

00721  
903



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

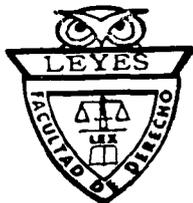
FACULTAD DE DERECHO

LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL  
DISTRITO FEDERAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
J O S E N O E T O R R E S

ASESOR: LIC. ELISEO MURO RUIS



CIUDAD UNIVERSITARIA

2003

a



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.

# **TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

El alumno **TORRES JOSE NOE**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL**" bajo la dirección del suscrito y del Lic. Eliseo Muro Ruiz, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Muro Ruiz, en oficio de fecha 21 de abril de 2003 y el Lic. Yuri Pavón Romero, mediante dictamen sin fecha, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**AT E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARÉ EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria D.F. **Julio 23 de 2003**

**DR. FRANCISCO MENECHETA TREJO**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

**\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará a la Secretaría General de la Facultad.

\*1rm.

DOCTOR FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO.  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.  
PRESENTE.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Estimado Doctor, recibí con agrado el oficio que con atención a mi persona se sirvió dirigirme a efecto de realizar la revisión de la monografía que elaboró el pasante en derecho NOÉ TORRÉS JOSÉ, la cual lleva por nombre **POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL**, debido a tal petición, que con gusto acepte, procedí hacer la revisión correspondiente donde le sugerí al alumno realizar ciertas modificaciones las cuales se las hice llegar a su seminario el día lunes 16 de junio del presente año, el alumno en cuestión procedió a mi localización y me entrevisté con él, dicha entrevista tuvo lugar el viernes 20 de los corrientes donde me manifestaba que había realizado dichos cambios.

Por lo cual, en atención a lo expresado, a dicha entrevista y después de intercambiar opiniones personales respecto de su trabajo recepcional, he de manifestar que en el estado actual la tesis reúne los requisitos del Reglamento General de Exámenes y en general de la Legislación Universitaria por lo cual manifiesto mi opinión favorable respecto de la presente tesis profesional.

Es un placer para mí agradecerle esta oportunidad y la confianza de ser revisor del presente documento recordándole que en usted veo a una persona digna de respeto y a un esforzado estudioso del Derecho queriendo seguir los méritos académicos que usted tiene.

Se despide su amigo.

  
LICENCIADO FURI FAVÓN ELMERÓ.

C

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

Doctor Francisco Venegas Trejo  
Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo.  
Facultad de Derecho  
Universidad Nacional Autónoma de México

**P R E S E N T E**

A través de este medio, le envié un afectuoso saludo y a la vez, me permito hacerle saber, Distinguido señor Director, que el suscrito, ha asesorado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada, "LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL", elaborada por el alumno José Noé Torres.

Respecto al contenido, el primer capítulo, se refiere a la realidad de la vivienda en el Distrito Federal, analizando los diversos factores políticos, económicos y naturales, que han acentuado el problema de vivienda.

En el segundo capítulo, corresponde al análisis jurídico, de todas las Constituciones a partir del siglo XIX, con respecto a la vivienda.

El tercer capítulo es de Derecho comparado, con lo existente respecto a la vivienda, en Chile, España y Cuba, realizando el análisis jurídico correspondiente, observando principalmente sus figuras jurídicas.

d

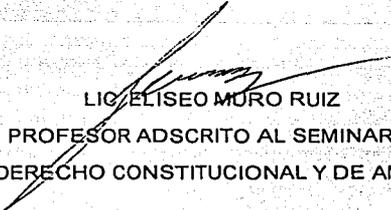
Por último se analizara la política de vivienda en el Distrito Federal, durante la década pasada, tanto a los organismos encargados de otorgar vivienda, tanto como la legislación local y federal existente.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18,19,20,26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Lo anterior se hace de su conocimiento, para todos los efectos escolares y académicos, a que haya lugar, agradeciendo de antemano las finas atenciones, que se sirva prestar a la presente, quedando como su más atento y seguro servidor.

ATENTAMENTE

Ciudad Universitaria, Distrito Federal, a 21 de Abril de 2003.



LIC. ELISEO MURO RUIZ

PROFESOR ADSCRITO AL SEMINARIO  
DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Derecho y a la División de Universidad Abierta (SUA), por permitirme ser parte de una gran institución, y hacerme sentir orgulloso de ser Universitario.

A todos mis Maestros, que durante mi estancia en la Universidad, me transmitieron sus conocimientos, gracias por ser parte de mi desarrollo profesional.

Especial agradecimiento, al Lic. Eliseo Muro Ruíz, por ser mi asesor, por su tiempo y paciencia, gracias.

Al Lic. Francisco Venegas Trejo, por permitirme formar parte de su seminario.

Al Lic. Yuri Pavón Romero, por sus consideraciones, las cuales mejoraron mi trabajo.

f

A Dios, por permitirme ver alcanzado un anhelo.

A mi Madre, por ser la persona más importante en mi vida, la que ha estado conmigo en los ratos buenos y sobre todo en las adversidades, la que ha sido ejemplo, para mí y para toda mi familia. Gracias.

A mis hijos, Metzli, Toti y Javis, que han sido el motor que ha impulsado todas y cada una de mis acciones, las cuales han sido para bien y con la esperanza de poder dejarles de herencia, mi cariño incondicional y todo mi amor.

A mi hermano Giovanni, mis primos Papos, Meche, Yuriria y Zaira, así como a mis tíos Came, Napo, Cacho y Honorio, mi familia cercana, la cual siempre esta conmigo, gracias por su apoyo.

A mis abuelos Juanita y José Merced, (q. e. p. d.), que desgraciadamente ya no están conmigo.

A toda mi familia, porque mis logros son parte de ellos y siempre están al pendiente de lo que ocurre en el seno familiar, gracias.

Al Lic. Munir Chalela Solano, por su apoyo incondicional y por ser el culpable de haber influido en mí para elegir la mejor profesión del mundo: ser Abogado.

A mis compañeros de trabajo, a la Sra. Chalela, Munir, Camilo, Miguel, Erika, Sofia, Karla, Lucino, Manuel, Carlos y Eunice. También a Guillermina Lortia, gracias a ella pude trabajar con estas gentes que no solo han sido compañeros, sino amigos.

Por último y no menos importantes a todos mis amigos de la facultad Lupita, Arturo, Laura, Graciela, Alfredo, Raúl, Rocío, Laura Patricia, Ernesto, Lilia, Luis Arturo, Carlos, Irene, Fabiola, Ivone, Nora, Margarita y Sandra, gracias por que se que cuento con ustedes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I.- LA REALIDAD DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.</b>	
1.- El crecimiento demográfico y el problema de la vivienda en el Distrito Federal	10
2.- Conurbación del Distrito Federal, con los Municipios del Estado de México.	19
3.- Los problemas del hacinamiento.	23
4.- Los contrastes económicos en los asentamientos humanos.	25
5.- Repercusiones del terremoto de 1985, en materia de vivienda.	28
6.- Los indigentes.	31
7.- Concepto de vivienda decorosa y digna.	34
8.- Consideraciones al primer capítulo.	39
<b>CAPÍTULO II.- ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA VIVIENDA EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.</b>	
1.- La vivienda en las Constituciones del Siglo XIX.	
1.1.- La Constitución de Cádiz de 1812.	42
1.2.- Sentimientos de la Nación, Constitución de 1814.	46
1.3.- La Constitución de 1824.	50
1.4.- La Constitución de 1836.	54
1.5.- Las Bases Orgánicas de 1843.	60
1.6.- El Acta de Reformas de 1847.	63
1.7.- La Constitución de 1857.	66
1.8.- Las Leyes de Reforma.	70
2.- La vivienda en la Constitución de 1917: análisis del texto original.	72
3.- Reformas Constitucionales en materia de vivienda.	75
4.- Consideraciones al segundo capítulo.	83

**CAPÍTULO III.- EL DERECHO A LA VIVIENDA, EN EL DERECHO COMPARADO.**

1.- Chile.	85
2.- Cuba.	97
3.- España.	110
4.- Consideraciones al tercer capítulo.	119

**CAPÍTULO IV.- LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

**1.- Organos Institucionales encargados de otorgar vivienda y sus programas de financiamiento.**

1.1.- Dependientes del Poder Ejecutivo Federal.	
1.1.1.- El INFONAVIT.	122
1.1.2.- El FOVISSSTE.	132
1.1.3.- FOVI.	138
1.2.- Dependientes del Poder Ejecutivo del Distrito Federal.	
1.2.1.- Instituto de Vivienda del Distrito Federal.	150
1.2.2.- Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal.	161
1.2.3.- Fideicomiso Casa Propia.	166
1.3.- Asamblea Legislativa del Distrito Federal ( Comisión de Vivienda).	172
2.- Legislación aplicable.	
2.1.- Federal.	181
2.2.- Local (Distrito Federal).	222
3.- Consideraciones al cuarto capítulo.	243
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>244</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>256</b>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

# INTRODUCCIÓN.

En México siempre ha existido la inquietud por el derecho a la propiedad privada, el pueblo ha tenido el deseo de poseer un lugar propio que signifique seguridad, lo cual ha ocasionado grandes cambios políticos, sociales y culturales a través del tiempo en nuestro país.

Existen en la historia muchos movimientos sociales y políticos, los cuales han tratado de reivindicar el derecho de tener un lugar en donde vivir; sentir la seguridad que implica el tener una vivienda propia para el desarrollo de la familia y el obtener una seguridad jurídica de posesión de un bien inmueble.

El poder allegarse de una vivienda digna, ha sido desde hace mucho tiempo un objetivo por el que se ha luchado, pero no todos los ciudadanos lo han conseguido, pese a los esfuerzos implementados, gran parte de la población del campo y de la ciudad, no lo han logrado.

En México a mediados del siglo XX, la vivienda se convirtió en tema importante de debate social y académico, antes, si acaso existía una preocupación pero, nunca se había manifestado como una inquietud mayor de nuestra sociedad. De hecho, hasta finales del siglo XIX, la situación de la vivienda pasaba prácticamente desapercibida en el mundo político y social de México.

En aquel entonces nuestro país salía apenas de un largo período de inestabilidad política, marcado por una serie de guerras, golpes de Estado, invasiones extranjeras y luchas ideológicas; la preocupación por la vivienda distaba mucho de ser la prioridad nacional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El derecho a la vivienda fue contemplado en la Constitución Política de 1917. El Congreso Constituyente estipuló, en el Artículo 123 de la Carta Magna la obligación para los patrones de dotar de vivienda a sus trabajadores, sin embargo, el mandato constitucional no contemplaba mecanismos legales ni administrativos para convertirlo en una política social y nacional sistemática, de manera que dicho postulado no fue materializado.

A partir del 7 de Febrero de 1983, se estableció el Derecho Constitucional en el artículo Cuarto de que toda familia debe disfrutar de vivienda digna y decorosa, así como establecer los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar este objetivo.

Esta tesis pretende resaltar la obligación constitucional del Estado Mexicano, de establecer los mecanismos para otorgar vivienda digna y decorosa a todas las familias mexicanas, sin importar su situación económica y social; así como determinar si las instituciones que se han creado para tal fin, han cumplido en el último decenio con las expectativas de creación y otorgamiento de vivienda, razón para la cual fueron instituidas, así como su fundamento jurídico y si han sido administradas debidamente, y por último, definir si son necesarios nuevos mecanismos o figuras Jurídicas que puedan ayudar a resolver el problema de vivienda en México.

En el Capítulo Primero de esta Tesis, se abordará la realidad de la vivienda en el Distrito Federal, analizando desde un punto de vista social las causas que han creado o acentuado el problema de la vivienda. Destacando por ejemplo el desmedido crecimiento demográfico de la población, los contrastes económicos en los asentamientos, la conurbación del Distrito Federal con el Estado de México y la poca atención que las autoridades, han puesto, para resolver este problema.

En el Segundo Capítulo se analizarán las Constituciones que a partir del Siglo XIX, han estado vigentes. Al analizar cada constitución podremos ver que son el reflejo del momento histórico que atravesaba nuestro país. En forma particular se analizará la Constitución de 1917, en donde encontramos que es la primera Constitución social del mundo, ya que entre otras circunstancias aparece por vez primera la obligación constitucional de los patrones de otorgar vivienda a sus trabajadores, pero con el tiempo, esta obligación paso al Estado, el cual por muchos años fue al mismo tiempo administrador y constructor, dejando posteriormente a los particulares la acción de construir las viviendas, pero sin brindar el apoyo suficiente.

Dentro del Tercer Capítulo, se realizó un análisis de Derecho Comparado, relativo al Derecho a la vivienda, con tres países de habla hispana, pero con diferente situación económica; El primero es Chile, país que vivió inmerso durante muchos años bajo un régimen militar, pero que ha dado muestras de crecimiento, acompañado de novedosos sistemas de protección social; En segundo lugar esta Cuba, en donde un dictador establece las políticas de vivienda, las cuales se basan en restricciones a la libertad, y a la posibilidad de acceder a una vivienda; El tercero es España, país ligado a nuestra historia, que por su ubicación geográfica tiene el beneficio de formar parte de la comunidad europea, adquiriendo con ello los beneficios, tanto económicos como de ideas para resolver el problema de vivienda, el cual no es privativo de los países pobres o en vías de desarrollo.

Por último se analizará la política de vivienda en el Distrito Federal, durante la última década (1990-2000), dicho análisis esta encaminado a los organismos, federales y estatales, encargados de otorgar este beneficio, (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, INVI, FIVIDESU, FICAPRO), así también, se

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

analizará la numerosa y extensa legislación federal y local, relativa al tema, a modo de conocerla y señalar si es suficiente o es susceptible de modificarse.

Es intención de éste sustentante, el servir de apoyo a aquellos que se encuentren interesados en este tema; y si mi trabajo llegase a ayudar aunque fuera a una sola familia mexicana, la labor desarrollada sería espléndidamente recompensada.

# **CAPÍTULO I.**

## **LA REALIDAD DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

- 1.- El crecimiento demográfico y el problema de la vivienda en el Distrito Federal.
- 2.- Conurbación del Distrito Federal, con los Municipios del Estado de Mexico.
- 3.- Los problemas del hacinamiento.
- 4.- Los contrastes económicos en los asentamientos humanos.
- 5.- Repercusiones del terremoto de 1985, en materia de vivienda.
- 6.- Los indigentes.
- 7.- Concepto de vivienda decorosa y digna.
- 8.- Consideraciones al primer capítulo.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## **1.- El crecimiento demográfico y el problema de la vivienda en el Distrito Federal.**

La demanda actual y el futuro de la vivienda en México, debe corresponder a las necesidades que plantea la dinámica demográfica y de los hogares.

México es una nación formada en su mayoría por jóvenes. En 1990, más de la mitad (el 67.7 %) de la población tenía menos de treinta años de edad. Este segmento es el que constituye el componente mayoritario de los demandantes de vivienda durante los próximos veinte años.<sup>1</sup>

Para 1995 la población nacional ascendió a 91.6 millones de habitantes, diez millones de habitantes más que los 81.2 millones censados en 1990 y casi el doble (un incremento del 91%) de los 48.2 millones registrados en 1970. Con base en la tendencia del crecimiento, para el año 2000 se previó un total de 99.19 millones de mexicanos.

En su conjunto, la estructura de la población se encuentra en transición. El descenso en la tasa de crecimiento de la fecundidad global, el aumento de la esperanza de vida y la reducción del tamaño de la familia se consideran como los principales determinantes demográficos de la magnitud y composición de la demanda actual y futura de vivienda.

---

<sup>1</sup> Villavicencio Blanco Judith, Condiciones de Vida y Vivienda de Interés Social en la Ciudad de México, Primera Edición, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 2000, pág. 45.

En cuanto a la fecundidad, para 1995 la población creció a una tasa neta inferior al dos por ciento anual (1.7%), situándose alrededor de tres el número de hijos nacidos vivos por mujer.

La esperanza de vida se elevó de 62 años (en 1970), a casi 72 años en la actualidad y, al mismo tiempo, la población con 65 años y más de edad pasa de menos del uno por ciento del total en 1960, al 3.7% en 1970 y a 4.2% en 1990.<sup>2</sup>

Se espera que el número de miembros por hogar siga disminuyendo al reducirse el número de hijos por familia y elevarse la proporción de hogares unipersonales o formados por parejas sin hijos. Entre 1970 y 1990 el promedio nacional bajó de 5.8 a 5.0 personas por vivienda.

Se estima que siga aumentando la edad en la que se contrae matrimonio, en función de los determinantes sociales y culturales derivados de los niveles de educación y de los económicos, por la capacitación creciente de la fuerza de trabajo y el acceso a los niveles de ingreso indispensables para satisfacer las mayores aspiraciones de bienestar y consumo.

En lo relativo a las necesidades habitacionales, las consideraciones precedentes en torno a la evolución a largo plazo del crecimiento demográfico y de la composición familiar se podrán reflejar, por una parte, en una menor superficie promedio por vivienda y, por la otra, en un cierto alivio de la presión de demanda de más viviendas. En ciertos casos, pudiera verse compensado

---

<sup>2</sup>Idem. pág. 45.

por un ciclo de ocupación más prolongado, derivado de la mayor longevidad de sus moradores.

No obstante, en el corto y mediano plazo, es de esperarse que la proporción de la población en edad de formar una familia y de requerir vivienda, sea de las más elevadas en la historia del país. Se trata de las generaciones nacidas en la década de los setenta, lapso del más fuerte crecimiento poblacional, previo al descenso progresivo de las tasas de natalidad de los ochenta, que si bien presenta tasas moderadas, es de un alto crecimiento en términos absolutos, como un efecto de la inercia demográfica.

Indirectamente estos factores podrán repercutir en la estructura y volúmenes de la demanda derivada de materiales y componentes para la construcción, así como en las necesidades de suministro de servicios públicos y combustibles durante la vida útil de esas mismas viviendas. Aún existe un rezago habitacional no cubierto al que se suman las nuevas necesidades.

En el momento actual, la demanda de vivienda para albergar a los nuevos hogares se suma a la necesidad de eliminar progresivamente un rezago de carácter cualitativo que abarca, como más adelante se expone, en mayor o menor grado, a la cuarta parte de las viviendas existentes.

Para atender las necesidades derivadas del arribo de un numeroso contingente de jóvenes en edad de contraer matrimonio y de formar un hogar independiente, y para evitar que el inventario habitacional se continuará deteriorando, se estimó que, durante el período 1995-2000, era necesario que la sociedad en su conjunto edificara 1.8 millones de nuevas viviendas, y llevara a cabo 2.2 millones de mejoramientos substanciales de la vivienda existente para evitar que el rezago se incrementara.

El desarrollo habitacional se ha visto afectado tanto por la oferta como por la demanda. En el primer caso, la producción de vivienda no ha alcanzado un pleno desempeño por motivos de diversa índole (tramitación excesiva, multiplicidad en la gravación fiscal, carencia de suelo y baja adecuación tecnológica), por el lado de la demanda vemos que los elevados precios tanto directos como indirectos de la vivienda, la insuficiente atención crediticia e información sobre el mercado habitacional se conforman como obstáculo en la transformación de la necesidad de vivienda en demanda efectiva.

