se indicaba anteriormente, los ejidatarios corren peligro de no contar con las condiciones necesarias para pactar o bien coordinarse con los voraces empresarios, y terminarían dejando en sus manos todas sus tierras, quedándoles el único beneficio de trabajar como peones u otros cargos similares.

La postura y el concepto que tienen los gobiernos mexicanos en cuestiones de modernidad y desarrollo, es la de copiar modelos extranjeros, sin antes meditar o estudiar las circunstancias reales de nuestro país; en el caso de la vivienda uno de los principales defectos es el de la construcción, o bien, diseños arquitectónicos que se han implementado principalmente de las tendencias extranjeras, como comenta Ernesto Alva Martínez¹²⁵, ex secretario académico de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, existe una falta de ideas o innovación entre los arquitectos mexicanos que no entienden que la corrientes o modas son sólo eso, por lo que no se deben seguir ciegamente, sobretudo por que nuestro país tiene necesidades específicas que no coinciden con las de los países modelo.

¹²⁵ Cit. por. PERLÓ COHEN, Manuel. Op. Cit. p. 261

Se puede concluir que no conviene culpar a un sólo factor en el problema de vivienda, ya que todos influyen en la decadente problemática, no obstante existe una parte toral, para resolver en primera instancia la aplicación justa y ordenada del derecho a la vivienda, ésta es la Constitución, misma que indica el alcance de las acciones a seguir; tema que se tratará a continuación.

3.1.1. Alcance constitucional en el derecho a la vivienda

La práctica sentimentalista de muchos legisladores e incluso de la sociedad, en la creación e interpretación de la Constitución y la mayoría de las leyes, ha provocado que muchas disposiciones queden al margen de la realidad; tal como se señaló en el capítulo anterior, en el cual se comentaba que el derecho a la vivienda no es objetivo por no precisar ni abarcar sus efectos, aunque consagre uno de los derechos más importantes para la persona humana.

No es lo impactante ni sensible de la letra, lo que debe preocupar al formularse una ley, sino su aplicabilidad. Sin lugar a dudas el derecho constitucional a la vivienda, tiene una esencia netamente humanística, sin embargo la relación que entraña con la persona humana es el de un derecho imprescindible ética y moralmente hablando, por ello no

puede ser que se encuentre plagado de adornos poéticos, pero inservibles, que distan mucho del comportamiento y filosofía de la persona, pues casi nunca representan la voluntad de los gobernados.

Por ello ha sido tan practicable a lo largo de los años el nacimiento de leyes que no son concebidas de forma responsable, pues sólo han figurado como triunfos políticos, hechas a conveniencia de unos cuantos sin pluralidad ni democracia, o bien, en ocasiones es la respuesta más fácil que tienen los gobiernos para dar soluciones a los problemas; es decir, si no hay trabajo crean una ley, si no hay vivienda crean una ley, etcétera, situación que no modifica un ápice las cosas.

No es estar en contra de la creación de leyes, sino el modo inconsciente en el que actúan, o que los mueve a crearlas; vivir en un estado de derecho implica vivir la legalidad en todos los ámbitos; gubernamentales y sociales, para ello se necesita un orden legislativo, en el que converjan los intereses de todos, para un bien común.

El alcance constitucional del derecho a la vivienda, ni siquiera ha logrado, llegar a las familias mencionadas en el artículo 4º, la sensibilidad de los legisladores debería ser dedicada a la justa aplicación y observancia de la ley; pues la

instauración de los organismos para la promoción de vivienda generalmente se han visto viciados, ya sea por burócratas corruptos o bien por la falta de planeación en su propia organización, entre otros casos.

El INFONAVIT por ejemplo, siendo un órgano que tiene un admirable objetivo como, establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición de vivienda, no ha tenido el éxito deseado, inmediatamente surge la pregunta de porqué no se alcanzan a beneficiar todos los trabajadores, siendo que el patrimonio de dicho órgano tripartito, se encuentra asegurado por las aportaciones obligatorias del Gobierno Federal, de los patrones y de los propios trabajadores, según lo establece el artículo 5^o¹²⁶ de la ley del INFONAVIT; es decir el dinero se encuentra afianzado, ya que las cuotas establecidas en la ley, siempre son alcanzadas, debido a su obligatoriedad.

No obstante la realidad muestra un déficit alarmante, quizás la forma en que opera dicho instituto sea la causa de la problemática, porque el dinero, se comentaba anteriormente no puede hacer falta, pues es una obligación legal.

¹²⁶ Cf. Artículo 5 de la Ley del INFONAVIT.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para la mayoría de los trabajadores, uno de los grandes obstáculos para que adquieran vivienda, es el ya muy conocido sistema de puntuación; que tiene por objeto seleccionar a los trabajadores que serán susceptibles de ser acreditados, si estos reúnen los requisitos que para tal efecto pide el INFONAVIT¹²⁷, algunos de los mas importantes son:

- Ser derecho habiente: lo que implica, estar inscrito en el INFONAVIT, o sea con un patrón que aporte obligatoriamente el 5% por concepto de vivienda a su favor.

- Un punto por cada tres aportaciones bimestrales efectuadas a favor del trabajador.

- Cinco puntos por cada dependiente económico del trabajador hasta un máximo de dos dependientes. Únicamente se tomarán en cuenta los ascendientes y descendientes en primer grado, así como el cónyuge.

- El saldo de la subcuenta de vivienda (que es el cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores, aportado por el patrón) de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro del Trabajador, por cada salario mínimo mensual un punto.

- El monto de crédito no utilizado (diferencia entre el monto máximo y el solicitado), ocho puntos por cada salario

¹²⁷ Cf. <http://148.243.238.171/data/navega.htm>

mensual del propio trabajador.

- El ahorro voluntario que decida aplicar el trabajador para reducir el monto máximo de crédito a que tiene derecho, ocho puntos por cada salario mensual del propio trabajador.

- El ahorro voluntario lo podrá integrar el trabajador mediante depósitos en la subcuenta de ahorro voluntario del SAR, en una institución financiera, o de la forma que mejor considere, con la condición de que dicho ahorro que le dio derecho a los puntos adicionales, sea ingresado al INFONAVIT en una sola exhibición, en el momento de integración del expediente de vivienda.

Si el trabajador no logra integrar el monto de ahorro voluntario declarado en su solicitud, perderá su asignación de crédito, pudiéndose inscribir en periodos subsecuentes de invitaciones.

- Diez puntos, en su caso, si el trabajador es discapacitado en los términos previstos por la Ley del Seguro Social.

Estas reglas entre otras, son las más comunes para la adquisición de créditos, como puede verse la mayoría de ellas da prioridad a los trabajadores que tienen superiores aportaciones voluntarias, el puntaje por discapacidad o bien por el número de dependientes económicos, ya sea el

cónyuge o cualquier descendiente o ascendiente en primer grado, es decir que tenga familia, si bien es cierto los puntos que se adquieren por estas circunstancias no son muchos, si es una determinante para ser sujeto de crédito; en este sentido una vez más se está excluyendo, a aquellos individuos que viven solos, que no están casados, o bien que no cuentan con dependientes económicos.

El alcance del derecho constitucional a la vivienda, no llega ni siquiera a garantizar, la adquisición de está a los trabajadores asalariados, que cuentan con mejores condiciones legales para lograrlo, pues se encuentran bajo el amparo de dos artículos constitucionales, el 4º y el 123º.

Este fue sólo un ejemplo de cómo operan los organismos promotores de vivienda, sin embargo, dónde quedan los sectores más desprotegidos y menos contemplados; aquellos hombres y mujeres trabajadores que no tienen manera de comprobar sus ingresos, ya sea por que no siempre los tienen, o por ser parte de una economía laboral informal, como los comerciantes ambulantes, los sexo servidoras; sólo como algunos ejemplos de personas que no son reconocidas en los programas nacionales de vivienda y que al no tener un ingreso fijo son descartados de inicio en todo programa,

puesto que en ninguno de los casos, ni el gobierno ni el patrón regalan las casas; el individuo ineludiblemente tiene que tener dinero, para comenzar su sueño, éste siempre termina pagando con creces, quizá por que el artículo 4º constitucional garantiza el disfrute de la vivienda mas no su adquisición.

No obstante de las limitantes existentes para adquirir vivienda, muchas de las familias que llegan a conseguirlo, sufren de hacinamiento, ausencia de servicios urbanos básicos, viviendas deterioradas y construidas con materiales poco duraderos,¹²⁸ en pocas palabras carentes de dignidad y decoro, adjetivos que muy pomposamente establece el artículo 4º constitucional en estudio. Varias son las incongruencias normativas que impiden la óptima realización del derecho a la vivienda, mismas que en el siguiente apartado se especificarán.

3.1.2. Incongruencias legales

Entre lo ingenuo y las buenas intenciones de la ley, se encuentra también lo obsoleto, ya que en la práctica muchos de los preceptos ya no son llevados acabo, o bien su aplicación resulta inconveniente para el goce efectivo del

¹²⁸ Vid. anexo D, de la obra que se lee.

derecho a la vivienda.