Las condiciones adversas que enfrentó el país a finales de 1994 modificaron las expectativas a corto plazo contempladas por la sociedad. La devaluación de la moneda y la limitada afluencia de recursos financieros incrementaron el costo del dinero y por ende los préstamos hipotecarios y servicios bancarios, con ellos se incrementaron los precios de los materiales e insumos para la construcción; situación que se vio agravada por el sobreendeudamiento de los acreditados, con el consecuente incremento en la cartera vencida y el descenso en el empleo que impactó la demanda de inmuebles, lo que dio como resultado la contracción del mercado habitacional.

En el caso del Distrito Federal, el problema se ve acrecentado por ser el centro de la vida económica, cultural y política del país, siendo concentradora de los problemas habitacionales al existir un gran porcentaje de la población nacional en un territorio tan pequeño proporcionalmente.

El dilema de la Ciudad de México se caracteriza por la falta de nuevas viviendas y principalmente por la sobreutilización de los espacios habitacionales existentes, y por el deterioro y la falta de los servicios necesarios para la vida cotidiana de quienes la habitan, esta situación sugiere que a pesar de las tendencias positivas de los últimos años, todavía existe en la ciudad un

importante déficit representado básicamente por ciertas tipologías de viviendas<sup>3</sup>, como las de la clasificación que hace Judith Villavicencio, entre las que se encuentran:

**a) Las viviendas antiguas deterioradas, conocidas como “vecindades”.**

Estas viviendas son antiguas casonas subdivididas o construidas especialmente para ser alquiladas por cuartos, con ciertos espacios de uso común como los servicios sanitarios, lavaderos, y patio. Se localizan principalmente en la zona central de la ciudad (Delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza), y en los centros de antiguos pueblos periféricos actualmente incorporados al área urbana (Atzacotalco, Mixcoac, Tacubaya, Coyoacán).

**b) Las viviendas de Autoconstrucción de las colonias populares.** Este tipo

de vivienda corresponde a la urbanización popular que ha caracterizado a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en las últimas décadas. En sus inicios, las viviendas autoconstruidas se localizaban en la periferia, sin servicios y con malas condiciones constructivas, sin embargo, después de algunos años han ido mejorando en sus condiciones generales incorporando los servicios básicos, pero también han aumentado su densidad de ocupación y en consecuencia el hacinamiento.

**c) Los edificios deteriorados del centro y zona intermedia de la Ciudad.**

En general se trata de edificios de departamentos construidos por el sector privado para alquilarlos a sectores populares antes de los años cuarenta, es decir antes de la Ley de Congelación de Rentas, estos se han transformado en verdaderas “vecindades” de altura, puesto que no han tenido el mantenimiento necesario por lo que presentan un mal estado constructivo y

---

<sup>3</sup> Idem, pág. 45.

deterioro de los servicios, se localizan en las delegaciones centrales y en áreas de las delegaciones Atzacapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza e Iztacalco.

- d) **Cuartos de Azotea.** En este caso se trata de las habitaciones normalmente de servicio, que se construían en las azoteas de los edificios de departamentos y que los propietarios o inquilinos no ocupan y arriendan o subarriendan, a familias completas que deben hacinarse en pequeños cuartos con servicios comunes, estos fueron reconocidos como problema de vivienda a raíz de los sismos de 1985 y han seguido existiendo como "tipología habitacional".
  
- e) **Los Conjuntos habitacionales.** Se trata en general, de las viviendas de interés social efectuadas hace algún tiempo por los organismos públicos de vivienda de la Ciudad de México, algunas de las cuales tienen más de treinta años. El problema de estas viviendas es el deterioro que han sufrido por falta de mantenimiento adecuado, y el alto nivel de hacinamiento que presentan actualmente ante el crecimiento de la familia original y en ocasiones, la anexión de nuevas familias al núcleo inicial, muchos conjuntos se han deteriorado porque sus ocupantes se han adueñado de los espacios colectivos desarrollando en ellos construcciones informales, además al igual que en otros países han producido serios problemas de convivencia y seguridad.
  
- f) **Campamentos de damnificados.** Estos campamentos se construyeron para los damnificados del sismo de 1985 y todavía permanecen en el centro de la ciudad con familias que viven en situaciones muy precarias y siguen esperando mejorar sus condiciones habitacionales.

- g) **Colonias de "paracaidistas"**. Es una distorsión de los fraccionamientos populares, ya que no cuentan con la propiedad legal de la tierra, obteniendo la posesión de la misma, con una invasión y un despojo hacia los intereses de un tercero, inclusive invadiendo zonas señaladas como reservas ecológicas o territoriales de carácter federal.

En forma general podemos establecer que la vivienda es un parámetro para medir el bienestar de una sociedad. En el caso de la nuestra, encontramos que cada vez hay más población que ve alejarse su posibilidad de transformar su necesidad de vivienda, en la medida que su posibilidad de ingresos y en consecuencia, su posibilidad de gasto, han disminuido.

Esto es especialmente crudo en el caso del Distrito Federal, ya que una parte importante de la población ocupada laboralmente 43.55 %, tiene ingresos por debajo de los dos salarios mínimos mensuales y el 10.41 %, recibe menos de un salario mínimo mensual.<sup>4</sup>

En concreto, las familias pobres no tienen las posibilidades de enfrentar solas sus problemas habitacionales por lo que requieren de apoyo externo para superar las carencias de vivienda.

La acción habitacional de interés social se enmarca dentro del conjunto de lineamientos, metas y programas que se hacen desde el Estado, para orientar la producción de vivienda y áreas habitacionales, en función de ciertos objetivos específicos que tienen que ver con el bienestar de la población de menores ingresos y que se conoce como política habitacional.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Inegi, Censo de Población y Vivienda 1995.

<sup>5</sup> Villavicencio Blanco, op cit, pág. 13.

En México, hasta fines de los ochenta, la política habitacional del Estado tenía un amplio contenido social, pero la situación ha cambiado.

Hacia finales de 1987 coincidiendo con una estrategia general de desarrollo para el país, que implicaba una reducción del papel activo que tenía el Estado en la economía y un retiro paulatino de su participación en la producción de una serie de bienes y servicios, la política habitacional empezó a sufrir modificaciones importantes que buscaban, fundamentalmente, conseguir más recursos para la vivienda y asegurar la recuperación real de los que se invertían, las principales medidas que tomo el Estado pueden relacionarse de la siguiente manera:

- a) Los organismos de vivienda comenzaron a pactar los créditos concedidos a los beneficiarios y la recuperación de esos créditos en salarios mínimos.
- b) Los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo, que la Federación orientaba hacia ciertos organismos de vivienda, fueron fuertemente restringidos, lo que condujo a una reducción considerable de la construcción de vivienda.
- c) En el Programa Nacional de Vivienda de 1994, se estableció la necesidad de "crear nuevas y mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda mediante una intensa concertación entre el sector público y los sectores privado y social", reflejando una disminución del financiamiento manejado por el Estado.
- d) Desprendiéndose de lo asentado en el punto inmediato anterior, la participación del Capital Hipotecario Bancario y del Sector Inmobiliario Privado, se incremento enormemente, ya que vislumbraron un repunte a su

actividad y una posibilidad de ganancia, pero esa participación encareció el costo de la vivienda de interés social y por lo tanto el crédito para conseguirla, llevando a rechazar como sujetos de crédito a las familias con ingresos más bajos, normalmente quienes ganan de 2.5 o 3 salarios mínimos, y por supuesto a quienes están en la extrema pobreza.

- e) Los Organismos Públicos de Vivienda se han convertido únicamente en intermediarios entre la demanda de quienes cumplen con un cierto perfil económico difícilmente reconocido como pobreza y un financiamiento proveniente del sector privado.<sup>6</sup>

Lo anterior nos demuestra que, la política habitacional está siendo progresivamente concebida por las autoridades, como una forma de activar la economía e intervenir en el mercado habitacional y no como una expresión de la política social.

Otro de las causas que han originado que las familias de más bajos recursos carezcan de una vivienda en el Distrito Federal, es la falta de ética y la corrupción que impera por parte de funcionarios Públicos, o de las personas encargadas de adjudicar los créditos o la misma vivienda; prácticas que se vinieron arrastrando de mucho tiempo atrás, ya que para otorgar este beneficio se tomaba más en cuenta la relación de compadrazgo, la amistad, las dádivas, las "mordidas", y beneficios adicionales, que la necesidad real y efectiva de las familias carentes de vivienda.

Además, en el Distrito Federal el 66% de las viviendas particulares son propiedad de sus ocupantes, de estas 87.5% están totalmente pagadas, y 12.5

---

<sup>6</sup>Catalán Valdés Rafael, Las Nuevas políticas de vivienda, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 45.

se pagan actualmente; las viviendas rentadas representan 24.4% y de estas 9.3% se encuentran ocupadas en calidad de préstamo, cedidas a cambio de un servicio u otra situación.

Lo anterior indica que la seguridad en la propiedad de la vivienda solo esta garantizada en 57.8 % de ellas mientras que en el 42.2 % restante, la estancia en la vivienda está condicionada por un pago u otra situación.<sup>7</sup>

Tierra, Infraestructura Urbana, Leyes, Dinero, Acción Coordinada, Planificación Adecuada y Decisión, tanto política como ciudadana, resultan indispensables para avanzar en la disminución del déficit habitacional, para impedir que aumente y para mejorar lo que ya existe.<sup>8</sup>

## **2.- Conurbación del Distrito Federal, con los Municipios del Estado de México.**

La conurbación del Distrito Federal con los municipios del Estado de México, es el resultado de una mala planeación en cuestión de urbanística. Ha sido resultado, de la necesidad de obtener un espacio físico en donde habitar a bajo costo, cerca de la gran urbe que es la Ciudad de México, la cual durante muchos años y hasta la fecha, es la centralizadora de actividades económicas, políticas y culturales de nuestro país.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México<sup>9</sup>, comprende el conjunto de las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 27 Municipios del Estado de México los cuales son:

### **a) Delegaciones del Distrito Federal:**

<sup>7</sup> INEGI Censo de Población y Vivienda 1995.

<sup>8</sup> Catalán Valdés, op cit, pág. 39.

<sup>9</sup> INEGI Censo de Población y Vivienda 1990.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

* Cuauhtémoc.	* Atzacapotzalco
* Gustavo A. Madero.	* Venustiano Carranza.
* Iztacalco.	* Iztapalapa
* Coyoacán.	* Benito Juárez
* Alvaro Obregón.	* Miguel Hidalgo.
* Cuajimalpa.	* Tlalpán.
* Xochimilco.	* Milpa Alta.
* Tláhuac.	* Magdalena Contreras.

b) Municipios del Estado de México

* Huixquilucan.	* Naucalpan de Juárez.
* Tlalnepantla.	* Tultitlán
* Coacalco	* Ecatepec
* Nezahualcoyótl	* La Paz
* Chalco.	* Ixtapaluca
* Chicoloapán	* Chimalhuacán.
* Texcoco.	* Atenco.
* Acolman.	* Tecámac.
* Nextlalpan.	* Tultepec.
* Cuautitlán de R. R.	* Cuautitlán Izcalli.
* Atizapán de Zaragoza.	* Nicolás Romero.
* Tepozotlán.	* Teoloyucán
* Zumpango	* Jaltenco
* Melchor Ocampo.	* Sta. María Tonamitla.

Las zonas de asentamiento se han desarrollado principalmente fuera del Distrito Federal, debido a que el precio del suelo es mucho más económico que

en las colonias del centro de la Ciudad de México, donde el precio por metro cuadrado es demasiado alto llegando a costar hasta más de \$5,000.00(Cinco mil Pesos 00/100. M.N.), por metro cuadrado, haciendo imposible la adquisición de un terreno para la edificación de una vivienda.<sup>10</sup>

La conurbación de la Ciudad de México, comenzó en los años sesenta, con la creación de zonas como Ciudad Satélite, al norte de la Ciudad de México, la cual se creó a semejanza de los modelos estadounidenses de Suburbios, siendo este un modelo de urbanización, a la cual solo podían acceder una pequeña parte de la población, con recursos suficientes y de una posición media alta.

Por el contrario, con la creciente llegada de personas del interior de la República a la Ciudad de México, buscando mejores oportunidades de vida, se fue haciendo insuficiente el espacio para conceder habitación a los grandes volúmenes de personas, siendo necesario utilizar las periferias de la ciudad, ya fuera en Delegaciones apartadas del centro, así como Municipios del Estado de México, lo cual ocasionó que muchas veces los asentamientos humanos en estos lugares carecieran de los servicios indispensables, como agua potable, drenaje, electricidad, y en la mayoría de los casos, se establecieron en zonas de alto riesgo como barrancas, lechos de lagos (Xochimilco, Iztapalapa, Tláhuac, Nezahualcoyotl, Chimalhuacán), sobre minas abandonadas las cuales no han sido rellenadas (Alvaro Obregón, Iztapalapa), siendo consecuencia de graves peligros y riesgos para quienes ahí habitan.<sup>11</sup>

Asimismo, podemos establecer que la zona centro de la Ciudad de México presenta un decrecimiento en cuanto al establecimiento y ocupación de

---

<sup>10</sup> El Universal, 27 de julio de 2001, Sección El Aviso Oportuno, Edición para México, Distrito Federal.

<sup>11</sup> Villavicencio Blanco, op cit, pág. 37.

vivienda, perdiendo su vocación habitacional, ejemplificado por las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, y Miguel Hidalgo en el Distrito Federal. Por el contrario la zona de nuevo poblamiento tiende a localizarse preferentemente fuera del Distrito Federal (salvo los casos de Milpa Alta, Tláhuac y Cuajimalpa) y comprende los municipios de Chalco, Chicoloapán, Chimalhuacan, y Tultepec, es decir el Oriente de la zona Metropolitana de la Ciudad de México.<sup>12</sup>

Otro de los problemas que presenta la conurbación del Distrito Federal con el Estado de México es lo relativo al transporte y las vialidades que comunican a ambos territorios; aunque se han establecido acuerdos conjuntos de vialidad y transporte, en poca medida han sido útiles, haciendo que los traslados de la población, principalmente de los municipios del Estado de México hacia el Distrito Federal, sean excesivamente tardados, ocasionando mucha pérdida de tiempo, en horas hombre y ocasionando graves problemas de contaminación por el uso excesivo de vehículos automotores.

También los servicios se ven afectados en gran medida, con relación a la colindancia de los límites territoriales, ya que se da el caso de la falta de servicios de limpia, de agua potable, electricidad, teléfono, seguridad pública, con solo cruzar la línea divisoria de un territorio a otro.

Encontramos que uno más, de los problemas de la conurbación es la falta de planeación conjunta entre autoridades. Se hace patente en cuanto el lugar que se habita y el centro de trabajo, ya que la mayoría de las personas que vivimos en el Distrito Federal, tenemos que cruzar literalmente la ciudad para llegar a nuestros centros de trabajo, de estudio o de diversión.

---

<sup>12</sup> Idem. Pág. 38.

En resumen, ya no se puede establecer una diferencia entre la Ciudad de México y los Municipios del Estado de México, como bien se ha establecido es una gran Zona Metropolitana, a la cual le hace falta un gran deseo de Cooperación por parte de las autoridades correspondientes, para que conjuntamente se resuelvan los problemas de la llamada Ciudad más grande del mundo, entre ellos el que nos ocupa: el habitacional.

### **3.- Los problemas del Hacinamiento.**

A pesar de del crecimiento cuantitativo de vivienda, existe una elevada demanda de habitación originada por la formación de nuevos hogares, en población que nació cuando las tasas de crecimiento eran todavía altas (años setenta). Dado que una parte importante de esta demanda no tiene ahora los ingresos suficientes para adquirir una vivienda, deben alquilar cuartos de bajo precio, o compartir la vivienda con familiares, lo cual contribuye a sobreutilizar las viviendas existentes. Esto es más grave si se considera también que en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, existe entre un seis y un ocho por ciento de viviendas que son cuartos redondos, es decir, cuentan con un solo cuarto, incluida la cocina y entre un trece y dieciocho por ciento de viviendas que tienen solo dos cuartos contando la cocina.<sup>13</sup> Todo esto indica probables situaciones de hacinamiento,<sup>14</sup> lo cual disminuye la calidad de la vivienda aunque esta figure con indicadores constructivos y de servicios adecuados.

El hacinamiento ocasiona fricciones entre los habitantes de la vivienda, al no tener una privacidad tanto externa como interna, entendiéndose la primera, como la capacidad voluntaria que tiene un grupo que ocupa la vivienda para

---

<sup>13</sup> Villavicencio Blanco, op cit, pág. 42.

<sup>14</sup> Según el Diccionario de Derecho usual Cabanellas, Tomo II, hacinar, es amontonar sin orden en condiciones incómodas o antihigiénicas.

aislarse del medio social y físico exterior. La privacidad interna es la aptitud de la vivienda para hacer posible cierto grado de aislamiento voluntario de algunos ocupantes con respecto a los demás visual y acústicamente.<sup>15</sup>

Lo anterior resulta en una mala convivencia entre las personas que ocupan ese espacio, propiciando en algunos casos la comisión de delitos principalmente de carácter sexual y de violencia familiar<sup>16</sup> como pueden ser, Lesiones (Artículo 288), Homicidio (Artículo 302), Violación (Artículo 265), Incesto (Artículo 272), Abuso sexual (Artículo 260), Estupro (Artículo 262), todos estos contenidos en el Código Penal para el Distrito Federal vigente.

Asimismo existe otro tipo de hacinamiento que ha originado el desmedido crecimiento de la ciudad de México y es el hacinamiento en los lugares públicos como oficinas de gobierno, en los medios de transporte público y hasta en escuelas, teatros, cines, estadios deportivos y todo sitio de reunión que albergue una gran cantidad de personas.

También se puede hablar de un hacinamiento del parque vehicular, en las vías terrestres, al existir la necesidad de transportarse de un lugar a otro de la Ciudad, ocasionando la emisión de contaminantes que afectan nuestro medio ambiente y que a su vez ocasionan por tal saturación, una pérdida de valores

<sup>15</sup> Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas, Tomo III, Vivienda, Coplamar, Editorial Siglo XXI, México 1982, pág. 15.

<sup>16</sup> Artículo 343-Bis, del Código Penal para el Distrito Federal: "Por violencia familiar se considera el uso de la fuerza física o moral, así como la omisión grave, que se ejerce en contra de un miembro de la familia por otro integrante de la misma contra su integridad física, psíquica o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones". La violencia familiar es uno de los problemas de convivencia humana más grave, ya que representa una desigualdad de fuerzas entre quien somete y quien recibe el maltrato, la desintegración de las familias es originada en un alto porcentaje por el maltrato físico y psicológico, principalmente hacia los menores y a las mujeres, que son los más débiles. Asimismo el porcentaje de denuncia de este delito, es bastante bajo, motivado por las amenazas del agresor hacia la propia familia y en otros casos por la vergüenza que estos casos producen, hacia el exterior de la sociedad.

como la cortesía y la ayuda a los semejantes por parte de los conductores de automóviles, ocasionando riñas, accidentes de tránsito y hasta homicidios.

Desgraciadamente el problema del hacinamiento es muy grave, toda vez que cada día somos más habitantes en la zona metropolitana de la Ciudad de México, lo cual se reflejará en un espacio menor para el correcto desenvolvimiento de las generaciones futuras, creando conflictos sociales cada vez más grandes, que ni siquiera las autoridades podrán contener, lo cual se reflejará en un detrimento de la calidad de vida de los que habitamos esta ciudad.