En primera instancia se halla la irregularidad del orden constitucional, comentado con anterioridad; ya que el artículo 4º relativo a la vivienda, encontrándose en el capítulo de las garantías individuales, del cual deberían gozar todas las personas que se encuentren dentro del territorio mexicano, no faculta al individuo sino que se encuentra delegada a la familia; sin además establecer la plena garantía de obtención, sólo el disfrute, como se ha comentado, y no de cualquier vivienda sino de una vivienda digna y decorosa.

La importancia que tiene la ley suprema es demasiada, porque de ella se desprenden las leyes reglamentarias, de las cuales a su vez depende el buen funcionamiento, el orden público y social; muestra de ello es la actual Ley Federal de Vivienda en la que se encuentran grandes incongruencias y anomalías; por ejemplo:

Su artículo 3º¹²⁹ párrafo primero, establece la existencia de un Sistema Nacional de Vivienda, que en la realidad no existe físicamente, más que en el propio artículo, demagógicamente conceptualizado.

En una lectura objetiva del artículo referido, se puede pensar que es un sistema operativo de objetivos definidos y

¹²⁹ Vid. Supra. Apartado 2.2.1.1. p. 103 de la obra que se lee.

recursos humanos estructuralmente dirigidos a orientar y vigilar la satisfacción de la vivienda para todos, no obstante la falta de esencia jurídica como su ambigüedad, lo hace normativamente inútil.

Es como si se estableciera la existencia de un Sistema Nacional de Educación, diciendo que es el conjunto armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, metodológicas, y de más adjetivos que, dan coherencia a las acciones del sector público social y privado, para la satisfacción de la educación; de qué serviría en una ley reglamentaria, de una garantía constitucional dicho párrafo, no ayuda en nada decirlo, cuando gran parte de la población es analfabeta; lo mismo sucede con la vivienda, pues con que valor moral se presume dicho sistema, habiendo un déficit aterrador de vivienda en México.

Así también se ha hablado de los problemas de la construcción o diseño de las casas, en las cuales, generalmente los condominios o unidades habitacionales, carecen de espacio, de materiales ecotécnicos y duraderos, que ni siquiera cuentan con rampas para los discapacitados por ejemplo, lo que puede traer consecuencias devastadoras en caso de evacuación, o en cuestión de la armonía en sus habitantes por el reducido espacio de la casa, así como de

resistencia en casos de desastres naturales; en este caso, los responsables son las autoridades del gobierno federal en términos del artículo 6¹³⁰ fracción IX, y 39 y 40¹³¹ de la misma Ley, ya que a ellos les compete integrar y formular las normas de diseño y construcción de la vivienda, para el bienestar de la familia; la falta de acción y previsión por parte de la SEDESOL, acarrea situaciones graves, como se puede ver en la siguiente nota informativa.

La presidenta municipal Edelmira Gutiérrez estimó que fueron ocho mil familias las que sufrieron daños materiales en sus viviendas. Se estima que cuatro mil casas se inundaron y otras cuatro mil ya mostraban daños en su estructura, lo que provocó filtraciones que dañaron pertenencias. Los colonos responsabilizaron al INFONAVIT y a La inmobiliarias GEO y BETA, así como a la presidenta municipal Edelmira Gutiérrez, de que sus casas se inundaran porque, aparte presentan filtraciones en techos y muros.¹³²

En este sentido, la realidad es que las compañías constructoras proponen diseños arquitectónicos sin seguir un modelo general u homogéneo de reglas en materia de construcción, más que los que les convienen, es decir

¹³⁰ Vid. *Supra*. Apartado 2.2.1.1 pp. 103-104 de la obra que se lee.

¹³¹ Vid. Artículos 39 y 40 de la Ley Federal de Vivienda.

¹³² Silvia Chávez, et. al. "Intensas lluvias provocan la muerte de una persona y daños en ocho mil viviendas, en Cuautlilán Izcalli". La Jornada. México, 28 ago. 2001: p. 36, 1ª col.-2ª col.

aquellos que se construyan de manera rápida y barata, no importando el espacio para el desarrollo de quienes serán sus habitantes, ni las consecuencias que el uso de materiales de baja calidad provocarán tarde o temprano.

Otra situación para analizar es el artículo 20¹³³, el cual menciona hacia donde se dirigen principalmente los apoyos e instrumentos del Gobierno Federal para la vivienda, uno de ellos es la participación en el mercado inmobiliario, dicha participación en la actualidad ya no se da, pues el Gobierno Federal sólo es promotor de la políticas de vivienda, fungiendo más como mediador, concertando y sugiriendo a los gobiernos de los Estados, quienes a su vez hacen lo propio con los municipios, para la aprobación de los proyectos del sector privado, en la legalización de suelo y construcción de vivienda; ya no enajena suelo para vivienda, por lo que el artículo es letra muerta.

En cuestión de otorgamiento de créditos, el artículo 45¹³⁴ faculta a los organismos que ejecuten o financien vivienda para los trabajadores, en términos del 123 constitucional, para que se rijan por sus propias leyes, lo que presupone que en materia de vivienda cada organismo público resuelve a

¹³³ Vid. Supra. Apartado 2.2.1.1. pp. 106-107 de la obra que se lee.

¹³⁴ Vid. Supra. Apartado 2.2.1.1. p. 45 de la obra que se lee.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

quien le da vivienda; si bien es cierto que tales organismos deben tener sus propios registros de los trabajadores sin vivienda, esto puede dar lugar a injusticias, por no existir candados para la dotación de habitaciones a los trabajadores que ya cuentan con una, dejando a tras a los que en verdad la necesitan.

La Ley General de Asentamientos Humanos¹³⁵, es uno de los instrumentos legales fundamentales para el buen desarrollo de los centros de población, dicha ley aún cuando tiene normas importantísimas, se ve limitada al sentido administrativo o político, sin programar acciones de mejoramiento de los centros de población, como formas de organización social para la producción y la convivencia, dejando fuera el regionalismo político y unificando tareas que trasciendan en vivienda para todos, ya que ese es el verdadero escenario político y social en el que se fundan las actividades económicas y el origen de las ciudades, pues si no hay funcionalidad en estos factores, será inútil todo tipo de leyes.

Por ejemplo de nada sirve que el artículo 33¹³⁶ de la Ley General de Asentamientos Humanos prevea un gran numero

¹³⁵ Vid. Supra. Apartado 2.2.1.2 de la obra que se lee.

¹³⁶ Vid. Supra. Apartado 2.2.1.2. pp. 126-127 de la obra que se lee.

de buenos deseos para el desarrollo de los centros de población, como la dotación de servicios públicos, la prevención y atención de riesgos, preservación de reservas ecológicas y demás, sino se llevan a cabo, si todavía mueren personas por la ineptitud y anomalías de aquellos que tienen a su cargo el cumplimiento de la ley; las normas jurídicas deben dejar de ser simples paradojas. Las ambigüedades e incongruencias legales, sólo ayudan a los funcionarios incompetentes a evadir responsabilidades, a generar burocracia y aumentar el problema de vivienda.

3.1.1. Problemática burocrática

En la aplicación de las políticas de vivienda, la intervención de los tres niveles de gobierno ha sido carente de fuerza y sabiduría para desempeñar las tareas que les corresponden, por lo tanto, no han tenido un impacto positivo, muchas veces por su debilidad institucional o la escasez de recursos económicos, pero sobretodo por la inestabilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos competitivos y suficientemente preparados para la acción gubernamental.

Los diversos organismos promotores de vivienda trabajan en conexión con los planes y programas oficiales,

como por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo¹³⁷, que tiene como intención precisar los objetivos, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral del país, dentro de este contexto la línea política de Estado, se encuentra como se pudo ver en apartados anteriores, escasa de estudios y análisis urbanísticos, sociales y ecológicos entre otros, todo aquello necesario para dirigir un programa social, además de que su eficacia, se ciñe por el tiempo planeado para la realización de sus objetivos, porque no es suficiente para cumplir lo que promete.

Todas estas cuestiones, devienen en la creación de secretarías públicas, que después desaparecen al no ser necesarias y si llegan a subsistir se convierten en refugio de políticos, costosos para el Estado, dando lugar también a más burocracia, así como a complicados y surtidos trámites requeridos en el proceso habitacional, que eleva y alarga los costos, tanto para el sector privado como para el social.

Para muestra se encuentra la actualmente desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, que según el artículo 14¹³⁸ fracción I y II de la Ley de Planeación, dispone que entre sus atribuciones están las de coordinar las

¹³⁷ Vid. Supra. Apartado 2.2.1.3. p. 133 de la obra que se lee.

¹³⁸ Vid. Supra. Apartado 2.2.1.3. pp. 136-137 de la obra que se lee.

actividades de la planeación nacional y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, atribuciones que hoy día corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según el artículo 31¹³⁹ fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Otro ejemplo se encuentra en los Órganos promotores de vivienda como el INFONAVIT, que por su estructura¹⁴⁰, resulta más costoso su mantenimiento, que la ayuda o beneficio al trabajador, pues si se le da más importancia a aquellos trabajadores que cuentan con grandes aportaciones voluntarias, los trámites requeridos resultan innecesarios, puesto que el verdadero requisito se encuentra en el dinero que tenga el trabajador para adquirir vivienda, luego entonces se sigue cerrando el círculo de los que tienen más fondos económicos, son los patrocinados, mientras que los otros, deben esperar toda una vida para reunir el puntaje o dinero que los hará sujetos de crédito; para finalmente, residir en una especie de *getto* como vivienda, en una zona alejada de su fuente de trabajo, rodeada regularmente por zonas de pobreza y delincuencia.