#### **4.- Los contrastes económicos en los Asentamientos Humanos.**

Un punto importante en cuestión de vivienda, es la desigualdad que existe en los servicios y en la calidad de construcción de la vivienda; desgraciadamente se presenta en muchas colonias de nuestra Ciudad y de la zona conurbada del Estado de México.

La desigualdad social se entiende como: "la distribución desigual o inequitativa entre los habitantes de una sociedad, de los bienes y servicios disponibles en ella. Se trata por definición de un fenómeno relativo. Habrá mayor desigualdad cuanto mayor sea la disparidad entre los niveles de vida de la población de un país".<sup>17</sup>

Esto se manifiesta, en la calidad y cantidad de los servicios indispensables para satisfacer las necesidades básicas de los habitantes y dentro de las cuales se puede mencionar, el suministro de agua, las vías de

---

<sup>17</sup> Para mayor información se puede consultar ampliamente a Bejar Navarro Raúl, Población y desigualdad social en México, Centro regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México, 1993.

comunicación, la pavimentación de las calles, el drenaje, el alumbrado público, la seguridad por medio de vigilancia policiaca, el abasto de productos básicos, el servicio telefónico, áreas verdes y de esparcimiento, así como un sin numero de servicios.

La desigualdad abarca en principio, las diferencias entre todas las unidades, (individuos, familias, grupos, regiones) que conforman la unidad mayor que se analiza (usualmente una sociedad o país), pero que puede ser una ciudad, municipio o región.<sup>18</sup>

En nuestro caso, lo más importante para nosotros es analizar los asentamientos humanos de gran contraste, de los cuales podemos señalar las diferencias entre colonias residenciales que cuentan con todos los servicios y asentamientos irregulares, los cuales casi siempre carecen de los servicios mínimos de bienestar.

En las zonas residenciales el mismo gobierno, procura que dichas colonias tengan todos los servicios, ya que al tenerlos, el valor que por impuesto predial se cobre, será muy superior, reeditando y recuperando a corto plazo, la inversión que se realiza; por el contrario, en el caso de los asentamientos irregulares, el gobierno no invierte en servicios, por la falta de seguridad jurídica, ya que en un alto porcentaje, los dueños y ocupantes de estas propiedades no cuentan con las escrituras correspondientes o el asentamiento se originó de una invasión o un despojo a sus legítimos propietarios.

Lo anterior se desprende, de una gran necesidad por parte de la población de obtener un lugar donde vivir y de la indiferencia y corrupción de las

---

<sup>18</sup> Idem

mismas autoridades que se han visto rebasadas por el problema, sin ofrecer una solución acertada. Permitiendo que se instalen colonias enteras, en zonas de Reserva Federal o en zonas de alto riesgo, así como en lugares en donde es casi menos que imposible, hacer llegar los servicios más básicos, como agua, luz y drenaje. Lo que ocasiona que las formas de desigualdad sean más notorias, siendo la más estudiada la económica, pero de ninguna manera es la única. La desigualdad también se expresa en la aplicación de las leyes, en la obtención de bienes culturales, en herencias y tradiciones históricas, en el acceso al poder y en diversas formas de discriminación.<sup>19</sup>

Entre 1950 y 1970 la desigualdad económica se incremento, siendo en los ochentas, en donde se presenta un alza, y se da un proceso de polarización, donde los sectores tradicionalmente más favorecidos por el desarrollo económico del país, también en la crisis se beneficiaron. La clase media en su conjunto, que aspiraba a ascender en la escala social vio truncadas sus expectativas y presento un descenso en su posición social.

Este agravamiento de la desigualdad económica y social, originó otro concepto importante que es la marginación, definiéndose de la siguiente manera:

"El concepto de marginación solo caracteriza a aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible".<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Idem .

<sup>20</sup> Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas, Tomo V, Geografía de la marginación, Coplamar, Editorial Siglo XXI, México 1982, pág. 22.

Los asentamientos humanos, y en forma concreta los materiales de construcción que se utilizan para edificar las casas y que pueden ir del concreto a maderas, cartones y laminas, demuestran mucho de nuestra realidad económica, y en forma general, la manera en que funciona nuestro país: siempre con grandes y enormes contrastes, con diferencias y desigualdades siempre marcadas entre los que tienen y los desposeídos.

#### **5.- Repercusiones del Terremoto de 1985, en materia de vivienda.**

El día 19 de septiembre de 1985, siendo las 7:19 horas, un fuerte sismo de 8.1 grados en la escala de Richter, azoto durante casi dos minutos la capital mexicana, ocasionando que cientos de edificios se vinieran abajo, miles de personas murieran y otras tantas quedaran atrapadas y heridas entre los escombros.

Oficialmente siete mil personas murieron y cincuenta mil resultaron heridas, hubo veinte mil desaparecidos, cincuenta mil damnificados, cuatrocientos edificios destruidos, cien mil viviendas dañadas, se perdieron ciento cincuenta mil empleos y las pérdidas materiales se calcularon en 4 mil 337 millones de dólares.<sup>21</sup>

El Centro Histórico fue una de las zonas más afectadas, al igual que las colonias Roma, Condesa, Juárez, Doctores, Buenos Aires, Morelos, Guerrero, Peralvillo, Santa María la Ribera, Atlampa, San Rafael, Narvarte y Postal entre muchas otras.

Fue así, como imponentes construcciones, como la Unidad Habitacional Adolfo López Mateos, el Centro Médico Nacional y edificios de Tlatelolco, como

---

<sup>21</sup> Excélsior, Edición del 19 de Septiembre de 1997, Artículo de Alberto Rocha.

el Nuevo León, y del Centro histórico, se derrumbaron ante el embate de la naturaleza.

Inmediatamente, en diversos puntos de la Ciudad, surgieron campamentos de damnificados. También surgieron organismos del Gobierno, como Renovación Habitacional Popular, encargados de la reconstrucción, y organismos sociales que agrupaban a pequeñas uniones y grupos de diversos puntos de la ciudad que resultaron afectados, como la Coordinadora Unica de Damnificados, la Unión de Vecinos y Damnificados "19 de Septiembre" y la Asamblea de Barrios.

Fue así, como se inició el programa de reconstrucción habitacional de la Ciudad de México, destinado a dotar de vivienda a las familias damnificadas por el temblor. En poco más de un año el Gobierno de la República, edificó 50,000 departamentos, al margen de los programas regulares, dichos departamentos miden alrededor de 40 metros cuadrados de superficie, y con acabados modestos, pero constan por lo menos de los servicios mínimos, como agua, luz, drenaje, así como de una estancia, cocina, baño, y de 1 ó 2 recamaras.<sup>22</sup>

Cabe hacer mención que, los departamentos que se entregaron para cubrir esta emergencia, en gran parte no llegaron a manos de los verdaderos afectados, siendo manejadas las entregas de los mismos, por los dirigentes de las asociaciones de damnificados, los cuales los otorgaban a parientes cercanos, amigos, conocidos o simplemente a quienes los sobornaban para poder estar en las listas de beneficiarios.

La tragedia se originó en gran medida, como resultado de las fuerzas de la naturaleza, pero sobre todo, de la especulación inmobiliaria, de la corrupción,

---

<sup>22</sup> <http://www.terranoticias.com.mx>, 3 de Octubre de 2001, artículo de Humberto Musacchio.

la irresponsabilidad y la ignorancia de un grupo de funcionarios, que tenía en sus manos a una población con una necesidad primordial.

En la actualidad, nos encontramos que existen todavía alrededor de 600 familias en campamentos, los cuales corresponden a una o dos generaciones de los damnificados originales, dato que proporciona la Coordinadora Unica de Damnificados.<sup>23</sup>

Lo anterior nos demuestra que, aunque ya no representa una cifra significativa, a este problema habitacional, jamás se le dio la debida atención para resolverlo, dejando en el olvido a una parte de la población que nunca tuvo recursos para salir de estos campamentos, que en un principio eran provisionales y que se convirtieron en su hogar por muchos años.

Asimismo, el 50% de las familias que ahí viven, son parientes directos de las personas que resultaron afectadas, y el restante, invasores que quieren aprovechar la situación para obtener casa. De entre los campamentos que aún a la fecha existen, se pueden señalar los de Doctor Marqués, Peña y Peña 19, 21 y 23, Cerrada de Rivero 15, Zacatecas 6, ubicados en la Colonia Doctores y Roma, principalmente.<sup>24</sup>

Como dato adicional se puede señalar que, en la Delegación Cuauhtémoc existen cerca de 2,500 inmuebles catalogados como de alto riesgo, de los cuales 300 presentan condiciones de extremo peligro y en los que

---

<sup>23</sup> El Universal, Edición del 28 de Agosto de 2000, Artículo de David Cano, Ciudad pág. 3.

<sup>24</sup> El Universal, Edición del 19 de Septiembre de 2001, Artículo de Rafael González, Ciudad pág. 4.

habitan cerca de 1346 familias, según informe de Protección Civil de la propia Delegación.<sup>25</sup>

En conclusión, podemos establecer que las fuerzas de la naturaleza pueden ocasionar una gran destrucción en nuestra ciudad, pero lo que ocasiona un verdadero daño, es la indiferencia de nuestras autoridades ante problemas tan serios como la vivienda, aunado a la corrupción que se encontró, al comprobar que se utilizaron materiales deficientes, que no cumplían con los parámetros de calidad y resistencia para la construcción de edificios de tan grandes proporciones, sacrificando calidad, se obtenían grandes beneficios económicos, por parte de constructoras y de funcionarios, pero a la fecha no se ha señalado un responsable.

Lo único rescatable, es la solidaridad que la población tuvo, para con los que resultaron afectados en aquella fecha, el pueblo de México se unió para ayudar a quien lo necesitara, sin tomar en cuenta religión, filiación política, ni estrato social.

## **6.- Los indigentes.**

Uno de los grupos menos estudiados y con menos recursos para ser ayudados, es el de los indigentes de la Ciudad de México.

El INEGI no los cuenta estadísticamente, ya que dice que en los censos, solo se toman en cuenta, a personas en viviendas fijas, que pueden ser, desde una cabaña, un jacal o una casa de cartón, pero no a personas que hoy

---

<sup>25</sup> El Universal, Edición del 10 de Septiembre de 2001, Artículo de Carmen Montiel, pág.3.

duermen en un jardín, mañana en una esquina, pasado en un crucero, es decir para el INEGI, si tienes casa cuentas.<sup>26</sup>

Los indigentes en su mayoría son personas mayores de 60 años, los cuales deambulan por la vía pública, por jardines y parques, sitios turísticos, y en los alrededores de los mercados, pernoctan en cualquier rincón, en predios, edificios y autos abandonados, en ductos, coladeras, registros, basureros, bancas, plazas, glorietas, y panteones, en los respiraderos del Metro, buscando un poco de calor, quioscos, zaguanes, vanos de puertas y hasta en huecos de monumentos.

Según cálculos de Organismos No Gubernamentales, existen aproximadamente 13,000 indigentes adultos en la Ciudad de México, concentrándose en el siguiente orden en las delegaciones Cuauhtémoc, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero, Atzacotalco, Magdalena Contreras, Coyoacán, Alvaro Obregón, Tiáhuac, Tlalpan, Benito Juárez, Xochimilco, Cuajimalpa, Iztacalco y Milpa Alta.<sup>27</sup>

Alrededor del 30 por ciento padece de enfermedades mentales, de epilepsia, esquizofrenia, retraso mental, demencia senil y síndrome orgánico cerebral. Fallecen más en los meses de invierno y en la temporada de lluvias, fundamentalmente por actos violentos y por enfermedades respiratorias, cardiovasculares, del aparato digestivo y hepáticas, ya que muchos son alcohólicos.

Viven de desperdicios, de lo que roban, de lo que les regalan los comerciantes y vecinos y principalmente de la caridad, de las limosnas que

<sup>26</sup> <http://www.irational.org/mvc/censo.html>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

algunas gentes les dan, para acallar la conciencia. Hay un porcentaje reducido que utiliza los albergues, la gran mayoría tiene hijos o parientes, pero estos los han abandonado.

Otro sector de la población indigente, son los niños de la calle, los cuales del mismo modo, no cuentan con una vivienda. En la Ciudad de México organizaciones como la Junta de Asistencia Privada, estima que existen alrededor de 30,000 niños de la calle, según cifras conservadoras.

Los niños de la calle duermen bajo los puentes, en los tubos viejos de drenaje, terminales de camiones y hasta en alcantarillas, cualquier lugar que los proteja de las inclemencias del tiempo. No comen carne, ni pescado y solo algunas veces toman leche. Por lo regular su alimento diario consiste en comida chatarra, frijoles, tortilla, chiles verdes, refrescos y para complementar y no sentir hambre, drogas como el cemento.

Siete de cada diez usan drogas, la mayoría inhalantes. Casi la mitad tiene una vida sexual activa, la cual iniciaron entre los siete y los catorce años. La gran mayoría, se encuentra enferma de infecciones respiratorias, gastrointestinales, de la piel, de los ojos y venéreas. El doce por ciento son analfabetas y la gran mayoría no tiene la oportunidad de asistir a la escuela.<sup>27</sup>

Su promedio de vida es entre los 14 a 16 años. Mueren 50 de ellos al año, por hambre, sobredosis, enfermedades infecciosas, atropellados por algún vehículo, por ser víctimas de violación, por frío, y suicidios, además de ser constantemente blanco de los cuerpos policíacos.

---

<sup>27</sup> El Universal, Edición del 3 de Julio de 2001, Artículo de Nidia Marín, Ciudad, pág. 5.

<sup>28</sup> <http://Todito.com.mx>, Sin futuro los niños de la calle, artículo de Marcos Hernández, 2001.

En un estudio realizado en 1996 por Julio Boltvinik, y publicado el 16 de Octubre del mismo año, en el periódico la Jornada, el resultado arroja, que la mayor parte del aumento en la pobreza extrema entre 1994 y 1996, se presentó entre los indigentes, tomándolos como, aquellos cuyo ingreso per cápita es menor al 50 por ciento de la línea de la pobreza, los que viven en la miseria más indigna de un ser humano. Los indigentes son una parte de la población que se encuentran más desprotegidas en todos los aspectos, pero principalmente en el de la vivienda, los cuales no tienen ni la más mínima oportunidad de acceder al beneficio de una vivienda, quedando relegados y discriminados de sus derechos como seres humanos y habitantes de nuestro país.

#### **7.- Concepto de vivienda decorosa y digna.**

El Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su párrafo sexto una garantía social a favor de la familia, con el objeto de que la misma, disfrute de una vivienda digna y decorosa.

A la letra, señala lo siguiente: "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."

¿Pero en la realidad se cumple con lo que establece este texto constitucional?.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es importante para este trabajo, lograr establecer los parámetros de una vivienda digna y decorosa, ya que en un capítulo posterior analizaremos los instrumentos y apoyos, y se determinará si cumplen con los fines para los cuales fueron creados.

Por lo tanto, es importante definir en un contexto amplio, los términos más importantes que aparecen en el texto constitucional; el primero es Digno, el cual lo define el Diccionario Enciclopédico, señalando como tal:

"Lo correspondiente y proporcionado al mérito y condición de una persona o cosa, que merece algo en sentido favorable".<sup>29</sup>

También define la palabra Dignidad, que se describe como "El valor y el respeto que el individuo reconoce y consagra de sí mismo. Constituye el deber primario y más elemental del hombre consigo mismo y aún sirve de base a todos los demás deberes que el hombre ha de cumplir. Aún dado su carácter de deber individual, el sentimiento de la dignidad requiere ser reconocido e igualmente consagrado por la sociedad, a fin de que el individuo encuentre, dentro de ella, las condiciones indispensables para su vida, puesto que el progreso humano consiste, precisamente en la declaración y garantía del valor propio del individuo".

Enfocándonos al tema de la vivienda, digno puede definirse como las condiciones mínimas que debe cumplir una vivienda y que sean suficientes para la satisfacción, de la necesidad primaria, de un lugar que nos proteja del exterior y que ofrezca calidez a quienes la habitan.

---

<sup>29</sup> Enciclopedia Británica, Encyclopaedia Britannica Publisher, Inc., Tomo I, Estados Unidos de América, 1996. Pág. 613.

Por otro lado Decoroso se define por el mismo Diccionario Enciclopédico, como:

"Honor, respeto que se debe a una persona, honra o estimación"

Otra definición del Diccionario Enciclopédico se refiere a decoro como: "dignidad, circunspección, gravedad, honestidad, recato."<sup>30</sup>

De lo anterior podemos enfocar que el decoro en una vivienda se obtiene, al cumplir esta última, con los requisitos básicos de bienestar para el desarrollo de los individuos que la habitan, y los cuales al referirse de ella, se sientan orgullosos del lugar que habitan.

Dentro de su carácter de satisfactor básico para lograr una vida digna y acceder a un bienestar productivo, la vivienda se concibe como el elemento que aloja a la familia, entendida ésta como unidad social básica. Por lo que uno de los grandes objetivos de la política de desarrollo social en México es lograr que toda familia disfrute de una vivienda digna y decorosa, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

En México, una contribución importante en la definición de los mínimos de bienestar relacionados con la vivienda se debe a Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), que estudió diferentes satisfactores básicos para la población. En este caso, Coplamar propuso que para sea considerada como aceptable "toda vivienda debe proveer suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus

---

<sup>30</sup> Diccionario Enciclopédico, Editorial Olympia, Barcelona España, 1995. Pág. 445.

ocupantes. Debe estar adecuadamente localizada y encontrarse en una situación de tenencia saneada".<sup>31</sup>

Lo anterior se explica aun más, al describir las funciones genéricas que debe cumplir toda vivienda, ya que toda vivienda tiene la misión de proveer, las condiciones que a continuación se describen:

- a) **PROTECCIÓN:** Es la capacidad de la vivienda para aislar a sus ocupantes en forma suficiente, permanente y regulable a voluntad, de agentes exteriores potencialmente agresivos: calor, frío, lluvia, viento, polvo, ruido, inundaciones, sismos, tormentas; lográndose por medio de un correcto diseño estructural y constructivo y una adecuada selección y aplicación de los materiales de construcción.
- b) **HIGIENE:** Debe ofrecer condiciones de higiene suficientes para reducir las probabilidades de que sus ocupantes contraigan enfermedades cuyo origen, frecuencia o persistencia sean imputables directa o indirectamente a la casa habitación, como en el agua potable, drenaje, ventilación.
- c) **PRIVACIDAD: EXTERNA.-** Capacidad voluntaria que tiene el grupo que ocupa la vivienda para aislarse del medio social y físico exterior. **INTERNA.-** Aptitud de la vivienda para hacer posible cierto grado de aislamiento voluntario de algunos ocupantes con respecto a los demás, el cual puede ser visualmente o acústicamente.
- d) **COMODIDAD Y FUNCIONALIDAD.-** Debe tener un orden espacial que respete los modos y los medios con los que la familia realiza sus actividades domésticas y al mismo tiempo, debe propiciar la expresión de

<sup>31</sup> Necesidades Esenciales en México: Situación actual y perspectivas al año 2000, Tomo III, Vivienda. Coplamar. Editorial Siglo XXI, México 1982.

las pautas culturales y hábitos de la vida de la familia y de los individuos que lo forman. Es funcional cuando cumple al mismo tiempo con los mínimos de protección, higiene, privacidad, orden espacial, flexibilidad e idoneidad en sus instalaciones.