Algunos doctrinarios comentan en este sentido que:

¹³⁹ Id.

¹⁴⁰ Vid. Supra, Apartado 3.1.1. pp. 173-175 de la obra que se lee.

[...] el sector obrero está insistiendo en que esta institución (INFONAVIT) se convierta en bipartita ya que en la actualidad es tripartita, es decir, que se excluya de ella a los patrones y que las aportaciones de 5% sean sobre el salario integrado. Por tanto, pensamos que en aras de la simplificación administrativa y recorte de gastos inútiles, el INFONAVIT debe desaparecer y canalizar las aportaciones por conducto del Banco Obrero.¹⁴¹

Muchos de estos razonamientos son ocasionados por la desesperación de los trabajadores, ante los ineficaces resultados de dichos organismos; sin embargo, la propuesta anterior no se encuentra alejada de la realidad, ya que el ahorro que se consiguiera, podría ser destinado en ampliar la cobertura de las personas beneficiadas con apoyos crediticios para vivienda.

La organización de los tres niveles de gobierno, se encuentra en ocasiones obstruida por un ejercicio centralizado, bajo un esquema de subordinación, de las Entidades Federativas al gobierno federal, como de los municipios a las primeras; donde la autonomía significa que, cada quien paga o satisface sus carencias. En este contexto el menos favorecido es el Municipio, pues es el encargado constitucionalmente de proveer los servicios públicos más

¹⁴¹ CABAZOS FLORES, Baltasar et. al. Nueva Ley Federal del Trabajo. Tematizada y Sistematizada. 28ª ed. México, Ed. Trillas, 1998. p. 214

importantes, que hacen que la vivienda sea digna y decorosa, y es él quien en ocasiones no cuenta con dinero suficiente para llevar a cabo su políticas públicas y en caso de contar con recursos, estos no son aprovechados, debido a las corruptelas ocasionadas por los caciquismos y falta de profesionalismo de sus funcionarios, así como la necesidad de redistribuir funciones y competencias entre las diferentes esferas de gobierno.

Para el cumplimiento de las acciones de vivienda, se demanda un régimen organizado de ingerencia pública, social y privada, a efecto de alcanzar su segura ejecución. La autonomía y la destrucción del control burocrático central debe ser el primer paso gubernamental, que genere una tarea más social. Para ello, es necesaria la participación del sector social debidamente organizado.

La aportación de dicho sector, influye fuertemente en la simplificación administrativa, ya que es la parte que de manera organizada podría evitar el exceso de funcionarios así como coadyuvar a reducir el déficit de vivienda, debido a que es a quien más le conviene; el problema es que aún cuando en la mayoría de las leyes se incluye su participación, no existen alicientes o formas simples de integración, pues gran parte de las personas desconocen sus derechos y las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

formas en que pueden hacerlos valer, conociendo sólo algunas maneras de presión: marchas, bloqueos y en el último de los casos la corrupción, que sólo logra beneficiar a los individuos del grupo político participante, dejando nuevamente a la mayoría de la gente pobre fuera de los beneficios, y en el caso de la corrupción los únicos favorecidos son aquellos burócratas que hacen de ello su forma de vida.

Otro factor negativo de la burocracia, es su aparente renuencia a la adopción de nuevas tecnologías, como dotación de equipo de cómputo a los municipios y órganos públicos de promoción a la vivienda, mismo que por sus características, permitiría una mayor fluidez de acuerdo a la época en que se vive, evitando también la repetición de labores, facilitando el trabajo y reduciendo la planta laboral que ahoga al fantasmal Sistema Nacional de Vivienda.

3.2. Propuesta de reforma

En el transcurso del presente trabajo se ha logrado estudiar y analizar a la vivienda histórica, filosófica y jurídicamente, permitiendo visualizar las principales características que la hacen imprescindible para toda persona humana, además de ubicar los viciados procedimientos que originan la falta de ella. Factores que sostienen el siguiente

planteamiento de reformas constitucionales y reglamentarias, destinadas a corregir los mecanismos administrativos de ejecución, para alcanzar un óptimo rendimiento de las acciones dirigidas a brindar una vivienda digna y decorosa a toda persona humana en la República Mexicana.

3.2.1. En el derecho constitucional a la vivienda

Se debe reconocer que la vivienda es y ha sido elemental en el desarrollo del ser humano, de ahí, la importancia de establecer debidamente su garantía en la Constitución, así como asegurarse de la viabilidad en su aplicación.

Los distintos mecanismos llevados a cabo hasta la fecha, no satisfacen los requerimientos habitacionales y han por mucho tiempo dejado fuera a gran parte de la población, por causa de las problemáticas ya enumeradas.

Desde esta perspectiva, el Estado tendrá que actuar de manera distinta, para otorgarle vivienda digna y decorosa a los mexicanos, sin caer en la cómoda posición de encargar a la desinteresada iniciativa privada, el llevar a cabo funciones propias del Estado para lograr el efectivo cumplimiento de la ley; esto sólo puede ser realizado con medios legales y administrativos sensatos.

En consecuencia, la modificación de la ley se hace

impostergable, pues ésta es la base para proyectar sistemas concisos, como lo es para el diseño de estrategias que garanticen el apoyo a aquellos que realmente no cuenten con una vivienda.

Como se comentaba anteriormente, no basta otorgar derechos ambiguos y al por mayor, hay que materializar los fines de ésta ley.

Por ello y como resultado de este trabajo de investigación, a continuación se presenta para su análisis la propuesta de modificación constitucional, con la finalidad de desglosar su razón de ser a modo de incisos, detallando los argumentos que conforman esta propuesta, consistente en primera instancia, en la reforma del Artículo 4º, párrafo quinto, así como la modificación del artículo 73 constitucional.

Quedando de la siguiente manera:

Artículo 4º párrafo quinto:

Toda persona tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

El Estado, –Federación, Estados y Municipios– tendrán a su cargo la obligación de instrumentar programas coordinados de usufructo a la vivienda, así como para la adquisición de su dominio. La ley determinará los mecanismos para darle cabal cumplimiento a este derecho y favorecer la descentralización económica y poblacional hacia las zonas que presenten menor crecimiento en estas áreas, con la finalidad de tener un

desarrollo integral y equitativo en todo el país.

a) El primer punto de diferencia, con el artículo vigente¹⁴², es que todo individuo tiene derechos, como expresión de su valor y dignidad que le brinda la naturaleza humana; el derecho a la vivienda debe ser conscientemente relacionado con la vida misma, por lo tanto, consagrado a toda persona humana.

Sólo entonces, se puede cimentar su importancia dentro del orden legal; primeramente por que se encuentra asegurado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el capítulo de las garantías individuales, de las cuales gozará todo individuo; y homologado universalmente por los Derechos Humanos, de los que ninguna persona debe ser excluida en virtud de su naturaleza humana, clasificado específicamente en los derechos de segunda generación.

Esencialmente, estas disposiciones son sustanciales para lograr el reconocimiento de la persona humana como titular del derecho a la vivienda, ya que los dos forman parte del orden jurídicamente reconocido y fundamental del Estado mexicano.

En cuanto a los calificativos de dignidad y decoro

¹⁴² Vid. Supra. Apartado 2.1.1. p. 87 de la obra que se lee.

incluidos en la ley, se considera que deben permanecer así, para fundamentar los aspectos y normas de viabilidad, que deberá cumplir tanto el sector privado, en la construcción e insumos utilizados para la vivienda, como los tres niveles de gobierno en el establecimiento de los asentamientos humanos.

b) Una vez lograda la visión de igualdad, en el sentido de que a todo individuo se le reconozca como destinatario del derecho a la vivienda, se requiere de la obligación correlativa de la facultad, es entonces cuando se deja ver la segunda diferencia relativa a la participación del Estado; quien por su naturaleza social es responsable de cumplir todas las disposiciones jurídicas y facultades que se encaminen hacia la dignificación y el respeto de la persona humana.

Regresando al punto donde se señala que el derecho a la vivienda se halla dentro de la segunda generación de los derechos humanos¹⁴³ que son los económicos, los sociales y los culturales, el cumplimiento de ellos queda a cargo del Estado, que se convierte en el agente social responsable, como igualmente lo establecen los artículos 25¹⁴⁴ y 26¹⁴⁵

¹⁴³ Vid. Supra. Apartado 1.2.4.1. pp. 66-67 de la obra que se lee.

¹⁴⁴ Vid. Supra. Apartado 2.1. p. 86 de la obra que se lee.

¹⁴⁵ Vid. Supra. Apartado 2.2.1.3 p. 134 de la obra que se lee.

constitucionales.

Dentro de este orden de ideas, la Federación, Estados y municipios, componen la parte pasiva, frente a la cual se pueden hacer exigibles las acciones, mecanismos, apoyos e instrumentos concretos y necesarios para hacer realidad el derecho y el acceso a la vivienda.