- e) **LOCALIZACIÓN.**- La ubicación de la vivienda en el espacio, determina sus relaciones operativas con la infraestructura de servicios (drenaje, agua, energía eléctrica, comunicaciones, vialidad, etc.). Además su ubicación determina y condiciona las relaciones de sus ocupantes con la comunidad que lo rodea.
- f) **SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA.**- Cualquier tipo de tenencia que cumpla con las normas jurídicas vigentes y que proporcione a sus ocupantes un mínimo de seguridad en cuanto a la disponibilidad futura de la vivienda, es compatible con el satisfactor mínimo adoptado.

Lo anterior, nos conduce a otro término que es importante para este trabajo: el llamado interés social en la vivienda, el cual las autoridades lo definen desde el punto de vista económico, ya que una vivienda que tenga un valor de hasta 15 veces el salario mínimo general anual, vigente en el área geográfica de que se trate<sup>32</sup>, entra dentro del parámetro para ser considerada de interés social.

Por otra parte algunos autores han emitido definiciones sobre la vivienda de interés social, que considero más completas. Por ejemplo la de Judith Villavicencio, que a la letra dice:

---

<sup>32</sup>Catalán Valdés, op cit, pág.106.

"Una vivienda que se produce con la participación de organismos públicos y que generalmente se ofrece con tipologías muy similares (es decir, con poca variación entre una y otra) normalmente reunidas en conjuntos habitacionales, por lo que incluye un espacio habitacional privado y su entorno colectivo o espacio de uso social. Para lograr un menor costo (puesto que está orientada hacia los sectores de menores ingresos de la población), la vivienda de interés social ofrece espacios pequeños con pocas posibilidades de ser modificados, baja la calidad de las especificaciones técnicas y busca localizaciones con menor demanda a nivel urbano. Los usuarios de estas viviendas (los beneficiarios) deben tener ciertas características socioeconómicas, acceden a ella como propietarios y deben cumplir con ciertos requisitos y procedimientos establecidos oficialmente para obtenerla".<sup>33</sup>

En el estudio realizado por Judith Villavicencio, regularmente las viviendas contaban con dos recamaras, sala comedor, cocina, un baño, patio de servicio, y rara vez la superficie total de uso privado supero los 50 metros cuadrados. Cualquiera que fuera el tamaño de la familia y aunque las viviendas fueran pequeñas cumplían con un objetivo básico que buscan todos los programas de vivienda tanto oficiales como privados: el elevar la calidad de vida de los beneficiados y sus familias.

## **8.-Consideraciones al primer capítulo.**

En este primer capítulo, se analizaron solo algunas, de las causas principales que originan el problema de vivienda en México y en forma particular, en el Distrito Federal, las cuales en conjunto, han agravado la problemática.

---

<sup>33</sup>Villavicencio Blanco Judith, Condiciones de Vida y Vivienda de Interés Social en la Ciudad de México, Primera Edición, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 2000. Pág. 20-21.

Sin embargo, existen soluciones integrales que se pueden aplicar al caso concreto del Distrito Federal, y con el trabajo y esfuerzo, tanto de autoridades, como de la iniciativa privada y la iniciativa social, se puede abatir el déficit de vivienda.

Asimismo, el reordenamiento urbano, tanto del Distrito Federal, como de futuros centros de población, podría estar regulado, por la construcción de vivienda, y en función de la misma, crear centros de trabajo, de diversión o comerciales, para evitarla forma anárquica en que se encuentra nuestra ciudad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# CAPÍTULO II.- ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA VIVIENDA EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

1.- La vivienda en las Constituciones del Siglo XIX. 1.1.- La Constitución de Cádiz de 1812. 1.2.- Sentimientos de la Nación, Constitución de 1814. 1.3.- La Constitución de 1824. 1.4.- La Constitución de 1836. 1.5.- Las Bases Orgánicas de 1843. 1.6.- El Acta de Reformas de 1847. 1.7.- La Constitución de 1857. 1.8.- Las Leyes de Reforma. 2.- La vivienda en la Constitución de 1917: análisis del texto original. 3.- Reformas Constitucionales en materia de vivienda. 4.-Consideraciones al segundo capítulo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **1.- La vivienda en las Constituciones del Siglo XIX.**

### **1.1.- La Constitución de Cádiz de 1812.**

Es de gran importancia para los mexicanos, conocer nuestra Historia. Buscar en el pasado, es tratar de entender nuestra actualidad; aquellos que piensan que en el pasado no se pueden encontrar respuestas, viven en el error; tanto en los aciertos como en los errores, existen enseñanzas. Lo que se requiere es buscarlas y encontrarlas, para aprovechar al máximo el esfuerzo de nuestros antecesores.

Es importante analizar los antecedentes que nos proporcionan las Constituciones que a lo largo del Siglo XIX, han estado vigentes y que han sido el modo de conservar la independencia y la libertad de nuestro país. Así es como comenzare analizando la Constitución de Cádiz de 1812, tratando de encontrar alguna referencia respecto a la vivienda y al compromiso del Estado, de proporcionar los elementos para acceder a ella.

Los últimos años de la Colonia, se significaron por el marcado declive de la corona española y de las instituciones que compartió con la iglesia. La encomienda, la esclavitud, los tributos de los indígenas, la facultad de la corona de cobrar los diezmos, el patronato y la inquisición marcaron profundamente la conciencia de los habitantes de la Nueva España. Los despojos, que afectaron las tierras de los pueblos indígenas y los repartimientos de hombres completaban un ambiente de injusticia para la mayoría y de privilegios para unos pocos. Al inicio del siglo XIX los novohispanos habían recibido las ideas

del iluminismo y presenciaban el modelo revolucionario de Francia y el reciente nacimiento de Estados Unidos.<sup>34</sup>

Este cumulo de ideas nuevas, influyeron no solo en el pensamiento de los habitantes de las Américas, sino también, en el pensamiento de los habitantes de los países Europeos, contribuyendo con ideas nuevas que influyeron enormemente para la creación de los Instrumentos Jurídicos imperantes en la época.

La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue, en la entonces Nueva España, el 30 de Septiembre del mismo año; la importancia que tiene entre las Leyes fundamentales de México, no es solo por haber regido durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación de México, así haya sido parcial o temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado.<sup>35</sup>

En su elaboración participaron Quince Diputados Novohispanos, entre ellos Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, quienes serían constituyentes en 1824.

El maestro Sánchez Bringas, expone de manera resumida, las características de este documento constitucional de la manera siguiente:

<sup>34</sup> Sánchez Bringas Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1999. Pág. 81.

<sup>35</sup> Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S. A. México 1994. Decimoctava Edición. Pág. 59.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- a) Forma de Estado.- Centralista atenuada en la medida que otorgó el mismo nivel político a las provincias americanas que a las peninsulares y estableció diputaciones provinciales que tendrían a su cargo importantes atribuciones de administración supervisión y vigilancia. Determino el gobierno interior de las provincias y ayuntamientos a cargo de un jefe superior nombrado por el rey.
- b) Forma de Gobierno.- Monarquía moderada y hereditaria.
- c) Soberanía.- Otorgó la titularidad a la nación española, entendida como la reunión de los españoles de ambos hemisferios.
- d) División de poderes.- Definió las tres ramas del poder público acentuando la preponderancia del rey al hacerlo corresponsable - con las Cortes- de la función legislativa. Destaca que las cortes se formaban con diputados de todas las provincias.
- e) Ideología.- Individualista y liberal, haciendo preservar las libertades civiles y la propiedad como principales derechos, aunque impulso la intolerancia religiosa a favor de la religión católica y la consecuente prohibición de otras creencias.

Del análisis directo del texto original, de la Constitución de 1812, se desprenden los siguientes artículos, como de interés para este trabajo:

"Artículo 1º.- La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios."

Lo anterior, nos refiere a que, solo los españoles formaban la nación española, no así los demás habitantes, concediendo solo a los primeros la protección y los beneficios que esta constitución concedía.

"Artículo 172.- Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

Fracción Décima.- No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a buen vista de hombres buenos."

Encontramos, una protección a la propiedad privada, tanto de personas físicas como morales, y también nos habla de la utilidad pública, así como de lo que posteriormente sería la figura de la expropiación; no habla de vivienda, solo de propiedad, pero es importante señalar, que la propiedad de las tierras correspondía solo a los españoles, los cuáles fueron beneficiados, con grandes extensiones de tierra, dejando fuera a los naturales y otorgándoles solo como una gracia, un lugar en donde vivir.

"Artículo 321.- Estará a cargo de los Ayuntamientos:

Fracción Séptima.- Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato."

Aquí solo encontramos que los ayuntamientos, los cuales eran los encargados de proporcionar servicios públicos, se concentraban en obras de

construcción y reparación de caminos, puentes y cárceles, pero no especifica, cuáles eran las obras públicas de necesidad, o de utilidad; considero que eran el alumbrado, el suministro de agua por medio de los acueductos, y que las calles y edificios públicos se encontraran en buenas condiciones, así como las calzadas y los parques, pero en forma concreta dudo que se haya pensado en la vivienda para la población, ya que los terratenientes y hacendados, eran los que a su arbitrio, concedían el uso de la tierra y los mismos naturales, eran los que construían su vivienda, no siendo obligación de los patrones; por lo tanto, en esta constitución, no se puede decir que existiera la regulación de la vivienda como la conocemos actualmente.

#### **1.2.- Sentimientos de la Nación, Constitución de 1814.**

Después de instalar el Congreso de Chilpancingo, el 14 de Septiembre de 1813, Morelos entregó un proyecto de constitución denominado, Sentimientos de la Nación, a los ocho diputados que lo integraban (José María Liceaga, Ignacio López Rayón, José Sixto Berduzco, Carlos María de Bustamante, José María Cos, Andrés Quintana Roo, José Manuel Herrera y José María Murguía). De este memorable documento destacan las siguientes características<sup>36</sup>:

- a) Reiteró la declaración de independencia de la América Mexicana.
- b) Definió a la religión católica como oficial sin tolerancia de otra.
- c) Afirmó el origen popular de la soberanía.

---

<sup>36</sup> Sánchez Bringas. op cit, Pág. 85.

d) Estableció prerrogativas a favor de los americanos y restricciones a los extranjeros.

e) Proscribió la esclavitud, las castas, las torturas y los tributos ruinosos y protegió el derecho de propiedad y la inviolabilidad del domicilio.

Destacan, para el interés de este trabajo, los artículos décimo segundo y decimoséptimo, los cuales se transcriben de la recopilación que del original realizó el maestro Tena Ramírez, y que a la letra dicen:

"12".- Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto."

"17".- Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores."

El artículo doceavo, no refiere en forma alguna, a la propiedad y mucho menos a la vivienda, pero tiene un contenido social, importante al tratar de hacer equitativa la repartición de la riqueza y al tratar de mejorar las condiciones de vida de los habitantes; asimismo el decimoséptimo precepto contiene una protección hacia la propiedad privada, para la preservación de la seguridad jurídica de la tenencia.

Es de hacer notar que, los veintitrés puntos dados por Morelos para la constitución, dieron paso a la Constitución de 1814, cuyo título original es

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Sancionado en Apatzingán a 22 de Octubre de 1814"<sup>37</sup>.

Este documento constitucional, integra una de las expresiones normativas más aproximadas a las ideas Juan Jacobo Rousseau. Esta constitución tiene un valor histórico, más que normativo, porque nunca tuvo vigencia<sup>38</sup>. Destacan los siguientes señalamientos:

- a) Mantuvo la intolerancia religiosa en favor de la religión católica.
- b) Definió la soberanía como la facultad de dictar leyes y de establecer libremente la forma de gobierno y le asignó como atributos la imprescriptibilidad, la inalienabilidad y la indivisibilidad, precisando su origen popular y atribuyendo su ejercicio a los diputados representantes de la nación.
- c) Dispuso en favor del pueblo el derecho de modificar, alterar y abolir la forma de su gobierno.
- d) Estableció como causas de pérdida de la calidad ciudadana los crímenes de herejía, apostasía<sup>39</sup>, y aquellos cometidos contra la nación.
- e) Contempló los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad en favor de los ciudadanos.

---

<sup>37</sup> Tena Ramírez, op cit., Pág. 32.

<sup>38</sup> Sánchez Bringas, op cit, Pág. 85.

<sup>39</sup> Según el diccionario Enciclopédico Olympia, es abandonar la religión, en este caso la católica.

f) La forma de Estado fue centralista en tanto que no prescribió grados de autonomía en favor de las provincias. Adopto una forma de gobierno republicana con visos de gobierno convencional porque si bien es cierto que se separo de los órganos del Estado y los hizo residir el Supremo Congreso, en el Supremo Gobierno y en el Supremo Tribunal de Justicia, atribuyo al primero las facultades de nombrar a los integrantes del gobierno y del tribunal de justicia.

g) El órgano ejecutivo se deposito en tres individuos que gobernarían por cuatrimestres en forma sucesiva.

Los artículos, que en la Constitución de 1824, contienen alguna referencia a nuestro tema, son:

"Artículo 34.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y a disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la ley."

Al hablarnos de individuo de la sociedad, nos refiere, al termino Ciudadano y a la capacidad que adquiere, para ser propietario de una porción de tierra, la cual estaba señalada solo para los españoles, y que desgraciadamente solo la podían adquirir las personas pudientes, siendo inalcanzable para la mayor parte de la población.

" Artículo 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la publica necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".

Aquí encontramos nuevamente, una protección a la propiedad privada y a la posibilidad, de la expropiación por causa de utilidad pública, mediante retribución económica.

No encontrando entonces, en esta constitución, referencias claras sobre la vivienda.

### **1.3.- La Constitución de 1824.**

A partir de Abril de 1824, el Congreso constituyente discutió el proyecto de constitución que fue aprobado el 4 de Octubre de ese mismo año. Este documento es considerado como la primera Constitución Política de la Nación y deriva puntualmente del acta constitutiva del 31 de Enero de 1824. La carta de Octubre de 1824, expresa la consolidación del triunfo del Republicanismo, sobre el Imperialismo, y del Federalismo, sobre el Centralismo.

Para el maestro Emilio Rabasa O., las Constituciones Mexicanas se inician con el acta constitutiva y la Constitución de 1824, donde hay un desprendimiento total, de todo tipo de legislación extranjera y el ejercicio absoluto de la soberanía y de la autodeterminación, elementos indispensables para poder reconocer una autentica constitución.<sup>40</sup>

La Constitución de 1824, estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 1830, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826, se reservaron para aquel año; pero ni éstas ni las posteriores a 1830, llegaron a ser votadas por el

---

<sup>40</sup> Rabasa O. Emilio, Historia de las Constituciones Mexicanas, Instituto de investigaciones UNAM, Segunda reimpresión, México 2000. Pág. 8.

Congreso. De tal modo la Constitución de 1824 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

Por lo que se refiere a su contenido, esta Constitución:

- a) Mantuvo la intolerancia religiosa, en favor de la iglesia católica.
- b) Determinó la forma del Estado Federal, inclinándose por el Republicanismo.
- c) Consagro el principio de la separación de poderes con cierta preeminencia en favor del Legislativo.
- d) Deposito el poder Ejecutivo en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y creo la figura del Vicepresidente, contemplando el principio de no reelección relativa; de esta manera, quien hubiese ocupado el cargo de presidente podría volver a ocuparlo después de un periodo intermedio, que entonces, era de cuatro años. El Presidente y el Vicepresidente eran electos por los Congresos Estatales, correspondiendo al de la Unión verificar el triunfo del ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos y de aquel que hubiere ocupado el segundo lugar, declarándolos, respectivamente Presidente y Vicepresidente. Este mecanismo fue poco afortunado porque la formula gobernante se integraba con dos adversarios políticos, deficiencia que se manifestó en la realidad política de esos años.
- e) Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran electos por las Legislaturas de los Estados y él computo de los votos correspondía hacerlo a la Cámara de Diputados.

- f) Estableció algunos derechos de seguridad jurídica en materia penal.
- g) Organizó el gobierno particular de los Estados precisando las obligaciones de esas entidades federativas y ciertas restricciones a sus poderes.
- h) Diseñó un sistema de reformas constitucionales basado en la participación de dos asambleas consecutivas: una legislatura calificaría las reformas y adiciones y la siguiente las aprobaría o rechazaría.<sup>41</sup>

De manera concreta, me referiré, a los siguientes artículos tomados del texto original:

"Artículo 112.- Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes:

III.- El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo del gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno."

Cabe recordar que, esta constitución contempla un gobierno tripartita, pero con una cierta inclinación hacia el poder legislativo, por lo que, en este artículo, encuentro la misma garantía de respeto hacia la propiedad privada,

---

<sup>41</sup> Sánchez Bringas, op cit, Pág. 89.

pero bajo la vigilancia y previa aprobación del Senado, como parte del poder Legislativo.

"Artículo 147.- Queda para siempre prohibida la pena de confiscación de bienes."

En un tiempo con tantos movimientos armados, la mejor manera de hacerse de recursos para la guerra, era la confiscación de bienes; dentro de los cuales, se contemplaban también los bienes inmuebles; este artículo, pone un freno a esta situación, salvaguardando los bienes de las familias.

"Artículo 161.- Cada uno de los estados tiene obligación:

VIII.- De remitir anualmente, a cada una de las Cámaras del Congreso general, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de la industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y fomentarse, con expresión de los medios para conseguirlo, y de su respectiva población y modo de protegerla o aumentarla."

Al establecerse, el modelo de organización federal, se pretendía dar fuerza a los estados de la Federación, a través de la Constitución; es por eso, que se solicitaban informes, de las actuaciones de los estados federados, asimismo y por lo que considero útil este artículo, para el desarrollo de mi tema, es que, se buscaba fomentar la economía, así como los asentamientos

humanos, en este caso habla de la población y el modo de protegerla y aumentarla.<sup>42</sup>

Por lo analizado, tampoco se encuentra de manera directa, una alusión al tema de esta tesis; por lo que puedo concluir que en esta constitución no se contemplaba el derecho a la vivienda

#### **1.4.- La Constitución de 1836.**

De la confusa variedad, de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir dos partidos, que andando el tiempo se llamaría liberal el uno y conservador el otro.

El primero, nombrado del progreso, en sus comienzos y de la reforma, después, propugnaba en cuanto a la forma de gobierno, la republicana, democrática y federativa.

El programa del partido conservador, difería punto por punto, del anterior. Adoptaba el centralismo y la oligarquía,<sup>43</sup> de las clases preparadas y con el tiempo se inclino hacia la forma monárquica, defendía los fueros y privilegios tradicionales.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Cabe hacer mención que después de la lucha armada, muchos Estados de la República, se vieron afectados con un descenso en la población, por lo que el gobierno, trató de repoblar zonas como las de las Californias, Sonora y Nuevo México, otorgando propiedades en estos territorios.

<sup>43</sup> Significa según el diccionario Jurídico Cabanellas, el gobierno de pocos, deviene de la etimología griega, itogos pocos y arché poder; En la actualidad se entiende por el usufructo del poder público por unas cuantas familias o grupos de poderosos negociantes que transforman en industria y lucro el desempeño de las funciones públicas supremas.

<sup>44</sup> Tena Ramirez Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S. A. México 1994. Decimoctava Edición. Pág. 199.

El primer episodio importante, de la lucha entre ambos partidos, se desarrolló en los años de 1832 a 1834. La administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar.

Un grave problema, que existió en nuestro país, fue la enorme riqueza que el clero acumuló durante el siglo XVIII y hasta mediados del XIX. Esta se manifestó, principalmente, en las grandes y numerosas fincas que poseía y que solo en raras ocasiones se enajenaban, a otras personas. Esos bienes constituían riqueza sin ninguna circulación, solo el clero la aprovechaba y se les conocía con el nombre de manos muertas.

El 18 de Noviembre de 1833, Gómez Farías, expidió una disposición sobre bienes de "manos muertas", señalando que no se podía ocupar, vender o enajenar, los bienes raíces y capitales de manos muertas en el Distrito Federal hasta que, por resolución del Congreso General, no se determinase lo que hubiera que hacerse.<sup>45</sup>

Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se tomaban, y al mismo tiempo se produjo un desmembramiento del partido progresista, dando origen al Partido de los Moderados, los cuales se unieron a los conservadores y dieron marcha atrás al proyecto de Gómez Farías.

Pero en virtud, de la fuerza que alcanzó este grupo, surgió la inquietud de reformar la Constitución Federal de 1824, dando paso a lo que conocemos como las Siete Leyes Fundamentales de 1836, la cual desencadenó en cierta medida la desincorporación de Texas, así como invasiones por parte de los

---

<sup>45</sup> Rabasa O. Emilio, op cit, Pág. 36

Estados Unidos de Norteamérica, teniendo como desenlace histórico la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio.

Dentro de las principales características de esta constitución sobresalen:

- a) Modificó la forma de Estado Federal a Unitario o Centralista y mantuvo la intolerancia religiosa a favor de la Iglesia católica.
- b) En la PRIMERA LEY<sup>46</sup>, se consagraron derechos de seguridad jurídica para los mexicanos.
- c) En la SEGUNDA LEY, se organizó a los poderes nacionales, rompiendo la tradición de los tres órganos públicos : Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al crear, además el SUPREMO PODER CONSERVADOR, compuesto por cinco individuos que disponían de facultades absolutas, como declarar la nulidad de las leyes y decretos y los actos del poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, también podían declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la república; suspender a la Corte de Justicia y al Congreso General, restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes cuando hubiesen sido disueltos por vías revolucionarias y declarar la "voluntad de la Nación".
- d) En la TERCERA LEY, destaca el hecho de que a pesar de haberse suprimido el sistema federal se mantuvo el bicammarismo y consecuentemente, el Senado de la República.

---

<sup>46</sup> Se le dio el nombre de Siete Leyes Constitucionales, por la forma en que esta constitución se encontraba dividida en siete capítulos, a los cuales se les nombró como Leyes.

- e) En la CUARTA LEY, se organizó al poder ejecutivo estableciendo en ocho años la duración del periodo presidencial, y creo un consejo de gobierno integrado por dos eclesiásticos, dos militares y nueve miembros de las clases sociales.
- f) En la QUINTA LEY, organizó al Poder Judicial y a los Tribunales Superiores de los Departamentos (antiguos estados).
- g) En la SEXTA LEY, se estableció la división del territorio nacional y las bases del gobierno interior de sus pueblos.
- h) En la SEPTIMA LEY, se definió el procedimiento de modificaciones constitucionales, llamadas variaciones constitucionales, y precisó la facultad exclusiva del Congreso de resolver las dudas sobre los artículos constitucionales. Impuso el voto censitario como requisito para ocupar los cargos de elección ciudadana, por ejemplo: para ser miembro del Supremo Poder Conservador, se exigía un capital que produjera, por lo menos, tres mil pesos de renta anual; para ser diputado, mil quinientos pesos; para ser senador, dos mil quinientos pesos y para ser Presidente, Cuatro mil pesos.<sup>47</sup>

Dentro de los artículos constitucionales contenidos, y de interés para este trabajo, se encuentran los siguientes:

"Primera Ley,

Artículo 2° Son Derechos del mexicano:

---

<sup>47</sup> Sánchez Bringas, op cit, Pág. 91.

Fracción III.- No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo."

Encontramos aquí, una Protección muy fuerte a la propiedad privada, como lo hemos visto, en las anteriores constituciones, pero aquí, ya se habla de un proceso de expropiación propiamente dicho, inclusive, permite la protección de la Suprema Corte de Justicia ante el acto mismo, y la suspensión de la ejecución hasta el fallo.

"Tercera Ley,

Artículo 45.- No puede el Congreso general:

Fracción III.- Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular.

A la ley solo le corresponde en esta línea establecer, con generalidad, contribuciones o arbitrios."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"Cuarta Ley,

Artículo 18.- No puede el Presidente de la República:

Fracción III.- Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3°, artículo 2° de la primera ley constitucional."

"Quinta Ley,

Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema son:

Fracción XXII.- Oír y decidir sobre los reclamos que se interpongan, en la capital de la República, acerca de la calificación hecha para ocupar la propiedad ajena, en los casos que trata el párrafo 3°, artículo 2° de la primera ley constitucional."

Encontramos, en estos tres artículos constitucionales, la prohibición de ocupar la propiedad de persona o corporación, tanto al Legislativo, al Ejecutivo y al poder Judicial, el cual solo conocerá de los reclamos que se interpongan.

"Sexta Ley,

Artículo 14.- Toca a las juntas departamentales:

Fracción VI.- Promover, por medio del gobernador, cuanto convenga a la prosperidad del departamento en todos sus ramos, y al bienestar de sus pueblos."

Se vislumbra, el objetivo social, que posteriormente estará contenido en la Constitución de 1917, al buscar la prosperidad y el bienestar del pueblo.

"Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia,

que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos."

Volvemos a encontrar, que las obras sociales eran las obras de bien común, así como la promoción de las actividades económicas, pero definitivamente, no encontramos referencias directas al tema propuesto en esta tesis.

#### 1.5.- Las Bases Orgánicas de 1843.

Desde que entro en vigor, la Constitución centralista de 1836, las fuerzas federales, reanudaron las acciones de resistencia y rebelión, generalizándose las tendencias contrarias a esa ley fundamental.

En Enero de 1841, el Congreso habría de iniciar, el estudio de un proyecto de constitución, elaborado en Junio del año anterior. Sin embargo, la situación política no lo permitió, porque tuvo lugar el desconocimiento del presidente Anastasio Bustamante y un nuevo acceso de Santa Anna al poder.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Tena Ramírez ,op cit, Pág. 580.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En Diciembre de 1841, fue convocado el congreso constituyente y una vez instalado, inicio sus sesiones en junio de 1842. Ante este Congreso, se presentaron dos proyectos constitucionales: el de la mayoría y el de la minoría. Las tendencias se inclinaban por el federalismo, lo que orillo a Santa Anna a pedir licencia y retirarse a su hacienda de Manga de Clavo y en su lugar, quedo Nicolás Bravo. El enrarecimiento político que estos hechos provocaron culminó con las acciones de la fuerza pública, que impidieron a los miembros del Congreso realizar sus sesiones.

En Diciembre de 1842, el presidente Nicolás Bravo, designó a ochenta notables que integrarían la junta nacional legislativa, para la elaboración de las Bases constitucionales, que fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843.<sup>49</sup>

El documento tiene las siguientes características:

- a) Mantuvo la forma de Estado centralista, y la intolerancia religiosa con exclusión de cualquier creencia diferente a la religión católica.
- b) Consagró derechos en favor de los habitantes de la República, comprendiendo a mexicanos y extranjeros, a diferencia de la Constitución de 1836 que sólo los dirigió a los nacionales.
- c) Suprimió al Supremo Poder Conservador y mantuvo la tradicional separación de poderes, integrando al legislativo con las cámaras de diputados y senadores –bicammarismo-. En este rubro destacan las restricciones al Congreso como las de derogar o suspender leyes

---

<sup>49</sup> Idem. Pág. 93.

prohibitivas de importaciones, a menos que lo autorizaran las asambleas departamentales, proscribir a los mexicanos o imponer penas.

- d) Dar efecto retroactivo a las leyes y suspender las garantías del gobernado.
- e) El poder ejecutivo se hizo residir en el presidente de la República quien duraría en el encargo cinco años.

Sin embargo, estas "Bases Orgánicas", no fueron suficientes para que el país, conociera la estabilidad. Fueron calificadas como un "producto militar", que necesariamente provocó un "despotismo constitucional".<sup>50</sup>

Dentro del texto original, encontramos el siguiente artículo relativo al tema:

\*Título Segundo.

Artículo 9º.- Derechos de los habitantes de la República:

Fracción XII.- La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará esta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley."

---

<sup>50</sup> Rabasa O. Emilio, op cit, Pág. 53.

Encontramos nuevamente, una protección a la propiedad privada, la cual solo puede ser expropiada, por causa de utilidad pública y previa la indemnización respectiva; es de hacer notar, que las constituciones que se han analizado y en la presente, la preocupación principal de los constituyentes, era el dar jurídicamente las bases para la organización del Estado, dejando quizá un poco de lado, las cuestiones sociales, y de manera directa la vivienda, no encontrando nuevamente en estas Bases Orgánicas referencia directa de nuestro tema.

#### 1.6.- El Acta de Reformas de 1847.

El Congreso, electo, conforme a las Bases orgánicas de 1843, se opuso a Santa Anna y fue disuelto por Valentín Canalizo, presidente interino. El general José Joaquín Herrera, desconoció al presidente, ocupó el Poder Ejecutivo y reinstaló al Congreso, que en su primer acto, destituyó a Santa Anna, quien huyó a Cuba en destierro. En 1845, un nuevo pronunciamiento, acaecido en San Luis Potosí, dio lugar a otra convocatoria a Congreso constituyente. El presidente en turno, Mariano Paredes Arrillaga, hizo la convocatoria en enero de 1846 y el Congreso se integró el 9 de junio sin que pudiera culminar su objetivo.

Por su parte, el presidente Paredes, ante la guerra con Estados Unidos, manifestó su desesperación y también sus simpatías monarquistas, lo que provocó el pronunciamiento de la Ciudadela encabezado por el general Mariano Salas, donde solicitó la reunión de un nuevo Congreso constituyente y el regreso de Santa Anna, quien ingresó al país en agosto de 1846, en medio del conflicto con Estados Unidos y, entonces, como federalista, exigió el restablecimiento de la Constitución de 1824.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Sánchez Bringas, op cit. Pág. 93.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Congreso, que al propio tiempo, era ordinario y constituyente, inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846 y estuvo a punto de ser disuelto, cuando Gómez Farías, en sustitución de Santa Anna, expidió la ley sobre bienes eclesiásticos, para obtener recursos económicos de la iglesia y poder sostener la guerra. Estos hechos provocaron la rebelión de los "polkos" que demandaban la salida de Gómez Farías y un nuevo constituyente; Santa Anna regreso al poder y la salida de Gómez Farías permitió continuar las sesiones.

El 21 de mayo de 1847, se expidió el Acta de reformas, aun y cuando los ejércitos de Estados Unidos, habían ocupado la ciudad de Puebla. El documento Constitucional tiene las siguientes características:

- a) Restableció la Constitución de 1824 y con ella, la forma de estado federal; expreso la típica concepción liberal individualista de reconocer las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad como derechos del hombre.
- b) Restituyó a los estados, haciendo desaparecer los departamentos.
- c) Entre los Requisitos para ser senador, señaló haber ocupado alguno de los siguientes cargos: Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del despacho, Gobernador de Estado, miembro de alguna Legislatura, Enviado Diplomático, Ministro de la Suprema Corte de Justicia o Jefe superior de Hacienda.
- d) Consagro el juicio político en contra de los funcionarios públicos que tuviesen fuero.

- e) Reiteró la separación de poderes y suprimió la Vicepresidencia de la República.
- f) De manera especial destaca el establecimiento del Juicio de Amparo en el nivel nacional por el impulso del jurista jalisciense Mariano Otero.<sup>52</sup>

El texto original, del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, señala en diversos artículos, lo siguiente:

"Artículo 5°.- Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas."

"Artículo 25.- Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare."

En los dos artículos anteriores, encuentro una fuerte protección, a lo que con el paso del tiempo, serían las garantías individuales de los mexicanos, tanto en su libertad, seguridad y propiedad; asimismo se reafirma la posibilidad de ampararse, ante actos, que en este caso, podrían ser los que afectasen la propiedad.

---

<sup>52</sup> Idem. Pág. 93.

En esta Acta Constitutiva de Reformas, tampoco encuentro referencias directas a la vivienda.

### **1.7.- La Constitución de 1857.**

Tras el movimiento revolucionario, encabezado por Juan Alvarez y que concluyo con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el gobierno de Santa Anna, se convoco a un Congreso Extraordinario, reunido en la Ciudad de México, en febrero de 1856.

El 5 de febrero de 1857, fue aprobada y jurada, la nueva Constitución por el congreso constituyente y el Presidente Ignacio Comonfort.<sup>53</sup>

Esta Carta, estableció una estructura semejante a la Constitución vigente, salvo las reglas relativas al constitucionalismo social y a la conformación del órgano legislativo de la Federación. Destacan las siguientes características:

- a) Reglamentación de los derechos del gobernado, en especial, el artículo 1º, prototipo del individualismo, que señala los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales por lo que todas las leyes y todas las autoridades debían respetar y, sostener las garantías constitucionales.

---

<sup>53</sup> Tena Ramírez, op cit. Pág. 604.

- b) En el capítulo primero consagró las garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica y el procedimiento de suspensión de garantías en los casos de emergencia.
- c) Determinó al pueblo como titular de la soberanía nacional señalando que *de él* dimana el poder público y que tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar, o modificar la forma de su gobierno.
- d) Estableció la forma de Estado Federal y de Gobierno Republicano, Representativo y Democrático.
- e) Definió él, principio de la división de poderes pero suprimió, al Senado de la República por lo que el Congreso se compuso exclusivamente con la de diputados.
- f) El Ejecutivo fue depositado en un individuo, determinándose el periodo presidencial en cuatro años y estableciendo que las faltas temporales y absolutas serían suplidas por el presidente de la Suprema Corte de Justicia.
- g) Reguló el Juicio de Amparo con las bases que actualmente tiene.
- h) Contempló un sistema de responsabilidades de servidores públicos incluyendo el juicio político.
- i) Dispuso reglas que garantizaron la autonomía de los estados señalando las prohibiciones y restricciones inherentes a toda organización federal.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Sánchez Bringas, op cit, Pág. 98.

La nueva Carta Magna, no logro estabilizar al país. El propio Comonfort la desconoció unos meses después de su promulgación, al sumarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga, dar un golpe de Estado y encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos a Benito Juárez, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la Presidencia de la República, en un caso como éste.

La rebelión derivó en la llamada Guerra de Tres años o Guerra de Reforma, entre los conservadores, que desconocían la Constitución y los liberales, que la defendían.<sup>55</sup>

Los artículos más importantes para los efectos del desarrollo de esta tesis, son:

"Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización: La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción (sic) de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución."

Encontramos, la protección del Estado, para la propiedad privada, ya definida en este ordenamiento, bajo los mecanismos de expropiación, así como la limitante, hacia las corporaciones eclesiásticas de adquirir bienes raíces.

---

<sup>55</sup> Idem. pág. 98

"Artículo 72.- El congreso tiene facultad:

XXI.- Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

XXIV.- Para fijar las reglas á que debe sujetarse la ocupación y enagenación (sic) de terrenos baldíos y el precio de estos."

La facultad que se le otorgó al Congreso para expedir leyes de colonización, sería el equivalente para la actual Ley de Asentamientos Humanos; asimismo, se le concedieron facultades, para vender las propiedades baldías o en manos muertas, haciéndolas aprovechables.

Es importante señalar que, el 25 de junio de 1856, el Presidente Ignacio Comonfort, expidió la Ley de Desamortización de los bienes del clero. De este ordenamiento resalta, la adjudicación en propiedad, de las fincas rústicas y urbanas administradas por la iglesia a quienes las poseían en arrendamiento. Se adjudicaron en propiedad las fincas urbanas a los inquilinos, determinándose como forma de pago el de la renta mayor que la iglesia recibiera en cada propiedad. Se ordeno la adjudicación en almoneda pública de las propiedades urbanas y rústicas que la Iglesia no tuviera en arrendamiento con excepción de aquellas destinadas de manera inmediata y directa al servicio u objeto de las funciones religiosas. se declaró la incapacidad legal de la iglesia de adquirir o administrar bienes raíces, salvo aquellos directamente destinados al desarrollo de su objeto.<sup>56</sup>

Lo anterior es un antecedente jurídico, que no prospero sino hasta la constitución de 1917, en busca de un beneficio social para los gobernados.

---

<sup>56</sup> Idem, pág. 97.

Así la constitución de 1857 concisa y progresista, generadora de múltiples aportaciones, sería de las mejores entre las nuestras. Sin embargo, a partir de su nacimiento, tendría una existencia dividida y azarosa.

Formalmente y con reformas, prevaleció hasta la aprobación, también el 5 de Febrero, de la de 1917, pero en verdad, por la guerra de Tres Años. La Intervención, la aplicación especial que de ella tuvo que realizar Juárez y la teórica observación efectuada por Díaz, la tornaron intermitentemente en su vigencia y singular en su cumplimiento.<sup>57</sup>

### **1.8.- Las Leyes de Reforma.**

A raíz del golpe de Estado de 1958, del cual resultó designado el General Miramón, como Presidente de la República por el bando conservador, Don Benito Juárez abandonó la capital y asumió la presidencia por el bando liberal, formando su gabinete en la ciudad de Guanajuato, con Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Manuel Ruiz y León Guzmán. De allí pasó a Guadalajara, después a Colima y por último embarco en Manzanillo el 11 de abril de 1858, en compañía de sus ministros, para arribar el 4 de mayo al puerto de Veracruz, donde acogido por el gobernador Gutiérrez Zamora, instaló el gobierno constitucional.<sup>58</sup>

Como respuesta a la guerra iniciada por los conservadores apoyados por la iglesia católica, el Presidente Juárez expidió una abundante legislación que privó al clero de una buena parte del poder político y económico que ejercía en la sociedad. Esta Legislación se conoce como Leyes de Reforma.

---

<sup>57</sup> Rabasa O. Emilio, op cit. Pág. 77.

<sup>58</sup> Tena Ramírez. Pág. 632.

Estos ordenamientos comprendieron los siguientes temas:

Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos, del 12 de julio de 1859.

Ley, del Matrimonio Civil del 23 de julio de 1859.

Ley orgánica del Registro Civil, del 28 de julio de 1859.

Decreto del 31 de julio de 1859 que declaró la conclusión de toda intervención de la iglesia en los cementerios y los camposantos.

Decreto del 11 de Agosto de 1859 que prohibió la asistencia oficial de los servidores públicos a las funciones de la iglesia.

Ley sobre Libertad de Cultos, del 4 de diciembre de 1860.