Instaurar la obligación del Estado, para hacer efectivo el derecho a la vivienda, representa en la propuesta constitucional una garantía clara y concreta, ya que además la constituye en una acción real, debido a que dicha obligación está dirigida a instrumentar programas coordinados de usufructo y propiedad a la vivienda, Mejorando y aterrizando el compromiso para todos aquellos que detentan el poder y dirección de las instituciones públicas.

La participación de los tres niveles de gobierno, debe ser de ayuda, de modo que teniendo cada uno actividades específicas, se trabaje en corresponsabilidad, sin invadir la esfera de trabajo de los otros, pero obligados a entregar cuentas por una misma obra, pues unos a otros deben asistirse para salvar los posibles obstáculos que se presenten.

En la operación de la propuesta constitucional, es

indispensable que cada esfera de gobierno respete sus jurisdicciones, no obstante responderán y trabajarán obligatoriamente y en conjunto, para los programas nacionales de vivienda que se dispongan.

La propuesta coloca a la ley como punto de partida de una estrategia de planeación nacional, donde confluyen los razonamientos y resoluciones de la mayoría; asimismo, la ley favorecerá la creación de nuevas zonas generadoras de riqueza, además de ayudar al descongestionamiento urbano que sufre este país, complementando la táctica gubernamental.

Para efecto de un buen funcionamiento legal en el establecimiento y organización del derecho a la vivienda en toda la República, la propuesta de reforma anterior, implica un artículo más, el 73º constitucional, el cual se debe modificar para que el Congreso de la Unión expida las reformas y leyes necesarias destinadas a distribuir las funciones de los tres niveles de gobierno, así como su contribución tributaria, para hacer realidad el derecho a la vivienda.

La transformación de éste artículo consistiría en agregar a la fracción XXIX –C un Bis, quedando de la siguiente manera:

XXIX -C bis. Para expedir las leyes que establezcan la organización y sostenimiento nacional del derecho a la vivienda; podrá distribuir responsabilidades entre la Federación, Estados y municipios en el ejercicio de los mecanismos establecidos en el artículo 4º, párrafo quinto constitucional relativo a la vivienda, así como para formular las aportaciones económicas respectivas y dictar las leyes encaminadas a la descentralización económico-poblacional.

En su conjunto, la propuesta constitucional de los artículos 4º y 73 antes expuesta, producirá transformaciones en el ámbito administrativo, especificando y agregando formas de trabajo; por lo que se explicarán en el siguiente apartado de una manera exhaustiva los lineamientos para su cumplimiento.

3.2.2. En los mecanismos administrativos de ejecución

Se ha hecho notar que no basta concebir a las leyes como dispositivos únicos de cumplimiento, si bien es cierto, son el elemento principal porque de ellas se desprende un cúmulo de tareas que se llevan a cabo para el cumplimiento del derecho a la vivienda, como sería el caso de la Ley Federal de Vivienda, también es cierto que existen obstáculos que ahogan toda la fuerza y eficacia de la ley, como lo son, la falta de ética de los funcionarios, la apatía en el desempeño de las labores públicas, trámites innecesarios, nepotismo, corrupción, sólo por mencionar algunos. La práctica

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativa, siempre se ve expuesta a estos vicios en todos los niveles, tanto en su ejercicio, como en su estructura jerárquica.

Ya en la reforma constitucional antes propuesta se mostraron algunos elementos que esbozaron la acción estatal, no obstante, para la claridad que requiere una ley, es necesario revisar y ajustar las leyes reglamentarias, por ser el complemento jurídico de toda acción pública.

En este orden de ideas, en lo que a la Ley Federal de Vivienda respecta, se concluye que por su vaguedad y su falta de vigencia en diversos artículos, resulta inoperante, causa por la cual es perfectible, imperiosamente en los siguientes tópicos:

Inicialmente es menester explicar lo que debe entenderse por decoro y dignidad, atendiendo a los dispositivos¹⁴⁶ de bienestar de las personas, como los internacionales para la vivienda adecuada.

El segundo aspecto que debe cubrir, son las normas para operar y conducir la acción gubernamental federal, la coordinación y responsabilidad dentro de los tres niveles de gobierno.

Por ejemplo, se podrá responsabilizar a los municipios y

¹⁴⁶ Vid. Supra. Apartado 2.1.1. pp. 89-91 de la obra que se lee.

a los Estados de realizar inventarios o listados de terrenos de su propiedad o bien infructíferos, susceptibles de expropiación y aptos para la vivienda, poniéndolos a disposición de la federación para la ejecución de las obras necesarias. De esta forma los municipios harán los listados dentro de su jurisdicción, y los Estados se encargarán de la verificación correspondiente así como de la entrega de dichos inventarios a la Federación, siendo en todo momento copartícipe del buen funcionamiento, así como de las fallas y atrasos que pudieran darse.

El Municipio por ser constitucionalmente el encargado de los servicios públicos, cumplirá suministrándolos sin demora, pero gozando desde luego de una autonomía y economía que le permita llevar a cabo eficazmente sus responsabilidades, ya que es el espacio local de gobierno más cercano a la población y el que vive de cerca las problemáticas y demandas, por ello, merece en la ejecución de las políticas públicas de vivienda, mayor importancia y recursos, pudiéndose valer además del apoyo federal para cubrir las zonas destinadas a los programas de usufructo a la vivienda.

Los estados facilitarán al gobierno Federal las acciones que lleve a cabo para la descentralización económica, concertando y analizado los beneficios que puede brindar al

sector privado, y los que él mismo puede alcanzar.

Los estados tendrán el enorme compromiso de constituir y fomentar la participación social en las políticas de vivienda y desarrollo urbano, integrando a todos los habitantes, a las entidades educativas como las universidades, a las ONG'S, a los trabajadores y a todos aquellos que aporten en la preservación ecológica con estudios socio-demográficos, ecotécnicos, para la elaboración de modelos habitacionales con materiales e insumos que se produzcan dentro del propio Estado, o en la creación de cooperativas para la construcción de habitación, parques, mercados, vías de comunicación y demás elementos necesarios para la convivencia social, teniendo el Estado como deber, la entrega de dichos estudios y proyectos a la Federación.

La Federación dirigirá el desarrollo habitacional nacional con el fin de unificar y conjugar esfuerzos en toda la República, cumpliendo con los planes nacionales de desarrollo social y económico, además de actividades de interés general que le impone la Constitución¹⁴⁷, integrando las propuestas estatales a los planes nacionales de vivienda.

También tendrá a su cargo las licitaciones públicas para las empresas constructoras, así como, la concertación con el

¹⁴⁷ Vid. Supra Apartado 2.2.1.3. pp. 133-134 de la obra que se lee.

sector privado industrial, para la descentralización económica, concediendo facilidades fiscales y administrativas, tanto en su reubicación como en el nacimiento de nuevos círculos industriales en zonas de menor crecimiento, a fin de descongestionar las ciudades capitales.

Para lograr dichos objetivos será necesaria la creación física y verdadera, del Sistema Nacional de Vivienda, como órgano desconcentrado de la SEDESOL, siendo afines y estando vinculados en la coordinación y difusión de los programas.

Dicho Sistema verificará y determinará:

- Los planes y proyectos de inversión de las dependencias y organismos sean nacionales o privados de vivienda, en toda la Republica, considerando las opiniones de los Estados y municipios, así como de la sociedad, con el propósito de que se activen y esclarezcan las instancias administrativas para la ejecución de la vivienda, tomando siempre en cuenta las nuevas tendencias tecnológicas, económicas y sociales.
- Hará obligatorias a las empresas constructoras, las normas de espacio habitacional, que al respecto dicten la ley

y los principios internacionales para la vivienda adecuada¹⁴⁸, así como las sanciones respectivas en caso de no cumplir con dichas disposiciones.

- La conexión de la Red Nacional de Sistemas Registrales de Propiedad de Vivienda, que llevará el registro de todas las personas, con la finalidad de que a las personas que ya tengan casa y pidan al Estado una de interés social, les sea denegado, siendo ahora necesaria la obtención de un documento expedido por SEDESOL, como comprobante de no propiedad de vivienda.

- La recaudación monetaria, para los programas coordinados de usufructo a la vivienda, mismos que consistirán en la inscripción de cada persona trabajadora en el Sistema Nacional de Vivienda, aceptando un descuento del 15%, de su sueldo neto.

En este sentido todo aquel que quiera trabajar o que ya cuente con un trabajo, puede entrar a un programa de gobierno, cubriendo un monto inicial equivalente a 180 días de salario mínimo general en todo el país, más dos años de pagos ininterrumpidos para que se le pueda otorgar una vivienda en usufructo, previa comprobación de su no propiedad de vivienda con el documento expedido y sellado

¹⁴⁸ Vid. *infra* anexo C de la obra que se lee.

por SEDESOL, a efecto de que por vía programa de gobierno sólo tenga una casa; de modo que pueda alojarse en ella en un plazo de 20 años, durante los cuales y de acuerdo a sus posibilidades, podrá cubrir las aportaciones mensuales restantes del 15% de un sueldo mínimo, cambiando al término de los 20 años la naturaleza de usufructo por un contrato de compraventa, para la adquisición de la propiedad; y en caso de no poder cubrir el monto durante ese tiempo, y llevar hasta un 70% del monto total se podrá dar una prórroga de hasta 6 años para cubrir lo restante, pero si el morador no ha cubierto dicho porcentaje en 20 años el contrato de usufructo será extendido por 10 años más, hasta cubrir el 70%, para poder cambiar al contrato de compraventa, dándole oportunidad de pagar lo restante en 6 años mas.