Decreto de Secularización de los hospitales y establecimientos de beneficencia, del 2 de febrero de 1861.

Decreto de extinción de las comunidades religiosas, del 26 de febrero de 1863.

De lo más importante de estas leyes, es la Ley de nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, la cual en su artículo 1º, a la letra dice:

"Artículo 1º Entran en dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicaciones que hayan tenido."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"Artículo 2º Una ley especial determinará la manera y forma de hacer ingresar al tesoro de la nación todos los bienes de que se trata el artículo anterior."

Cabe señalar, que fueron muchos bienes inmuebles, los que se nacionalizaron, de entre ellos inmuebles urbanos, que eran arrendados a civiles, pero en este caso no se menciona ninguna acción de otorgamiento de vivienda para los ocupantes, por lo que no hay referencia directa, al tema en forma concreta.

## **2.- La vivienda en la Constitución de 1917: análisis del texto original.**

Porfirio Díaz gobernó de 1876 a 1880 y de 1884 a 1911, en el periodo de 1880 a 1884, ocupó la presidencia Manuel González, persona de su total confianza, por lo tanto, gobernó durante treinta y cinco años. Durante ese periodo se incrementaron las injusticias sociales en el campo y en las ciudades; se impulsó la industria y se desarrollaron las comunicaciones del país a través de las inversiones extranjeras, pero la riqueza, se concentró en pocas personas, perjudicando a amplios sectores de la población. Los trabajadores carecían de derechos y los campesinos se encontraban en situación semejante, a la del sistema medieval, con las tiendas de raya y su acasillamiento. El panorama se complementó con el despojo de las tierras a indígenas y campesinos, realizado por las compañías deslindadoras y con la ausencia de derechos y libertades políticas que afectaban a la nación.

El siglo XX, se inauguró con la expedición de leyes laborales en los Estados de México (1904) y Nuevo León (1906); con las huelgas de Cananea y Río Blanco (1906), que culminaron en hechos violentos, en perjuicio de los trabajadores; con el Manifiesto a la nación del Partido Liberal Mexicano, del 1º

de Julio de 1906, en que se reclamaron derechos sociales a favor de los obreros<sup>59</sup> y con el Plan de San Luis, de 1910, que bajo el lema de "Sufragio efectivo y no reelección", inició la Revolución Mexicana. El destierro de Porfirio Díaz y las elecciones realizadas en forma excepcionalmente honrada, que llevaron al poder a Francisco I. Madero, marcaron el triunfo de la primera etapa revolucionaria,<sup>60</sup> la cual culminaría con el triunfo de la revolución Constitucionalista de Venustiano Carranza, victoria que culminó en la convocatoria, para reformar la Constitución de 1857, dando paso a las sesiones que dieron origen a la Constitución de 1917.

En un principio, Carranza, envió un proyecto de constitución, el cual tomaba como base la Constitución de 1857, reformando varios artículos, pero dejando fuera las reivindicaciones para los trabajadores y para los campesinos; al respecto el maestro Emilio Rabasa O. señala:

"La verdad es que el proyecto de Carranza sufrió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que promulgo el 5 de Febrero de 1917, fue, no una reforma a la de 1857 – aunque de ella herede principios básicos, como son: forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales – sino una nueva ley que, olvidando los límites del derecho constitucional clásico y vigente entonces en el mundo, recogió en sus proyectos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó originales instituciones sociales y económicas en su beneficio. Esto se hizo patente, sobre todo, en la elaboración y aprobación de los artículos 3º, 8º, 27, 123, 130 y 131 de la Carta de Querétaro."<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> En su punto 26, el Manifiesto del Partido liberal Mexicano, a la letra señalaba: "Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios."

<sup>60</sup> Sánchez Bringas, op cit. Pág. 100.

<sup>61</sup> Rabasa O. Emilio, op cit, Pág. 84.

Es importante recalcar, que el Constituyente de 1917, estaba formado por una verdadera pluralidad de personajes, lo conformaban desde campesinos y obreros, hasta abogados, ingenieros, médicos, militares y personajes de las más variadas profesiones y actividades, lo que permitió, que los temas en debate, tuvieran por lo menos, la opinión de un experto, o de una persona conocedora de la realidad imperante y de las necesidades esenciales del pueblo, lo que en nuestras actuales Legislaturas, no se da.

La Constitución de 1917, fue promulgada el 5 de Febrero y entro en vigor el 1° de mayo de ese mismo año; el artículo de interés para este trabajo es el 123, en su fracción XII, que en su texto original decía a la letra:

"Art. 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general, sobre todo contrato de trabajo:

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, 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 estuviesen situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas."

En los anales de la Constitución de 1917, se recuerdan las posturas de José Natividad Macías, respecto de la obligación social, para generar las

condiciones que permitieran dotar de habitación digna, a las clases trabajadoras.

Cabe señalar que para entonces, ninguna legislación (aún las más avanzadas), se pronunciaba al respecto. La vivienda representa una condición social que incide directamente en el nivel y calidad de vida de la sociedad. La vivienda es una necesidad familiar básica, de cuya satisfacción dependen la alimentación, la salud y, la educación. Es, por ello, un parámetro del desarrollo social de una comunidad.<sup>62</sup>

Además, la importancia de este artículo constitucional, es que, de manera general, los trabajadores adquirieron una nueva clase de derechos y de garantías, las llamadas sociales.

### **3.- Reformas Constitucionales en materia de vivienda.**

Como se ha comentado, el Constituyente, otorgó a los trabajadores, un derecho social y a los patrones, una obligación directa de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, a cambio de una renta equivalente al .5% mensual del valor de la propiedad; pero al paso del tiempo, esta obligación ha cambiado de titular y ya no es, en cierta forma, una obligación directa de los patrones, sino una labor que el Estado realiza para ayudar a obtener vivienda, por eso, es importante analizar las reformas que ha sufrido el artículo 123 constitucional y conocer el nacimiento del párrafo sexto del artículo 4º constitucional, que tutela esta actividad.

---

<sup>62</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, PODER JUDICIAL FEDERAL, México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Tomo I México 1997, comentario de Rodolfo Lara Ponte, pág. 47.

*Texto original del artículo 123:*

"Art. 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general, sobre todo contrato de trabajo:

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

Reforma publicada en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929.

"Art. 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán tal trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo."

En esta reforma, solo encontramos que se faculta a las legislaturas de los estados, a expedir Leyes laborales, con base en las necesidades regionales y sin contravenir a la propia constitución.

Reforma y adición del 21 de octubre de 1960, publicada el 5 de diciembre del mismo año, relativa al artículo 123.

"ARTICULO 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

f) Se proporcionaran a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados."

En esta reforma, encontramos, que se faculta solo al Congreso de la Unión, para legislar sobre materia laboral y se crea el apartado A), que se encarga de la relación entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y los patrones, bajo todo contrato de trabajo; y el apartado B), entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores.

Reforma a la fracción XII del Apartado A del Artículo 123, de 9 de febrero de 1972, publicada el 14 del mismo mes y año.

"ARTICULO 123.-

APARTADO A.-

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

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad."

Al reformarse la fracción XII del artículo 123, para ser reglamentado este derecho, fue sustituida la obligación del patrón en forma individual, al desaparecer el vínculo jurídico existente entre empresario y trabajador, esto es, la relación de acreedor y deudor, para dejar como sujeto de obligado al INFONAVIT, el cual, después de haberse implementado las reformas, habría de encargarse del cumplimiento de la obligación.

Con ello, se sustituye la obligación patronal, por, "Una obligación social, con destinatario indiferenciado"<sup>63</sup>

El Maestro Mario de la Cueva, considera que tales reformas, constituyeron un despojo a los trabajadores, de un derecho que les había otorgado el pueblo.

Reforma al inciso f) de la fracción XI, del Apartado B) del Artículo 123, de 8 de Noviembre de 1972, Publicada el 10 del mismo mes y año.

Artículo 123.-

B.-

XI.-

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirla repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que

---

<sup>63</sup> Buen Lozano Nestor de, Derecho del Trabajo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1981. Pag.242

corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."

En esta reforma, se aplica el criterio anterior, de crear un organismo encargado de la seguridad social y administrar las aportaciones de los trabajadores, para con ese fondo, otorgar créditos para vivienda.

Reforma al Apartado B) del Artículo 123, de 7 de Octubre de 1974, Publicada el 8 del mismo mes y año.

"Artículo 123.-

A.-

B.- Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores."

Se excluyen los territorios federales.

Reforma y adición al Artículo 123, Apartado A, Fracción XII, de 27 de Octubre de 1977; Decreto publicado en el Diario Oficial de 9 de Enero de 1978.

"Artículo 123.-

A.-

XII.-

Además en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar."

Con esta reforma, se busca otorgar más facilidades a los trabajadores, otorgándoles servicios y recreación, siempre y cuando, la población laboral exceda los doscientos. También se busca que los centros de trabajo no se conviertan en expendios de alcohol y apuestas, a manera de proteger los salarios de los trabajadores.

*Reforma de adición al Artículo 4° Párrafo Quinto, de fecha 7 de Febrero de 1983, Publicada el 10 del mismo mes y año.*

Artículo 4°.-

"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".

Nuestra Constitución Política, ha logrado, importantes avances en sus postulados sociales; entre ellos, la vivienda, la cual requiere de la intervención del Estado, en su papel regulador, que hasta antes de la incorporación del párrafo que se comenta, se había desplegado a favor de los trabajadores primordialmente.

No obstante, estas garantías sociales, en favor de los trabajadores, existe un gran sector de la población carente de habitación, que por no tener el carácter de asalariado, estaba ausente del reconocimiento, en el ámbito constitucional, de un derecho tan esencial, como el que posibilita el acceso a una vivienda digna y decorosa, y que precisara, la responsabilidad del Estado, para facilitar instrumentos y apoyos adecuados encaminados a otorgar a toda familia, de un

techo indispensable, y que a la vez, como disposición de la ley suprema, generara una conciencia colectiva sobre la necesidad de que la familia mexicana, por su significado en términos de bienestar, salud, productividad y como factor real de progreso, cuente con habitación digna.

Este ordenamiento, al igual que la salud, por ejemplo, reviste el nivel de garantía de origen social, cuyos destinatarios son los núcleos familiares y es procurada, mediante leyes específicas, que permitan la actuación estatal respectiva, es decir, no podemos hablar de una garantía individual de la norma jurídica, sino que, el bien tutelado, es el bienestar de la familia. Más que, como un núcleo de personas, con apellidos afines, intereses mutuos y necesidades de un mismo orden, como una organización social con obligaciones y derechos.

De ahí que, si bien, la vivienda correspondería en principio, a todo ser humano como garantía a su dignidad existencial, el legislador al comprenderlo, en razón de su complejidad y sus relaciones naturales, lo reconoció como integrante de una familia y no en lo particular, optando por prescribir como titular del derecho a la vivienda a "Toda Familia" y no precisamente a "Toda persona", como en el caso de otros derechos, que aparecen en el mismo artículo.<sup>64</sup>

Pero citando al maestro Ignacio Burgoa sobre el ejercicio de este derecho, que la constitución otorga, opina que:

---

<sup>64</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, PODER JUDICIAL FEDERAL, México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Tomo I México 1997, comentario de Rodolfo Lara Ponte, pág. 47.

"Está subordinado, en cuanto a su goce y ejercicio, a las condiciones económicas y sociales que permitan su efectividad práctica, sin ellas tal derecho se antoja onírico o quimérico".<sup>65</sup>

#### **4.- Conclusiones al segundo capítulo.**

En la historia constitucional de nuestro país, no se encuentra, tutelado el derecho a la vivienda, sino hasta la constitución de 1917, sin embargo, es interesante conocer las razones históricas y políticas, por las que no era de suma importancia legislar en materia de vivienda.

La razón principal, consistía en que, lo que se buscaba, era unificar la gran nación que es México y dar solidez al sistema político que gobernaba; sin embargo es importante señalar que un detonante del movimiento armado de 1910, fue el que una gran parte de la población, carecía de propiedades y por ende de un lugar donde vivir, de ahí la importancia en nuestros días de la vivienda, además de ser un factor de bienestar y de progreso, el que la mayor cantidad de mexicanos, cuenten con vivienda digna y decorosa.

Asimismo, recordemos que es un derecho constitucional el poder acceder a una vivienda, a través de los mecanismos creados para ello y por lo tanto, las autoridades creadas para tal fin, deben buscar los mecanismos más apropiados para poder alcanzar este fin y el mayor número de familias mexicanas cuenten con una vivienda.

---

<sup>65</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, Las garantías individuales, Vigésima tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1991. Pág. 277.

# **CAPÍTULO III.-**

## **EL DERECHO A LA VIVIENDA, EN EL DERECHO COMPARADO.**

1.- Chile. 2.- Cuba. 3.- España. 4.- Consideraciones al tercer capítulo.

## 1.- Chile.

Es interesante abordar el caso chileno en materia de vivienda. Este país, tiene un antecedente histórico y jurídico importante, en donde las políticas sociales, se han inclinado a resolver esta problemática que aqueja a muchos países de América Latina, incluido el nuestro.

Encontramos una continuidad en materia de leyes; por ejemplo una Ley de Habitaciones Obreras de 1906, siendo la primera que aborda el tema habitacional en Chile. Para la elaboración de la Ley Chilena sirvieron de base la legislación belga y francesa de los años de 1809 y 1894.<sup>66</sup>

Resalta la importancia que tuvo en el ámbito europeo, la experiencia inglesa. En su conjunto, estas legislaciones intentaron abordar las graves carencias de vivienda, que afectaban a vastos sectores de su población, que vivían en condiciones de pobreza y de ausencia de servicios de urbanización. Estas iniciativas, tuvieron algunos elementos comunes; por una parte, una sólida orientación higienística y por la otra, un fuerte componente, enfocado a fomentar la construcción de nuevas viviendas, a partir de la concesión de incentivos económicos, hacía las empresas constructoras.

Asimismo, existe una ordenanza de 1843, que regulaba las habitaciones de los sectores populares, en forma más precisa, los cuartos redondos, entendiéndose como tales, aquella vivienda que no tenía más luz, ni ventilación, que la que provenía de la puerta de entrada.

---

<sup>66</sup> Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Agosto de 1999, <http://www.ub.es/geocrit/sn-45-1.htm>.

En 1883, la municipalidad de Santiago estableció diversas concesiones y franquicias, a los constructores de habitaciones para obreros, y en 1888, dictó un reglamento para la construcción de conventillos (cuartos redondos, alineados a lo largo de una calle interior).

Estas disposiciones serían luego, incorporadas en su conjunto en la Ley de la Comuna Autónoma de 1892, la que prohibió la construcción de ranchos de paja dentro de ciertos límites urbanos, e incluyó entre las acciones municipales, la de fomentar la construcción de conventillos higiénicos, realizando planos y ofreciendo ventajas tributarias a las empresas, que se dedicaran a la construcción de este tipo de viviendas.

Lo descrito constituye, en términos generales, los antecedentes legales que tuvo la promulgación de la Ley 1838 de habitaciones Obreras de 1906.<sup>67</sup> Con esta normatividad, se crearon los consejos de Habitaciones para Obreros. Dentro de sus atribuciones, estaba, la de favorecer la construcción de viviendas higiénicas y baratas destinadas a ser arrendadas o vendidas; tomar medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones obreras existentes, tanto en lo jurídico como en las condiciones sanitarias y de construcción; fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios y fomentar la creación de sociedades de construcción.

En este escenario, en 1925, se procedió a la promulgación del Decreto Ley 261, conocido como Ley de la Vivienda, que establecía la reducción del 50 por ciento de la renta de alquiler, de las propiedades declaradas insalubres; limitación de los precios de los arriendos de las viviendas salubres; exención del

---

<sup>67</sup> En algunos países a diferencia del nuestro, las leyes y decretos son numeradas, por lo que en este caso se habla de la Ley 1838, que es el número que le corresponde.

pago de contribuciones; y prohibición de desalojo a los arrendatarios antes de los seis meses, entre las medidas más relevantes. En el mismo año 1925, se produce la creación de la Ley 308, que marcó el inicio de una dinámica de realizaciones por parte del Estado, que influirían en el conjunto de la política social, que comenzaba a gestarse en esos días. Esta Ley 308, creó el Consejo de Bienestar Social, que reemplazó al Consejo de Habitaciones Obreras de 1906, el que mantuvo las atribuciones impuestas por este último. Con esta iniciativa se buscó activar con mayor impulso la construcción de nuevas viviendas e intentó promover la participación de cooperativas en la construcción de alojamientos, incentivando para ello la exención de impuestos municipales en edificios colectivos.

El Estado, fue adquiriendo más compromiso con el problema habitacional. Intervino fijando normas de construcción, fomentó la intervención del sector privado, reguló los arriendos y buscó proteger a la población de los especuladores, promovió la creación de cooperativas de vivienda y por último también comenzó a construir directamente nuevos lugares de alojamiento para la población más necesitada. Las limitaciones que se plantearon en la aplicación de estas medidas en las primeras décadas del siglo XX, fueron tenidas en cuenta para crear en 1936 la Caja de Habitación Popular, que sería hasta 1952 el ente encargado de desarrollar los programas relativos a la vivienda social. Esta agencia del Estado tuvo como objetivo central la edificación de viviendas salubres y baratas, estimulando preferentemente la iniciativa privada. Operativamente dependería del Ministerio del Trabajo y sería administrada por un Consejo Superior compuesto de diez miembros. Entre las funciones principales del organismo en cuestión cabe destacar, la construcción

de viviendas, la concesión de préstamos, la urbanización de barrios obreros y la concesión de subsidios, entre las más significativas.<sup>68</sup>

En la década de los cincuentas, se materializa la creación de la Corporación de Vivienda (CORVI), su nacimiento está vinculado a la reforma de la administración pública que se produce en Chile hacia ese período, época en la cual por primera vez se habla de Planes de Vivienda, fortaleciéndose la construcción de grandes conjuntos habitacionales, que en países como España son llamados Polígonos de Vivienda y en Francia, Grands Ensembles. La CORVI es concebida como una especie de organismo motor del Plan de Vivienda, el cual a su vez debía ser formulado por el Ministerio de Obras Públicas, según lo estipulado en la nueva orgánica del Estado chileno implantada en los años cincuenta. De acuerdo a lo señalado en el decreto de creación de dicha agencia gubernamental, la CORVI estaría encargada de la ejecución, la urbanización, la reconstrucción, la remodelación y la reconstrucción de barrios y sectores comprendidos en el Plan de Vivienda y en los Planes Reguladores elaborados por el Ministerio de Obras Públicas; además sería su responsabilidad el estudio y fomento de la construcción de viviendas económicas.

Hacia el período ya señalado, se comienza a impulsar, una de las modalidades de solución habitacional, que se ha mantenido hasta nuestros días en Chile. Se trata del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, vinculado en su origen al Convenio Básico de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de Chile y Estados Unidos. El programa aludido, se basó en el beneficio

---

<sup>68</sup> Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Agosto de 1999, <http://www.ub.es/geocrit/sn-45-1.htm>.

recíproco del trabajo de los participantes, siendo auxiliado por el apoyo técnico de una entidad, externa, ya sea de origen estatal, municipal o privada.