En caso de que no lo cubra en el término establecido se le requerirá la casa, perdiendo la oportunidad de cambiar la figura de usufructo por la de compraventa para ser propietario de la vivienda de interés social.

Para tal efecto serán necesarias las reformas a las leyes secundarias y de derecho común sobre despojo así como la instauración de delitos en materia de desarrollo urbano a fin de reducir las invasiones.

Finalmente la propuesta de reforma, indica un mecanismo más para el combate al déficit de vivienda, que es el de favorecer la descentralización económica y poblacional hacia las zonas de menor crecimiento demográfico e industrial.

Esto se traducirá en un fenómeno de urbanización desconcentrada, en las áreas pobres y atrasadas de menor población, permitiendo el desarrollo integral y equitativo de todas las zonas, para que con ello, se obtengan fuentes de empleo en esas regiones ahora olvidadas, convirtiéndolas en centros urbano industriales, previa planeación gubernamental, asegurando el abastecimiento de servicios públicos y vías de comunicación adecuadas, facilitando además a las industrias su establecimiento gracias a facilidades fiscales y administrativas para que les sea más provechosa la estancia en esas nuevas zonas, siempre y cuando su traslado sea con todo su cuerpo laboral. Para ello, se podrán combinar los programas de usufructo y propiedad a la vivienda, en coordinación con el sector público, el privado y el social, afianzando resultados prontos y efectivos; de esta manera se conseguiría trabajo y vivienda para los trabajadores.

Por otro lado, es precisa la existencia de un freno a las

industrias que quieran implantarse dentro de las ciudades de mayor concentración económica y poblacional, pues sólo generan la centralización económica y demográfica en determinada zona.

Desde esta perspectiva se están integrando aspectos elementales para la vida de la persona humana, ya que no es posible plantear una política pública de vivienda de manera aislada, es menester formularla e integrarla con las políticas generales de desarrollo económico, social, ambiental y todo aquello que contribuya y aporte al bienestar general.

Todo esto no podría llevarse a cabo sin los avances técnicos en las telecomunicaciones, computadoras y de la alta tecnología en general. que traen consigo cambios fundamentales en los aparatos burocráticos, desde el flujo de información Inter-institucional, hasta el tiempo destinado por los ciudadanos para la realización de sus trámites, disminuyendo con ello el ejército de burócratas generadores de gastos, que sólo aletargan la actividad pública.

CONCLUSIONES

Primera.- Se distinguió que toda persona humana es titular del derecho a la vivienda, instaurado en la Constitución, dentro del capítulo de las garantías individuales y protegido por los derechos humanos de segunda generación, ambos, ordenamientos jurídicos protectores de los valores y principios humanos, universalmente reconocidos.

Segunda.- La vivienda digna y decorosa engloba a todo el tejido social, siendo un conjunto de beneficios, considerados en un entorno urbano adecuado económica, ambiental, legal y políticamente. La vivienda como morada física y espiritual, es la facultad intrínseca de toda persona humana e instrumento necesario para su existencia.

Tercera.- Tener una vivienda digna y decorosa es fundamental para que cualquier persona pueda incorporarse a la sociedad y a su funcionamiento.

Cuarta.- Los servicios públicos forman parte de la dignidad y decoro de la vivienda, por lo que sus características deben ser la justicia, la eficacia, y la efectividad en términos políticos y de calidad. Los servicios son públicos porque su naturaleza comprende a toda la

población.

Quinta.- La falta de vivienda no es asunto exclusivo de cada persona, es un problema social cuya solución se encuentra determinada por las condiciones de seguridad jurídica, cultural, territorial, económica y política. El Estado es quien tiene en primera instancia frente a la persona humana una obligación pasiva, de llevar a cabo acciones, mecanismos y apoyos necesarios para tener acceso a la vivienda y los medios legales para proteger su propiedad.

Sexta.- Una vez entendidas las raíces que originan el problema, sería erróneo seguir considerando la falta de vivienda como una complicación meramente fiscal, la vivienda constituye el elemento esencial que contribuye en el alcance de la dignidad y el decoro de toda persona humana, en tal caso tiene que ser relacionada en todos los ámbitos, es decir con la vida misma.

Séptima.- La vivienda es un bien de primera necesidad, por ello no debe ser objeto de especulaciones.

Octava.- Los instrumentos y apoyos determinados por la ley no deben ser de mera promoción ni de beneficencia, sino mecanismos jurídicos de protección y servicio, que realmente se lleven a cabo, destinados al bien común.

Novena.- El marco jurídico y fiscal se debe revisar,

ajustándose para responder a las necesidades de dignidad y decoro en las personas.

Décima.- La desconcentración urbana de las ciudades capitales, es uno de los principales requerimientos para el desarrollo económico. Por lo que una nueva urbanización, debidamente planeada y organizada por el Estado que en conjunto con los sectores social y privado, atraen flujo económico y de población desde las áreas urbanas a las áreas rurales, fomentando el equilibrio social y financiero requeridos por el país.

Undécima.- Incrementar la expropiación como recurso de aprovechamiento de los espacios en desuso, ya sea por daños en la estructura debido a sismos u otros fenómenos naturales, o que su grado de inhabitabilidad los hagan peligrosos para quienes en ellos residan, de igual forma, en las propiedades donde no exista la voluntad de ejercer el derecho a la propiedad.

Decimosegunda.- Es necesaria la aplicación de los avances tecnológicos, científicos y sociales en los dispositivos gubernamentales para llevar a cabo las políticas de vivienda, facilitando con ello desde la operatividad de los aparatos burocráticos, hasta la aplicación de nuevos insumos y técnicas para la construcción y desarrollo de la vivienda.

Decimotercera.- Será necesario abordar en subsecuentes investigaciones aspectos como la vivienda para renta, la implantación de acciones públicas para el mejoramiento de viviendas deterioradas o construidas con materiales poco duraderos, dentro de los puntos más importantes.

ANEXO A MEDIDAS ESTATALES EN MATERIA DE VIVIENDA

na, Juan de Dios; Elias Loredo, Alberto; Escudero Alvarez, Hiram; Garcia Villa, Juan Antonio; Gonzales Schmal, Jesús; Gurus Villaverde, Edmundo; Jimenez Velasco, José Isaac; Landerocho Obregón, Juan; Ling Altamirano, Federico; Lopez Saavedra, Juan Manuel; Madro Beldan, Pablo Emilio; Martinez Martinez, Miguel; Miranda Carifias, José G.; Morales Muñoz, Salvador; Morales Valdés, Rafael; Moron Alvarez, Rafael; Vilberto; Obregón Padilla, Antonio; Nolas Galvan, Adalberto; Ortiz Walls, Eugenio; Parra Banderas, Dellino; Petersen Bissot, Alberto; Pineda Flores, Carlos; Pizón Reyes, Cecilia Marina; Rivera del Campo, Manuel; Aceves de Romero, Graciela; Sánchez Lozada, Augusto; Stephano Sierra, Carlos; Ugaldé Alvarez, Francisco; Velasco Zimbrón, Raúl; Viesanco Tovar, Abel; Zamora Camacho, Eiteben."

—El C. Presidente Turnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Infirmase.

ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL.

—El C. Presidente: Se concede el uso de la palabra al C. diputado Cuauhtémoc Amecázar.

—El C. Cuauhtémoc Amecázar D.: Señor Presidente;

Compañeros diputados:

El problema de la vivienda popular es un problema grave y sobre él hemos tenido oportunidad de escuchar los enfoques y las preocupaciones manifestadas hoy mismo y en sesiones recientes por parte de varios de los partidos políticos presentes.

Este problema tiene diversos enfoques, diversas vertientes. El problema inquilinario es uno de ellos. Ya nosotros lo hemos venido tratando también en ocasiones anteriores, pero no es el problema inquilinario el único ángulo del gran problema de la vivienda popular.

Hoy mi partido, el PPS, viene a esta tribuna para poner a la consideración de esta H. Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer a ese rango, al menos jurídico más elevado, el derecho de los mexicanos a la vivienda digna y decorosa.

Me voy a permitir darle lectura a esa iniciativa.

"Iniciativa de adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar a rango constitucional el derecho del pueblo mexicano a la vivienda digna y decorosa.

Honorable Cámara de Diputados:

Los diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista en el XI Congreso del Gobierno de la Unión, con base en la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ornamentamos a su elevada consideración la Iniciativa de Adición al artículo 4o. de la Constitución con el propósito de elevar al mismo rango

jurídico el derecho a la vivienda, que fundamentamos a continuación:

La lucha librada por el pueblo mexicano a lo largo de su historia ha tenido tres objetivos fundamentales: el logro de la cabal independencia de la nación, la ampliación del régimen democrático y la elevación del nivel de vida. En ese último aspecto se incluye la lucha por satisfacer las necesidades elementales: casa, vestido y alimento, así como conquistar el acceso a los bienes de la civilización y la cultura.