La década de los Sesentas en Chile, estuvo marcada en materia habitacional por un hecho que también tendría consecuencias hasta el día de hoy. Se trata de la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley Número 2, el cual establece el Programa Nacional de Vivienda que comienza a incentivar el ahorro previo de las postulantes a viviendas sociales antes de acceder a ellas, instaurándose así también lo que se llamó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la vivienda. Por otra parte, el Decreto con Fuerza de Ley Número 2, tiene una componente muy marcada, que apunta a buscar la participación del sector privado, en la construcción de unidades habitacionales definitivas; para ello se incentiva a las empresas y agentes inmobiliarios con exenciones fiscales, que también beneficiarían a los propietarios individuales, según los metros construidos. Las soluciones impulsadas van ahora desde la autoayuda hasta la vivienda terminada llave en mano. Hacia este período también se comienzan a propiciar en aquellas unidades de autogestión la caseta sanitaria, la cual corresponde a una unidad constructiva que consta de baño o lavabo, cocina y un recinto para lavadero o fregadero, a partir del cual los beneficiarios deben construir sus viviendas para consolidarla definitivamente; dicha alternativa en la actualidad sirve de base a la mayoría de los programas de vivienda progresiva.

Los finales de la década de los sesentas, reciben con mayor magnitud la influencia de los movimientos sociales en materia habitacional. Por esos años, se observa un aumento en la demanda de viviendas en las ciudades, debido, por una parte, al incremento del crecimiento vegetativo de la población y, por la otra, a la llegada de un mayor número de migrantes desde las áreas rurales. Las respuestas del Estado, continúan tomando en consideración, lo

desarrollado en los años anteriores, sin embargo, el contexto político social requiere de soluciones relativamente rápidas, ante la coyuntura planteada. Una de las soluciones planteadas, en el segundo lustro de los sesentas, está referida a las llamadas Operaciones Sitio, basada en los principios de la autoconstrucción, por algunos llamada también Operación Tiza, aludiendo a la precariedad de los elementos involucrados en ella. Esta alternativa privilegió el acceso a la tierra, más que a la vivienda, la que sería en definitiva responsabilidad del beneficiado.

Cabe destacar la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que tendría como misión fundamental la formación de toda la política habitacional, el control y orientación de la actividad privada, la distribución de recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias. Esta nueva entidad estableció el Plan de Ahorro Popular, que tiende a perfeccionar lo ya planteado en años anteriores, estableciendo nuevas categorías de vivienda según los ingresos de las familias demandantes

Los comienzos de la década de los setenta, continuaron siendo de gran presión social. Las ciudades chilenas, mostraban ya casi tres décadas de ocupaciones ilegales de terrenos; estos asentamientos precarios mostraban la demanda insatisfecha de los esfuerzos realizados por el Estado chileno para paliar el déficit habitacional. En efecto, la evolución mostrada por el déficit habitacional en Chile en el tercer cuarto del siglo XX es de un crecimiento notable y ha pasado por períodos de bajada y aumento relativamente altos. En

1952 el déficit alcanzaba las 156,205 viviendas, en 1960 era de 454,000 y en 1970 se llegaba a las 592,324.<sup>69</sup>

Este déficit originó la aparición de los grupos llamados "Los comités de los sin casa", los cuáles pasaron a convertirse en un movimiento de pobladores, coordinados a escala nacional y políticamente dirigido por partidos proletarios y vinculados a las nuevas organizaciones revolucionarias, que empezaban a formarse en Chile.

Las poblaciones que originaron estos movimientos, se denominaron Campamentos, término que hace alusión a su fragilidad y al carácter paramilitar combativo que ellos representaban.

El período 1970-1973, se caracterizó por planes anuales, que fueron los motores de la política social de aquella época, y que tuvieron como principio básico la concepción de que la vivienda es un bien al cual tienen derecho todos los habitantes y su reparto no se puede regir por reglas económicas, sino por necesidad y condiciones sociales. El papel de Estado sería ahora más activo, dentro de sus principios se planteó que él debía ser el propietario del suelo, y el encargado de construir y controlar de acuerdo con las exigencias urbanísticas y sociales; las cuales debían mandar sobre aquellas de carácter especulativo. Los nuevos fundamentos de la gestión fiscal, provocaron la reacción de aquellos grupos empresariales involucrados en el sector de la construcción, al tiempo que alentó a trabajadores y pobladores ante el iniciar del proceso de estatización de dichas empresas. Se suprimió la autoconstrucción, es considerada socialmente injusta porque quitaba al trabajador sus horas de

---

<sup>69</sup> Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Agosto de 1999, <http://www.ub.es/geocri/sn-45-1.htm>.

descanso; contribuía a aumentar la cesantía o paro; y era técnicamente ineficiente y antieconómica.

El cambio sufrido en el país a partir de 1973, con el golpe de Estado que dio paso a la Dictadura Militar, se hizo sentir en todos los ámbitos de la vida nacional, teniendo repercusiones tanto en lo social como en lo institucional. La primera expresión significativa de la transformación que tendrían las políticas de vivienda estuvo representada por la creación de los Comités Habitacionales Comunales en 1974, que tuvieron como objetivo elaborar y ejecutar planes y programas encaminados a dar solución habitacional a las poblaciones con insatisfactorias condiciones de salubridad y de vivienda. La vivienda se concibe ahora como un derecho, que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro; la familia y el Estado comparten responsabilidad para producir este bien. Se decide fomentar y apoyar la creación de un mercado abierto de viviendas, siendo responsabilidad del sector privado la producción de las mismas.

Desde 1978 se incorporan algunas correcciones en materia de Vivienda Social en la política del Gobierno Militar, introduciéndose nuevos estándares habitacionales, junto con un cambio substantivo en el sistema de acceso a la vivienda, planteándose hacia la época el sistema de Subsidio Habitacional que actualmente funciona en Chile. Hacia fines de la primera mitad de la década de los ochenta la construcción de viviendas sociales dirigidas a los sectores más carentes de la población del país comienza a tener importancia creciente en la política habitacional del gobierno de la Dictadura Militar (1973-1989). Además, hacia 1979 cobran importancia las erradicaciones de los antiguos Campamentos que existían en las áreas urbanas del país, cuyos habitantes fueron beneficiados con el Programa aludido, pero la gran mayoría de los ayuntamientos de destino, por su carácter periférico y sus escasos niveles de inversión, no contaban con infraestructura y equipamiento como para recibir

adecuadamente a nuevos contingentes de población. A la vez, los mencionados programas tuvieron un impacto negativo al interior de la ciudad. La nueva localización de las poblaciones de erradicación, asociada al bajo costo del suelo, contribuyó a acentuar algunos aspectos críticos, vinculados al excesivo crecimiento del suelo urbano que han tenido varias ciudades chilenas en las últimas décadas. Este hecho ha exacerbado una serie de problemas ambientales referidos a la urbanización de suelos naturales e invasión de áreas de riesgo geofísico.

La alternativa de vivienda popular más significativa desde 1978, ha sido el Programa de Vivienda Básica, que sólo en el período 1991-1995 ha involucrado 122.078 unidades en todo el país, de un total de 441.581 soluciones de vivienda social que se han construido en Chile en el período de 1978 a 1995.<sup>70</sup> Le siguen en importancia relativa el Programa Especial de Viviendas, actual Programa Especial de Trabajadores, que permite acceder a viviendas sociales a grupos asociados en instituciones públicas y privadas, los Programas Vivienda Progresiva (Primera y Segunda Etapa), y el Programa de Subsidio Rural, entre los más relevantes:

Las soluciones habitacionales entregadas por estos Programas están basadas en estándares mínimos, que van desde la caseta sanitaria hasta unidades básicas con baño, cocina, sala de estar y dormitorios.

Desde el inicio de los Gobiernos de la Concertación (1990 hasta la fecha), han comenzado a desarrollarse algunos programas nuevos, como el de vivienda progresiva, el que sin embargo basa su acción en elementos que ya habían formado parte de algunos de los planes de vivienda anteriores, como los programas de autoconstrucción de la década del cincuenta y los de lotes con

---

<sup>70</sup> Idem

servicio que son complementarios en el tiempo a las tipologías habitacionales actuales.

Sin embargo, se han formulado algunos cambios que apuntan fundamentalmente a dar mayor variedad a los modos de postulación y a fortalecer el acceso de los sectores medios a la vivienda propia. Por ejemplo, en el Programa de Vivienda Básica, se ha intentado introducir modificaciones para facilitar el acceso del adulto mayor y de las mujeres jefas de hogar.

Recientemente, se ha creado el Leasing Habitacional, o Sistema de Arrendamiento de Viviendas con Promesa de Compraventa (Ley 19.281 de 1995).<sup>71</sup> Este programa permite arrendar una vivienda y que cada dividendo cancelado se reste del precio total de ella, sistema que se ha formulado básicamente para fortalecer el acceso habitacional de los grupos de ingresos medios.

Respecto a la localización de los asentamientos de vivienda social, estos tradicionalmente, se han ubicado en la periferia de las ciudades, teniendo como criterio para ello los valores del suelo y la disposición de terrenos por parte de la entidad estatal que se ha encargado del sector vivienda, en los diferentes períodos de tiempo. En este escenario territorial de la vivienda social, los conjuntos habitacionales de estas características, construidos en las décadas

---

<sup>71</sup> La figura del Leasing o Arrendamiento Financiero lo define el maestro Oscar Vázquez del Mercado en su libro Contratos Mercantiles, séptima edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1997, "... por contrato de arrendamiento financiero debe entenderse aquel en virtud del cual la arrendadora financiera se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso y goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o colectiva, obligándose ésta a pagar como prestación que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad de dinero determinada o determinable que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios y a adoptar al vencimiento del contrato alguna de las siguientes opciones: compra de los bienes, prórroga del contrato, participación de la venta de los bienes.

pasadas han ido quedando dentro del área urbana consolidada, perdiendo su condición de "periféricas", debido al crecimiento físico natural de las ciudades.

Después de aproximadamente un siglo de acción del Estado en Chile en materia de vivienda social, se siguen desarrollando acciones para disminuir un déficit habitacional que siempre ha constituido uno de los ejes fundamentales de la programación de las políticas públicas en dicho país. Desde la óptica europea y angloamericana se puede dudar de la eficacia de aquellos planes que en forma continua y masiva se han aplicado para superar la carencia de alojamiento en este país de América del Sur. Sin embargo, conviene recordar que gracias a la acción directa e indirecta del Estado, se han construido entre 1952 y 1996, cerca de un millón de viviendas, por lo que no cabe duda que, los intentos aplicados han obtenido logros y se ha progresado en muchos aspectos de la ejecución y aplicación de los programas.

Toda la legislación que para el efecto, se ha creado en Chile, tiene su sustento constitucional en el Artículo 19, Apartado 24, contenido en el Capítulo III, De los derechos y deberes constitucionales,<sup>72</sup> de la Constitución Chilena, de donde se otorga "el derecho a la propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. Solo la Ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad de usar gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental".

---

<sup>72</sup> <http://bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/constituciones/chilena.htm>.

No existe expresamente en la Constitución Chilena, señalamiento expreso del otorgamiento de vivienda por parte del estado, pero si es de manifestarse que, las figuras Jurídicas que el país chileno ha creado, han sido retomadas como ejemplo, en países latinoamericanos como el nuestro, tal es el caso del Sistema de Ahorro para el Retiro, (SAR) instituido en nuestro país, el cual pretende garantizar a las personas en edad de retiro o jubilación, un patrimonio conseguido por medio del ahorro de aportaciones, las cuales en un futuro les son devueltas; por lo anterior considero de suma importancia analizar las figuras que se han instituido en este país, con motivo de la creación y otorgamiento de viviendas.

La creación del Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Servicios dependientes (MINVU), tiene como fin, que el segmento de la población de más bajos ingresos o que vivan en condiciones de marginalidad, logren obtener una vivienda, pero su función va mas allá, ya que sus programas habitacionales enmarcan también la creación de vialidades, pavimentación de calles, equipamientos comunitarios y parques urbanos, así como la formulación de normas e instrumentos de planificación destinados a alcanzar una convivencia armónica.<sup>73</sup>

Tomando en cuenta, las similitudes del caso chileno con nuestra problemática, considero que, es importante tomar el ejemplo que nos ofrece este país y utilizar las figuras que para el efecto se han creado, adaptándolas a las necesidades propias, cuidando que se acoplen a nuestra legislación existente o en su caso sirvan para, la creación de nuevas disposiciones jurídicas.

---

<sup>73</sup> <http://www.minvu.cl/htm>

## 2.- Cuba.

En las últimas décadas la creciente urbanización se ha convertido en uno de los procesos de cambio centrales en el mundo. El caso cubano presenta índices de urbanización mayores que el resto de los países del área desde la década de los sesentas, ya que existe una alta concentración de la población urbana en las ciudades más que en el campo.

El análisis de la situación actual del sector habitacional señala la evidente necesidad de implementar nuevas políticas que involucren al Estado, el sector privado y la comunidad en general.

En el caso de la vivienda, los datos que el gobierno cubano ha dado a conocer en los últimos años, muestran una situación crítica, pero mejor que en la mayoría de países de América Latina. De esta forma los índices de densidad, primacía urbana y el déficit cualitativo de viviendas en los estudios de CEPAL son menores en Cuba que en el resto del continente.<sup>74</sup>

En el caso de Cuba, como en la mayoría de países latinoamericanos, las características principales de la vivienda son:

- a) Ocupación de tierra al margen de las normas legales;
- b) Variedad de materiales de construcción;
- c) Forma de múltiple ocupación y
- d) Construcción sin cumplimiento de códigos y/o reglamentos establecidos.

Es importante determinar estas diferencias, las cuales distinguen a los mercados de vivienda en los países en desarrollo, para evitar la utilización de

---

<sup>74</sup> <http://www.infomed.cu.htm>. (CEPAL, 1997)

políticas exitosas en otros contextos pero que no toman en consideración las peculiares características explicadas anteriormente.

En América Latina y en especial en Cuba, la importancia del sector informal, es reconocida por políticos, académicos y diversas instituciones internacionales. Debido a que el Estado está prácticamente imposibilitado para proveer viviendas a las poblaciones más necesitadas, las estrategias de autoconstrucción son vistas como un nuevo tipo de desarrollo habitacional, que debe ser incluido como base para el crecimiento del mercado habitacional.

La importante presencia del sector informal, unido a la crítica situación del mercado habitacional cubano y el creciente porcentaje de viviendas sin permiso de habitabilidad, establece cuatro submercados de vivienda definidos por dos variables:

- a) El tipo de ocupación de la tierra (legal o ilegal), y
- b) El cumplimiento con los códigos de habitabilidad (habitabile o no habitabile).

En la mayoría de casos, la antigüedad de estos asentamientos es su característica principal, ya que en etapas sucesivas al asentamiento, los habitantes tienden a mejorar la estructura de la vivienda, utilizan materiales más estables y en algunos casos se conectan a las principales redes de servicios públicos.

En el sector vivienda, gran parte de estas políticas, postulan como objetivo final brindar vivienda para toda la población, sin embargo son pocos los casos donde se establecen, los mecanismos por medio de los cuales se alcanzará esta meta. Resulta imposible definir metas de equidad en términos de vivienda cuando el sistema económico genera notorias diferencias entre la población.

Para entender el objetivo último de la política de vivienda, es necesario tomar en cuenta los factores económicos, políticos y sociales del país.

Las características de la vivienda en Cuba durante las primeras décadas de este siglo hasta mediados de los cincuentas eran:

- a) Un mercado de vivienda desarrollado casi totalmente por capital privado con una minúscula intervención estatal;
- b) Alto porcentaje, cincuenta y cinco por ciento, de viviendas rentadas;
- c) Grave deterioro de las viviendas rurales, de las cuales ochenta por ciento contaban con techos de hoja de palmera y Sesenta por ciento no tenía baño instalado; y
- d) Desarrollo de grandes asentamientos informales en los alrededores de La Habana.

Siguiendo este modelo, se puede establecer la presencia de un sector informal amplio. Este sector estaba conformado básicamente por trabajadores urbanos que se establecían en tierras cercanas a las principales ciudades de la isla. Paralelamente el crecimiento importante de la oferta de vivienda en el mercado formal estuvo ligado a la construcción de apartamentos de lujo y casas destinadas a los sectores medios y altos de la sociedad. Esto demuestra un claro desencuentro entre la demanda y la oferta habitacional, incrementando la tugurización de unidades en las ciudades y la conformación de anillos de pobreza en los alrededores de la capital.

El déficit habitacional siguió creciendo y la población más necesitada, carecía de vivienda apropiada. Diversas políticas de vivienda que buscaban la reducción de los asentamientos informales en los alrededores de La Habana así como la disminución del déficit habitacional fueron formuladas pero ninguna tuvo el éxito esperado.

En suma, el legado de la etapa pre – revolucionaria, consiste en la provisión de cierto tipo de vivienda, basada en el mercado (como son los

departamentos de lujo y unidades residenciales), unido a la inmensa necesidad de los sectores más necesitados de viviendas de bajo costo y mejoramiento de las condiciones, en el campo.

De esta forma, cuando el gobierno de Castro tomó el poder en 1959, se encontró con el sector vivienda gravemente deteriorado, por un enorme déficit habitacional; notables diferencias entre el campo y la ciudad en la dotación de servicios y la fabricación misma de las unidades, y la existencia de cordones de pobreza en las principales ciudades, sobre todo en La Habana. De esta forma, el gobierno, priorizó el mejoramiento de las condiciones de vida en el campo y la erradicación de los asentamientos informales en las ciudades; mientras, la vivienda urbana continuó su proceso de deterioro y consecuentemente el déficit creció.

Una de las premisas fundamentales de las economías socialistas, centralmente planificadas, era que, el Estado, debía distribuir los costos y beneficios económicos de forma igualitaria entre la población. En línea con esto último, el Estado, fue prácticamente el único productor de vivienda en Cuba, así como el encargado de su distribución y mantenimiento. A lo largo de casi cuatro décadas el gobierno Castrista, ha tratado, con poco éxito, de mitigar los problemas de vivienda que encontró en 1959 así como aquellos que se generaron posteriormente. El crecimiento del déficit y el deterioro del parque habitacional, es un problema aún más crítico, en un país que tiene más de un setenta por ciento de su población, viviendo en ciudades.

La concepción, que el gobierno cubano tiene del papel de la vivienda, en el proceso de desarrollo económico, ha cambiado en estos cuarenta años. En un primer momento, la vivienda fue vista, como una inversión no productiva, ya que el Estado estaba obligado a brindar vivienda para toda la población y las familias contribuían con limitados montos de dinero. Por ejemplo desde 1961 el costo del arrendamiento de largo plazo de una vivienda, no podía superar el

diez por ciento del salario mensual familiar. Posteriormente se redujo a un seis por ciento y se exoneró a las familias de más bajos ingresos.