La Revolución Mexicana de 1910 replanteó aquellos viejos propósitos del pueblo y constituyó un renovado y vigoroso impulso a la lucha por alcanzarlos. Hoy, siete décadas después del estallido revolucionario, podemos afirmar con certeza que hemos avanzado considerablemente en los tres aspectos, pero en todos ellos nos falta todavía un largo trecho por recorrer.

En el caso de la elevación del nivel de vida del pueblo no hemos alcanzado siquiera la satisfacción de las necesidades mínimas elementales. Elevados porcentajes de campesinos sufren de subalimentación, carecen de servicios médicos y asistenciales y no tienen acceso a una vivienda decorosa.

Este problema en particular, el de la vivienda popular, ha sido motivo de luchas concretas emprendidas por los trabajadores y otras amplias capas sociales. Las acciones del Poder Público frente a esa urgente necesidad del pueblo carecieron de continuidad. Igual que en otros campos, algunos gobiernos han mostrado mayor seriedad que otros; se realizan avances y luego hay estancamientos; medidas positivas son abandonadas; el camino se desvía y nuevamente se retoma.

Una ligera mirada retrospectiva a las medidas jurídicas y actos administrativos que se han dado en este campo nos permite recordar que la Constitución de 1917 plasmó, en la fracción XII del artículo 123, la obligación para los poderes de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas a renta baja, lo que constituyó la primera acción jurídica en la materia. En 1923 se estructuró la primera dependencia pública que construyó vivienda, la Dirección de Pensiones; en 1927 se constituyó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas y en 1934 se creó el Instituto Nacional de Vivienda que debía estudiar el problema habitacional de las capas populares. En 1934 el Instituto Mexicano del Seguro Social inició un importante programa de construcción de vivienda a renta muy baja para sus trabajadores y en 1936 hizo lo propio el propio Partido Mexicano. Vinieron luego las construcciones de grandes conjuntos de edificios para la habitación, como la Unidad Nacional Tlatelolco, que no siempre alcanzaron sus objetivos, y de extensas áreas de construcción unifamiliares, como San Juan de Aragón y otras, en diversas zonas de la capital del país. Surgió el FONV (Fondo de Operación y Desarrollo Bancario de la Vivienda), y el FOGA (Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda)

FALTA DE ORIGEN
TESIS CON

que son *habeas corpus* creados para otorgar apoyo financiero para la vivienda popular. En 1970 se creó la Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, hoy desaparecida, y se creó también el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular). En 1970 se modificó la Ley Federal del Trabajo para fortalecer el derecho de los trabajadores a la habitación cómoda e higiénica, y en 1971 se reformó la fracción XII del apartado 'A' del artículo 125 de la Constitución para dar origen al INFONAVIT (Instituto para dar origen a la Vivienda de los Trabajadores) cuya ley se expidió en 1972. En ese mismo año se establecieron el FOVISSSTE y el FOVIMI, fondos semejantes al INFONAVIT que atenderían a los trabajadores del Estado y a los integrantes de las fuerzas armadas. Por último, en ese mismo año, se formuló la Ley General de Asentamientos Humanos, previa reforma a la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para legislar en esa materia.

El balance de todos estos esfuerzos, no siempre congruentes entre ellos ni adecuadamente continuados, arroja este resultado: en total, las diversas dependencias públicas creadas para resolver el problema de la habitación popular construyeron en más de medio siglo, desde 1925 hasta 1978, 598 542 viviendas. Las necesidades, sin embargo, son mucho mayores. Las estimaciones más benignas sobre el déficit de vivienda popular lo fijan en la actualidad en un millón de unidades, pero otras estimaciones lo elevan a más de 7 millones. Uno u otro cálculo, aun el menor, muestran la necesidad de multiplicar el esfuerzo, de una manera substancial.

A más de setenta años de iniciada la Revolución Mexicana se hace indispensable superar la etapa errática y fragmentaria y elevar el nivel del compromiso surgido del gran movimiento popular en curso, a atacar con mayor firmeza y continuidad al grave problema de la carencia de vivienda digna e higiénica para el pueblo.

Estimamos que no puede postergarse el momento de elevar a rango constitucional el derecho de los mexicanos a disfrutar de vivienda digna y decorosa, el que debe ser garantizado por el Estado.

Por lo expuesto, nos permitimos formular la siguiente proposición:

Artículo 40. Se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 40. (Los tres primeros párrafos quedan igual).

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Este derecho será garantizado por el Estado. Se declara de orden de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, veintinueve de 1981.—Diputado Ballarín Aguilar Obeso, Coalición Amatepec Democrático, Hildelberto Gayón Méndez, Benito Hernández García; Humberto Piñero Ara-

nas, Ernesto Rivera Herrera, Esaquiel Rodríguez Arcos, Lázaro Rubio Filla, Amado Torres Shier, Martín Torres Uribeátegui, Gilberto Valázquez Sánchez.

—El C. Presidente: Téngase a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Impresión.

SISTEMA DEL TRANSPORTE URBANO

—El C. Presidente: Se concede el uso de la palabra al ciudadano diputado Gerardo Urueta.

—El C. Gerardo Urueta Lorenzana: Señores Diputados...

"INICIATIVA DE DECRETO QUE CREA EL SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO

EXPOSICION DE MOTIVOS

¿Qué ha sucedido desde el 16 de octubre? La crisis del transporte urbano ha llegado a un nivel de extrema gravedad. Entonces, cuando la mayoría de la Cámara de Diputados impuso la aprobación de un dictamen que rechazaba las iniciativas de Ley del Grupo Parlamentario Comunista (Coalición de Izquierda) y del Partido Popular Socialista, estábamos, ante la exigencia de suenidos de tarifas de la Alianza de Camioneros de México.

Las tarifas suenidos: una por acuerdo del Departamento del Distrito Federal —las correspondientes a las rutas ortogonales—, otras por decisión unilateral de la Alianza de Camioneros de México. El costo del transporte por autobuses se ha hecho e incrementó en más de cien por ciento tanto por la llamada reestructuración de las líneas como por el aumento de tarifas.

De hecho ninguna de las recomendaciones de trascendencia hecha por la mayoría de la Cámara, como concesión a las posiciones del GPC y del PPS y a la financiación reafirmada, tuvieron aplicación, no obstante lo cual el director de Obras y Servicios del Departamento del Distrito Federal, Guastafino Santana declaró que "los permisionarios han cumplido con las condiciones que se les impusieron al autorizarles la elevación de tarifas".

En efecto, la reestructuración única de los recorridos fueron los rutas ortogonales con las consecuencias señaladas; la Alianza se apropió de los ejes viales y se acordó con ellos una franquicia; creó el Metro, pero sigue siendo un instrumento subordinado del sistema de autobuses la línea fundamental, la No. 3 que en verano aun no transporta 3 millones, mientras los autobuses siguen transportando 7.7 diariamente; cualquiera puede ver que el hueso y el ruido siguen siendo una de las más graves aportaciones del transporte por medio de sueldos a la contaminación del medio ambiente; los autobuses nuevos han sido adquiridos por el Departamento del Distrito Federal pero por los aliancistas; la rotulación de los nuevos talleres a los que se comprometeron, sigue siendo una promesa;

Fuente: Exposición de Motivos del Artículo 4º. Constitucional, "iniciativa de adición al artículo 4º. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar a rango constitucional el derecho del pueblo mexicano a la vivienda digna y decorosa". Año III. T. III. N.º 11, septiembre 24, 1981. P.28

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO B

CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA ADECUADA

Día Mundial del Hábitat
3 de octubre de 1994



DEFINICIÓN DE VIVIENDA ADECUADA

Una "vivienda adecuada" es aquella construida de acuerdo con los criterios siguientes:

- **ESTRUCTURA FÍSICA:** una vivienda adecuada debe ofrecer protección contra los elementos; no debe ser húmeda o inhabitable y debe ser culturalmente aceptable.
- **TERRENO DE LA CONSTRUCCIÓN:** una vivienda debe garantizar la seguridad física de sus ocupantes. Debe ser un lugar seguro donde vivir, criar a los hijos y debe promover la salud.
- **INFRAESTRUCTURA/LOS SERVICIOS:** una vivienda adecuada debe contar con ciertos servicios esenciales para la salud, la comodidad y la nutrición. Estos incluyen el abastecimiento de agua segura y en cantidad suficiente, servicios de eliminación de desechos domésticos y humanos, servicios de lavadero, cocina y almacenamiento de alimentos, y calefacción donde se requiera. Deben también incluir ciertos servicios públicos como servicios de emergencia y auxilio (p.e. bomberos y ambulancias).
- **ACCESIBILIDAD:** una vivienda adecuada debe ser accesible a un costo tal que no menoscabe o haga imposible el afrontar otras necesidades básicas a personas de todos los sectores de la sociedad.
- **UBICACIÓN:** una vivienda adecuada debe estar ubicada en un lugar que permita el acceso al empleo, servicios de sanidad, escuelas y otros servicios sociales. Esto es válido tanto en las ciudades como en las zonas rurales porque el costo del transporte a los lugares de trabajo representa un gasto considerable en el presupuesto de las familias pobres.
- **SEGURIDAD LEGAL:** una vivienda adecuada debe tener seguridad de la tenencia. Esto es aplicable a los derechos de propiedad, a la intimidad, etc., en el caso de las personas que ocupan su propia casa, y a los derechos de tenencia de aquellos que alquilan espacios para vivir, por ejemplo los derechos legales de los inquilinos y de los propietarios. La seguridad legal de tenencia debe también aplicarse a los precaristas como medio para evitar los desahucios forzados por parte de los dueños, este derecho debe incluir el derecho a la protección de la propiedad contenida dentro de las viviendas con objeto de impedir la expropiación por parte de los dueños de los terrenos, o de los gobiernos, o de terceros.



Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)
 "Definición de vivienda adecuada"

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

ANEXO C

EJEMPLO DE OPERACIÓN DE UN FIDEICOMISO

ACUERDO POR EL QUE SE AUTORIZA LA MODIFICACION DEL CONTRATO CONSTITUTIVO DEL FIDEICOMISO FONDO DE HABITACIONES POPULARES¹

Por instrucciones del C. Presidente de la República, la Secretaría de Programación y Presupuesto, con fundamento en los artículos 3º, fracción III y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 9º, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y

CONSIDERANDO

Que mediante acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de abril de 1981, se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su anterior carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal, proceder a realizar los actos necesarios a efecto de constituir el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, con el objeto de financiar la construcción y mejoramiento de vivienda y conjuntos habitacionales populares, programas de vivienda popular de los organismos del sector público, así como los formulados por los gobiernos estatales y municipales entre otros, formalizándose dicha constitución mediante contrato constitutivo fechado el 13 de mayo de 1981;

Que en virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 29 de diciembre de 1982 y la extinción del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDE-

¹ Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día 23 de enero de 1985.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CO), el comité técnico y de distribución de fondos del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, en su XXVIII reunión, acordó realizar los trámites conducentes, a efecto de modificar los fines del citado Fideicomiso, con los propósitos fundamentales, de prestar apoyo racional y eficiente al compromiso del Estado, de dar acceso al suelo para vivienda a la población de escasos recursos, así como desarrollar sistemas de producción y distribución de materiales básicos de construcción que permitan abaratar los costos y adecuar los sistemas y tecnologías constructivas de vivienda popular.

Que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, señala dentro de los lineamientos básicos para la instrumentación de la estrategia de vivienda la necesidad de reorientar, impulsar, modernizar y regular la operación del aparato productivo y distributivo de la vivienda a fin de ampliar el acceso social a este mínimo de bienestar.

Que esta Secretaría en su carácter de fideicomitente técnico de la administración pública centralizada a propuesta de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, como coordinadora del sector dentro del cual se encuentra agrupado el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, solicitó y obtuvo en los términos del artículo 9º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la autorización del C. Presidente de la República, para modificar el contrato del mencionado Fideicomiso, se ha tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.—Se autoriza al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., en su carácter de fiduciaria del Gobierno Federal en el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, a modificar el contrato constitutivo de la referida entidad, para quedar en los siguientes términos:

I. En lo sucesivo, el Fideicomiso Fondo de Habitacio-

nes Populares se denominará, "Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares" (FONHAPO);

II. El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares tendrá las características siguientes:

a) **Fideicomitente.** El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto en su carácter de fideicomitente técnico de la administración pública centralizada;

III. Para el logro de su objeto el Fideicomiso realizará los siguientes fines:

a) **Financiar el desarrollo de programas de vivienda popular en las siguientes modalidades:**

1. Reserva territorial.
2. Lotes y/o servicios.
3. Vivienda progresiva.
4. Vivienda mejorada.
5. Vivienda terminada.
6. Apoyo a la producción y distribución de materiales.

Estos programas, se llevarán a cabo mediante el establecimiento de los siguientes líneas de crédito:

1. Promoción, estudios y proyectos.
2. Adquisición de suelo.
3. Urbanización.
4. Edificación.
5. Apoyo a la autoconstrucción.

b) **Financiar los programas de vivienda de los organismos del sector público federal, estatal y municipal, sociedades cooperativas y todas aquellas organizaciones legalmente constituidas que tengan como finalidad la construcción de vivienda popular;**

c) **Financiar la adquisición y construcción de vivienda o conjuntos habitacionales populares, para que sean dados en arrendamiento;**

d) **Solicitar, recibir y adquirir suelo de cualquier régimen de tenencia y comercializar tierra con el fin de obtener recursos para la vivienda popular y constituir las reservas territoriales para el cumplimiento de los programas;**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- e) Fomentar, apoyar y desarrollar mecanismos que permitan el abaratamiento de insumos para la vivienda;
- f) Otorgar créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas populares;
- g) Otorgar financiamiento a programas de parques de materiales que se integran como apoyo a la vivienda popular;
- h) Descontar, recontar o dar ca redescuento óculos de crédito derivados de préstamos otorgados en operaciones que tengan relación con los fines del fideicomiso;
- i) Garantizar la amortización y el pago de intereses de documentos o valores que, con intervención de instituciones de crédito, se emitan para destinar los recursos procedentes de ellos al cumplimiento de los fines del propio fideicomiso;
- j) Previo el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, obtener créditos de cualquier fuente interna de financiamiento, en moneda nacional, cuidando que las tasas de interés y demás servicios de las operaciones activas que permitan el debido pago de las operaciones pasivas. En ningún caso se podrán obtener créditos de fuentes externas de financiamiento;
- k) Fomentar y participar en actividades científicas, técnicas o de cualquier otro orden, relacionadas con el servicio de habitaciones populares;
- l) Apoyar otras medidas de fomento, sostenimiento, consulta, estudio y propaganda del servicio de habitaciones populares; y
- m) En general promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles;
- IV. El fideicomiso contará con un comité técnico o de distribución de fondos, que estará integrado por un representante de las siguientes dependencias y entidades: de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, quien lo presidirá, de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto; del fiduciario del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y el Banco

Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., quien concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto. El presidente del comité técnico tendrá voto de calidad para el caso de empate. Por cada miembro propietario se designará un suplente.

Asimismo, se contará con un órgano de vigilancia integrado por un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con voz pero sin voto, y

V. Las facultades del comité técnico o de distribución de fondos, así como las de órgano de vigilancia y las demás características del fideicomiso, serán determinadas en el convenio modificatorio del contrato consuntivo que al efecto celebre el fideicomitente con la institución fiduciaria.

SEGUNDO.—Se adiciona un numeral sexto al acuerdo a que se refiere el considerando primero del presente ordenamiento para quedar como sigue:

VI. Los programas que lleve a cabo el fideicomiso para el cumplimiento de sus fines, estarán orientados dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo y de conformidad con las políticas del Sector Desarrollo Urbano y Ecología. Asimismo deberán estar encaminadas a la atención del sector de la población cuya percepción no sea mayor de 2.5 veces el salario mínimo de la zona económica donde reside y sea beneficiaria de los financiamientos que otorga el fideicomiso.

TRANSITORIOS

PRIMERO.—El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

SEGUNDO.—Se deroga en lo conducente el acuerdo a que hace referencia el párrafo primero de los considerandos, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de abril de 1981.

México, D. F., a los veintiocho días del mes de diciembre de 1984.—El Secretario, Carlos Salinas de G.—Rúbrica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO D

SITUACIÓN DE VIVIENDA EN MÉXICO

Internet Explorer - Microsoft Internet Explorer

Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda

Inicio - Avanzada - Búsqueda - Favoritos - Historial -

Dirección http://www.espaciomobiliario.com/Articulosinteras/vivienda/v_02122001.html

Presente Vivienda en México Gran Raza: INEGI

Otras cifras del instituto son que el 85 por ciento de los hogares mexicanos disponen de radio y televisión, el 38.2 por ciento de teléfono y sólo el 9.3 por ciento cuenta con computadora.

Las viviendas en México presentan grandes contrastes entre entidades, un ejemplo de ello es el hecho de que aunque el porcentaje de viviendas con techos de materiales no durables disminuyó de 48.6 a 38.1 por ciento en la pasada década, en Chiapas, Tabasco y Veracruz, más de la mitad de las viviendas tienen techos con estas características, señaló el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

De acuerdo con el censo de población y vivienda 2000, el parque habitacional del país asciende a 21.9 millones de viviendas, las cuales cuentan, en su mayoría, con tres cuartos y en las que habitan, en promedio, 4.4 personas. Asimismo, el 94.6 por ciento de las viviendas del país dispone de servicio eléctrico, 89.5 por ciento tiene acceso a agua entubada y 77.6 por ciento cuenta con drenaje. No obstante, en entidades como Chiapas, Guerrero y Oaxaca más de una cuarta parte de las viviendas carece de agua entubada, y cuatro de cada diez carecen de drenaje en Oaxaca, Guerrero y Yucatán.

Por otro lado, dos de cada tres viviendas del país depositan su basura en un camión o campo recolector y 3.7 por ciento en un contenedor público, mientras que el 23 por ciento la quema o la enterra y el 4.2 por ciento la tira a la calle, a un lote baldío, a una barranca o grieta o a un cuerpo de agua.

La antigüedad promedio del parque habitacional en nuestro país es de poco más de 16 años, siendo superior a 20 años en entidades como el Distrito Federal, Jalisco y Zacatecas.

El 85 por ciento de los hogares mexicanos disponen de radio y televisión, el 38.2 por ciento de teléfono y sólo el 9.3 por ciento cuenta con computadora. Este último rubro hace evidente una importante brecha digital entre las entidades federativas, mientras que en el Distrito Federal el 21.6 por ciento de las viviendas poseen una computadora, en el extremo opuesto 7 entidades presentan niveles inferiores al 5 por ciento.

Fuente: Inegi.

Inicio | Internet

TESIS, FALTA A ORIGEN, L. | Unfiled Document ... | 08:07 p.m.

http://www.espaciomobiliario.com/Articulosinteras/vivienda/v_02122001.html

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO E

CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES

Objetivos rectores y estrategias

tiva. En materia social, además de alcanzar metas cuantitativas cada vez más ambiciosas, es necesario lograr incrementos de calidad y eficiencia que reduzcan en mayor satisfacción de la población, en la atención de grupos excluidos y marginados y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención.

Para enfrentar estos problemas, el área de desarrollo social y humano plantea objetivos rectores que dan sentido de unidad al conjunto de acciones de las secretarías y entidades que la integran. Estos objetivos rectores se refieren a:

- 1. Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
- 2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- 3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- 4. Fortalecer la cohesión y el capital sociales.
- 5. Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- 6. Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

5.3. Objetivos rectores y estrategias

5.3.1. Niveles de educación y bienestar

Diagnóstico

México ha logrado avances significativos en materia económica a partir de los cambios estructurales iniciados hace tres lustros. En términos del ingreso promedio por habitante, el país se ubica en el sexto lugar entre los del continente americano. No obstante, este proceso no se ha traducido en un progreso compatible en el ámbito del desarrollo humano y social, donde se observan rezagos y desequilibrios muy marcados.

La pobreza y la extrema pobreza afectan a millones de mexicanos, sobre todo a los habitantes de las zonas rurales, aunque se observa también en zonas urbanas y en localidades de todos los tamaños. La pobreza, derivada de la constante marginación o como

consecuencia de cambios estructurales que han concentrado la riqueza en unos cuantos, se manifiesta de múltiples maneras que resultan en un alto grado de privación en la satisfacción de necesidades básicas y un marcado sufrimiento de millones de mexicanos de todas las edades. Entre sus manifestaciones más graves se observan: altas tasas de mortalidad infantil y de mujeres gestantes; graves niveles de desnutrición; elevadas tasas de analfabetismo entre adultos; deserción escolar desde los primeros niveles educativos; carencia de habilidades para participar en actividades productivas bien remuneradas; viviendas que carecen de los servicios elementales para el bienestar de sus ocupantes, como agua potable, piso de cemento, sistemas de saneamiento y energía eléctrica, además de transportes y comunicaciones inadecuados. Asimismo, la pobreza, vinculada al analfabetismo y a bajos niveles de escolaridad, se refleja en la dificultad de las personas para ejercer derechos elementales y recibir un trato digno de parte de autoridades e instituciones sociales, como es el caso en materia de procuración de justicia.

Características de las viviendas particulares, 1990 y 2000

Concepto	1990	2000
Total de viviendas particulares	16 035 733	21 954 733
Con piso que no es de tierra	80.4%	86.7%
Con agua entubada	80.0	84.6
Con drenaje	64.6	78.5
Con energía eléctrica	87.5	95.1
Con área solo para cocinar	80.3	78.4
Disponen de sanitario	75.3	86.4

Fuentes: para 1990: INEGI, Resultados definitivos, II Censo General de Población y Vivienda, 1990; México, 1992. para 2000: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos nacionales.

En educación, además de las deficiencias que aún existen en la cobertura de los niveles preescolar, básico y medio, persisten profundas diferencias regionales, interculturales y de género. Por otro lado, no hay lineamientos sobre los propósitos y contenidos de la educación básica y preescolar que les den congruencia y sentido nacional, y que orienten los enfoques y contenidos de la educación hacia el aprendizaje y la práctica para el beneficio del desarrollo nacional. Asimismo, los planes y programas de



BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. T. I, 3ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999. 902 pp.

_____ Derecho Administrativo Especial.
T. II, s/ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999. 778 pp.

BIRDART CAMPOS, Germán J. Teoría General de los Derechos Humanos. Ed. Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México 1993, 452 pp.

BRAMBILA PAZ, Carlos. Expansión Urbana en México. México, Ed. El Colegio de México, 1992. 363 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 31ª ed. México, Ed. Porrúa S.A., 1999. 814 pp.

CABAZOS FLORES, Baltasar et. al. Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada. 28ª ed. México, Ed. Trillas, 1998. 641 pp.

CARBONELL, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. T. I, 15ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., -UNAM, 2000. 291 pp.

CARPISO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 8ª ed.

- México, Ed. Porrúa S.A., 1990. 317 pp.
- CATALÁN VALDÉS, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994. 234 pp.
- CELSO Lafer. La Reconstrucción de los Derechos Humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt. (Tr. Stella Mastrangelo). México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994. 388 pp.
- CERVANTES, Manuel. Historia y Naturaleza de la Personalidad Jurídica. S/ed. México, Ed. Cultura, 1932. 516. pp.
- COLMENARES, Ismael. et. al. De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano. México, Ed. Quinto Sol, 1986. 576 pp.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo I. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1984. 1676 pp.
- Eugéne Petit. Tratado Elemental de Derecho Romano. 15ª. ed. (Tr José Ferrández González). México, Ed. Porrúa, s.a., 1999. pp. 717
- FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano. Como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea. 24ª. ed. México, Ed. Esfinge, 1999. 530 pp.
- GARCÍA BELSUNCE, Horacio. Garantías Constitucionales. S/ed. Argentina, Ed. Depalma, 1984. 190 pp.

- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Filosofía del Derecho. 11ª. ed. México, Ed. Porrúa, 1999. 542 pp.
- _____ Introducción al Estudio del Derecho. 50ª ed. México, Ed. Porrúa S.A., 1999. 444 pp.
- Georg Jellinek. Teoría General del Estado. 2ª ed. (Tr. Fernando de los Ríos). Buenos Aires, Argentina, Ed. Albatros, 1973. 596 pp.
- LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. , 1998. 232 pp.
- LEÓN DUGUIT. Las Transformaciones del Derecho Público y Privado. (Tr. Adolfo G. Posada), Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta S.R.L. 1975, 668 pp.
- LOMBARDO DE RUIZ, Sonia. Desarrollo Urbano de México-Tenochtitlán. S/ed. México, Ed. INAH, SEP, 1973. 239 pp.
- NORIEGA C., Alfonso. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. México, Ed. Dirección General de publicaciones, 1967. 119 pp.
- PERLÓ COHEN, Manuel. La Modernización de las Ciudades en México. México, Ed. UNAM, 1990. 448 pp.
- RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. 13ª ed. México, Ed. Porrúa S.A., 1998. 717 pp.
- RIVA PALACIO, D. Vicente. México a través de los Siglos. 21ª ed. México, Ed. Cumbre, 1984. 486 pp.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho

Administrativo. s/ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1998. 506 pp.

SILVA HERZOG, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. 2ª ed. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1985. 602 pp.

SOTO ÁLVAREZ, Clemente Introducción al Estudio del Derecho y de Derecho Civil. 3a ed. México, Ed. Noriega Editores, 1991. 227 pp.

UNAMUNO, Miguel de. Del sentimiento Trágico de la Vida s/ed. España, Ed. Planeta Agostini, 1993. 311 pp.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Declaración Universal de Derechos Humanos

Ley Federal de Vivienda.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley Planeación.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley del Infonavit.

Plan Nacional de Desarrollo

Programa de Vivienda 1995–2000

DEROGACIÓN TACITA DE ACUERDOS. SE PRESENTA CUANDO. Amparo en revisión 173/89. José Arturo Anzures Aguilar. 13 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera. Tercer tribunal colegiado del sexto circuito. Octava Época Tomo III, segunda parte-1, 1989. Pág. 270.

ECONOGRAFÍA

Conferencia de las Naciones Unidas Sobre los Asentamientos Humanos Hábitat II.

CHÁVEZ, Silvia et. al. "Intensas lluvias provocan la muerte de una persona y daños en ocho mil viviendas, en Cuautitlán Izcalli". La Jornada. México, 28 ago. 2001: p. 36, 1ª col.–2ª col.

FLORES, Jesús. "Promueve PRD la Invasión de Predios". Unomásuno. México, 19 junio. 2001: p. 12, 1ª col.– 4ª col.

Juan Pablo II. Cristisfideles Laici. Ed. Ediciones Luz y Sal, 1988. 119 pp.

VENEGAS, Juan Manuel. "Fox Buscará Capital Foráneo para el Desarrollo Integral en los Litorales. La Jornada. México, 28 julio 2001: p. 3, 4ª col.– 5ª col.

<http://www.cmic.org/index.htm>.

<http://www.undp.org/un/habitat/agenda/espanol/ch-4-s.html#B>

<http://www.cndh.org.mx/principal/temas/derhum/queson.htm>

<http://www.undp.org/un/habitat/agenda/español/ch-1-s.html>

<http://www.undp.org/un/habitat/agenda/español/ch-1-s.html>

<http://148.243.238.171/data/navega.htm>