Las políticas de vivienda, formuladas durante el gobierno revolucionario, presentan variaciones y contradicciones, en el abordaje de la problemática. Por ejemplo, a principios de los años Ochentas, el gobierno permitió la construcción, así como las reparaciones privadas, lo cual generó un importante crecimiento en el número de viviendas construidas. Asimismo, se facilitó el trueque y la construcción de vivienda estatal creció. A pesar de este crecimiento y los índices positivos que presenta el periodo 1981-1985, el gobierno volvió a restringir el mercado de la vivienda en 1986. Luego en casi una década de fuertes regulaciones en el año 1995, el gobierno autorizó la compra de propiedad inmobiliaria por inversionistas extranjeros y en 1997 se autorizó el arrendamiento a turistas.

Es de hacer notar que, a partir de la toma del poder, el gobierno de Castro, adoptó diversas medidas tendientes a la mejora de la situación, de aquellos que no tenían una vivienda en propiedad:

- a) Se pararon los desalojos,
- b) Las rentas fueron reducidas entre un treinta y cincuenta por ciento,
- c) Se obligó a los propietarios de tierras baldías a su venta a aquellas personas que quisieran construir su vivienda, y
- d) Se confiscó la tierra de aquellos que abandonaron la isla, la cual pasó a ser usada para nuevas construcciones de viviendas y otros proyectos estatales.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> <http://www.infomed.cu.htm> (CEPAL, 1997).

Estos esfuerzos iniciales fueron unificados en la Ley Urbana de 1960, cuyo principal logro fue el cambio de tipo de propiedad, del cincuenta por ciento de las viviendas en alquiler, las cuales pasaron a ser propiedad de sus habitantes.<sup>76</sup> Los dueños de las viviendas, en la mayoría de los casos, emigraron y no recibieron compensación. Aquellos que se quedaron, recibieron una baja suma mensual, la cual estaba basada en el valor estimado por el Estado. De la misma forma la ley prohibió todo tipo de alquiler o subarriendo privado.

El gobierno estableció que, los apartamentos que se construyeran a partir del año 1961, tendrían como objetivo último, pasar a ser propiedad de sus ocupantes, por lo cual, se implantaron largos períodos de arriendo y se estableció que, la máxima renta estaba determinada, por el 10 por ciento del ingreso familiar total.

Finalmente, se demolieron los asentamientos informales que rodeaban La Habana y sus habitantes, fueron reubicados, en casas autoconstruidas mediante el programa de ayuda mutua. Al mismo tiempo, préstamos y ayuda técnica, estuvieron disponibles para aquellos dueños que lo necesitaran, vía el Instituto Nacional del Ahorro y la Vivienda (INAV).

A mediados de los sesentas, dos modelos alternativos de organización económica, se encontraron en debate en Cuba. Por un lado, el modelo impulsado por Ernesto Che Guevara, el cual planteaba una plena colectivización de los medios de producción, una planificación totalmente centralizada, la eliminación de los incentivos materiales y la desaparición de la ley de oferta y demanda.

---

<sup>76</sup> Considero que esta práctica no es una solución al problema habitacional que México tiene, ya que a todas luces fue un acto populista, que no resolvió el problema a futuro.

El otro modelo, estaba dirigido por Carlos Rafael Rodríguez, el cual postulaba la necesidad de aplicación de ciertos mecanismos del mercado dentro de una economía socialista.

Este grupo, buscaba mejorar la eficacia de las fábricas y el desarrollo de cierta autonomía de las empresas locales.

A lo largo de tres años, los dos modelos coexistieron en distintos sectores de la economía cubana, lo cual generó incertidumbre en la toma de decisiones nacionales. La falta de priorización de este sector unido al aún elevado crecimiento poblacional, dos punto cinco por ciento, intensificó el déficit habitacional.

Castro optó por el modelo Guevarista. Si bien los primeros años muestran un incremento en el número de viviendas construidas, llegando a un máximo en 1967 con 10,257; durante los años 1969 y 1970 no se logró llegar ni a la mitad de esta cifra, siendo 1970 el peor en términos de construcción de viviendas desde 1959, alcanzando sólo 4,004 unidades.

Estos índices denotan que, las metas de construcción no fueron alcanzadas en más de una década de gobierno revolucionario, lo cual incrementó el déficit de viviendas en aproximadamente 100,000 unidades.

A comienzos del año 1971, Castro señaló que: " el asunto de la vivienda es el problema social más urgente que enfrentamos, es un problema que traemos desde antes de la revolución y que ha empeorado ".<sup>77</sup>

Debido a la confiscación de viviendas privadas y al posterior reparto entre la población necesitada, se presenta un cambio en el porcentaje de propietarios. Es importante considerar que en este período se dio

---

<sup>77</sup> Granma Weekly Report, Diario Oficial de Cuba 1971.

un crecimiento de las ciudades con más de 200 mil habitantes en las cuales se encontraba un 43.8 por ciento de la población urbana, en contraste con un 38.3 por ciento de 1959.

Después de los magros resultados obtenidos, con el modelo guevarista de los años sesentas, el gobierno Cubano, dio un nuevo giro, basado en una más balanceada asignación de recursos, a pesar del dominante papel de la industria azucarera. Específicamente, con relación a las políticas de vivienda, se pueden distinguir dos sub periodos, marcados por el papel que tuvieron las microbrigadas:<sup>78</sup>

- a) 1971-1975. Durante este período se dio un gran impulso a la autoconstrucción de viviendas, la cual fue liderada por las microbrigadas. Los objetivos eran mitigar el creciente déficit habitacional y las malas condiciones de la mayor parte del stock de viviendas en las ciudades. A pesar que la construcción pública de viviendas prácticamente se triplicó en este periodo, se debe resaltar que las microbrigadas eran ineficientes y costosas, la calidad de las viviendas era pobre, y el costo de mantener en la nómina de pago a aquellos trabajadores que se les permitía participar en la construcción generó serias distorsiones en la economía nacional.
- b) 1976-1985. En este período el gobierno enfatizó el mantenimiento y reparación de las viviendas existentes sobre la construcción de nuevas unidades. De forma paralela se dio una caída en la importancia de las microbrigadas luego de ser criticadas fuertemente por los líderes del partido comunista en Diciembre de 1978. Nuevas brigadas, llamadas "contingentes de construcción", aparecieron en el Proceso de Rectificación pero igualmente fracasaron y dejaron de ser utilizadas.

---

<sup>78</sup> Eran grupos de trabajadores que ayudaban a la construcción de viviendas, así como a la reparación de las ya existentes.

El plan quinquenal 1981-1985, dio prioridad a la vivienda (dentro de la esfera no productiva) por primera vez en muchos años. Las políticas habitacionales, se vieron afectadas por la Ley General de la Vivienda de 1984, la cual permitía el uso de ciertos mecanismos de mercado para la vivienda. Buscando solucionar problemas, en la producción y distribución de unidades, el gobierno, permitió la venta de viviendas, la construcción individual y la generación de préstamos con bajo interés. Finalmente esta ley estableció una nueva estructura de la renta, la cual dejó de estar determinada únicamente por el ingreso familiar sino que pasó a ser establecida por una fórmula que tomó en cuenta el ingreso familiar y la cantidad de metros cuadrados de la unidad.

Esta etapa presenta un continuo crecimiento del déficit cuantitativo. Este incremento puede estar también asociado a la falta de mantenimiento de las unidades por varias décadas, debido a lo cual, pasaron a formar parte de las viviendas sin posibilidad de ser reparadas.

El llamado proceso de rectificación, hace referencia a las políticas adoptadas por la dirigencia del gobierno cubano, las cuales buscaban alejarse de las moderadas reformas que se establecieron en el período anterior. Por ejemplo, se consideró que la Ley General de Vivienda de 1984 era la causante del enriquecimiento de algunos ciudadanos y del desarrollo de la especulación inmobiliaria. Es así como se propuso la Ley de 1988 que incrementó el papel del Estado en la construcción y distribución de las unidades.

En un esfuerzo por disminuir el déficit creciente, Castro propuso los Contingentes de construcción. Pero el mantenimiento de estos grupos especializados resultó sumamente alto y su rendimiento bajo, por lo cual su pronta eliminación.

La debacle del socialismo en Europa del Este, aumentó la presión sobre el gobierno cubano para desarrollar nuevos instrumentos de política, que

buscaban mejorar la situación económica del país. Al igual que en los períodos anteriores, la falta de consistencia en las decisiones del gobierno es notable. En un primer momento, se permitió la inversión extranjera, lo cual incluyó la posibilidad de compra de vivienda. Posteriormente se permitió el arrendamiento de cuartos para turistas así como la provisión de ciertos servicios.

Sin embargo, estas políticas, unidas a las constantes marchas y contramarchas del gobierno, no han ayudado a solucionar la crítica situación habitacional de la isla. Por el contrario, las informaciones más recientes, hacen hincapié en la mala condición en la que viven los cubanos, generalmente hacinados en viviendas que no cuentan con ningún mantenimiento.

La crítica situación presentada, se confirma en recientes discursos, en donde Castro y otros líderes del gobierno, mencionan el problema de la vivienda como uno de los principales temas del gobierno. La crisis económica, la escasez de alimentos y recursos, el déficit de vivienda, y el desempleo han generado un drástico recorte, en la inversión de construcción y mantenimiento de las viviendas, incremento en la migración interna, mayores niveles de concentración poblacional en La Habana y un grave deterioro de las redes de servicios.

En su discurso del 4 de Abril de 1997, Castro citó la migración interna a la Habana y el problema de la vivienda como dos de los puntos más importantes para ser resueltos por su gobierno. Está calculado que en los últimos cinco años alrededor de 200 mil personas emigraron a La Habana lo cual ayudó al agotamiento de su infraestructura. La medida que el gobierno ha tomado ha sido la Ley de Migración Interna dictada el 22 de Abril de 1997, la cual dio poder a las autoridades locales y a la policía para desalojar y expulsar de la ciudad a cualquier habitante que no este debidamente registrado como residente en la capital. Esta política basa sus posibilidades de éxito en la fuerza que tiene que ejercer el gobierno central en el traslado de población a diversas

áreas del país. Debido al poder de control que ejerce el gobierno sobre los habitantes esta estrategia puede tener resultados en el corto plazo, sin embargo en el largo plazo nuevas políticas deben ser formuladas para evitar la concentración poblacional en la capital sin utilización de la fuerza.<sup>79</sup>

Esta situación forzada se logró por dos tipos de controles principales:

- a) La libreta de racionamiento, que fuerza a la familia a permanecer en su localidad para obtener alimentos básicos; y
- b) La obligación de obtener autorización para cambiar de empleo.

Es de hacer notar, que la mitad de las viviendas en todo el país, se encuentran en regular o mala condición. Esto incrementó, el número de familias que carecen de vivienda, muchas de las cuales se han reubicado en casas de parientes o en refugios del gobierno, los que en 1996 llegaban a 72,000 en todo el país.

El panorama que se presenta en La Habana, en el Siglo XXI, es sombrío. Las últimas medidas adoptadas por el gobierno, demuestran una pérdida de perspectiva a largo plazo, ya que, se pone la fuerza del estado, como herramienta para aliviar los problemas de la capital. De forma paralela, se ha permitido la inversión de capital extranjero en el mejoramiento de viviendas, lo cual ha beneficiado a aquellos, que tienen familiares en el exilio y que pueden enviar remesas de dinero. Es así como, las medidas del gobierno cubano, han empezado a generar una diferenciación social entre aquellos que viven en la capital, que son los que invierten en el mejoramiento de sus viviendas. Mientras

---

<sup>79</sup> Esta declaración aparecida en el New York Times, en 1997, denota una clara violación a los derechos humanos ya que no existe una libertad de tránsito ni a establecerse en un lugar a vivir.

que la mayoría de la población se encuentra frente a una situación de carencia de servicios básicos, infraestructura y capacidad de inversión.

En la vivienda, resulta evidente que la formulación de medidas tendientes a la inversión privada y a la disminución del papel del Estado en la construcción y distribución de las unidades, creará nuevas necesidades y problemas, que se deben responder en un plazo inmediato.

En este sentido, el mayor reto que se le presentará a los cubanos, es la posibilidad de aprender de los errores y aciertos, que tanto los gobiernos Latinoamericanos, como los de Europa del Este, han cometido.

En la actualidad en Cuba, existe un único banco (Banco de Ahorro del Pueblo), el cual oferta créditos personales, para la compra de nuevas unidades, la autoconstrucción y el mantenimiento. Sin embargo, no existe crédito disponible, para comprar viviendas existentes, tierras privadas o para financiar el intercambio de viviendas.

Es importante, resaltar el papel de la autoconstrucción y la existencia de sistemas financieros informales en la mayoría de países de América Latina. En Cuba, esta experiencia es especialmente relevante, debido a la importancia que en la actualidad tiene la autoconstrucción, la cual sin lugar a dudas, va a crecer a medida que, se incremente la oferta de materiales y permisos para la construcción y el mantenimiento de unidades.

Es por esto, fundamental, instituir los mecanismos necesarios para brindar préstamos para esta parte de la población, con lo cual no sólo se les incorpora dentro del sector formal, sino que, se aumenta la calidad de las viviendas.

La actual crisis habitacional, ha producido un impacto múltiple en la sociedad cubana. En las últimas cinco décadas, el Estado Cubano ha

demostrado incapacidad para reducir el déficit habitacional, incrementar los niveles de inversión en el sector y desarrollar una estrategia de participación financiera de la comunidad.

Las políticas de vivienda del gobierno de Castro, no han tratado a la misma, como parte del sector productivo que puede ayudar al desarrollo económico del país, sino por el contrario, la vivienda, ha sido considerada un bien social, que debe ser distribuido entre la población. Por ello, prácticamente se han eliminado los incentivos para que la población participe en su financiamiento.<sup>80</sup>

Actualmente la administración del sector vivienda en Cuba se caracteriza por:

- a) Un control total de los materiales de construcción y mantenimiento por parte del Estado;
- b) La carencia de un sector crediticio que permita el acceso a préstamos e hipotecas a las familias que no poseen vivienda;
- c) La administración centralizada de las decisiones de política; y
- d) La participación de diversos organismos en la definición de las metas de construcción. Es importante resaltar la importancia de nuevos esfuerzos de investigación así como la búsqueda de mayor participación de la población en la elaboración y formulación de políticas destinadas a mejorar su calidad de vida.

Lo anterior es de hacer resaltar, ya que, la constitución Cubana, proclamada el 24 de Febrero de 1976, en su artículo Noveno, fracción c), señala a la letra:

---

<sup>80</sup> <http://www.granma.cubaweb.cu/html>. 24 de Mayo de 2001.

"El Estado trabaja por lograr que no haya familia que no tenga una vivienda confortable"

Es de hacer notar que, el estado ejerce su soberanía sobre todo el territorio nacional, el medio ambiente y los recursos naturales y que la vivienda se considera como un derecho ciudadano que debe ser garantizado por la sociedad y el estado mismo.

### **3.- España.**

Uno de los principales temas, de la política social que todavía quedan pendientes en España es la Vivienda. Un conjunto de factores económicos, territoriales, históricos y demográficos, han sumergido a la vivienda en una profunda crisis, independientemente de ubicarse como un país de los llamados industrializados.

Es conveniente analizar el caso español, tomando en cuenta la vivienda en Madrid, capital de este país y que es el reflejo de la gran urbe, con sus problemas y sus soluciones.

La primera referencia que encontré, respecto a algún organismo que se encargara de la vivienda, es el Instituto Nacional de la Vivienda, creado en 1939 y el cual tenía la misión, de fomentar la construcción y asegurar su aprovechamiento, dentro de sus atribuciones encontramos formular planes de construcción de viviendas protegidas, distribuir y otorgar beneficios económicos directos a efecto de obtener vivienda y fijar el valor en venta de viviendas de alquiler.

A este organismo, se le reconoce personalidad jurídica propia y autónoma para administrar su patrimonio, aunque posteriormente, paso a

depender de la Organización Sindical, después al Ministerio del Trabajo y más tarde al Ministerio de vivienda que se creó en 1957.<sup>81</sup>

Junto con la creación del Instituto, se inauguró el Régimen de Viviendas protegidas, el cual la propia Ley lo define, como la vivienda que siendo de renta reducida y estando incluida en los planes generales formulados, por el Instituto Nacional de Vivienda, fuesen construidas con arreglo a proyectos, que cumplieran con las condiciones higiénicas, técnicas y económicas, determinadas por las ordenanzas que para tal efecto se dictasen. Para obtener el beneficio de una vivienda protegida, era requisito ser español, mayor de edad, dedicarse a un oficio, empleo o profesión liberal o ser pensionista del Estado. Dichas viviendas, podían ser adquiridas en venta o en alquiler. Esta actividad se rigió hasta 1954, por la Ley de Viviendas protegidas, hasta que se promulgaron las disposiciones creadoras de la renta limitada.

Es de destacar que en 1944, se promulgó la disposición relativa a las viviendas bonificables, la cual tenía por objeto la construcción de viviendas para la clase media, e impulsar la construcción entre la iniciativa privada, para intentar paliar el problema, debido a la fuerte inmigración de mano de obra no calificada procedente del campo. El destino de estas viviendas era para arrendamiento, pero hubo promotores que aprovecharon los préstamos y subvenciones a largo plazo para su beneficio.<sup>82</sup>

En los cuarentas, los Ayuntamientos, tratando de hacer frente al problema de la vivienda, expropiaron terrenos y solares, construyendo la infraestructura y los servicios, los cuales vendían a constructoras privadas

---

<sup>81</sup> <http://www.ucm.es/info/hcontemp>. La Vivienda en Madrid 1939- 1961.

<sup>82</sup> Cabe hacer mención que España estaba en el término de la Segunda Guerra Mundial y que iniciaba la llamada Guerra Civil Española, de la cual tardó mucho tiempo en reponerse y que agravó no solo el problema habitacional, sino el económico.

mediante subasta, con la condición de que desarrollaran proyectos previamente establecidos, así se obtenía un beneficio adicional para pagar y construir más terrenos, pero fueron pocos los predios que se sometieron a este sistema.

En 1956, existían en Madrid y su entorno más de cincuenta mil chabolas,<sup>83</sup> las cuales generaron zonas de deterioro urbano de difícil solución, razón por la cual desde 1954, se promulgó la primera legislación reguladora de las viviendas de tipo social, otorgando beneficios directos, consistentes en hasta un ochenta por ciento del valor total sin interés y amortizable a cincuenta años, el veinte por ciento lo pagaba el constructor o el propio beneficiario al momento de la adjudicación.

Otra de las figuras que creó esta ley, fue la de viviendas de renta limitada, la cual pretendió clasificar las viviendas sociales y sobre todo unificar la legislación existente hasta entonces, de viviendas protegidas y bonificables. También, se pretendió facilitar la participación de la iniciativa privada en la construcción de este tipo de viviendas. Las viviendas de renta limitada, se definían como las que estando incluidas en los Planes Generales, formulados al efecto, se construyesen con arreglo al proyecto o anteproyecto aprobado por el Instituto Nacional de la Vivienda, por reunir condiciones preestablecidas y que podían ser dadas en alquiler o en venta directa al contado a los beneficiarios.

No fue hasta 1957, que se creó el Ministerio Español de Vivienda, ante la necesidad de centralizar, la abundante legislación, programas y organismos creados por el propio Estado, por lo tanto el Instituto Nacional de la Vivienda

---

<sup>83</sup> Las chabolas son casas construidas con materiales precarios, en México se puede tomar como similitud las casas construidas en las ciudades perdidas.

paso del Ministerio del Trabajo, al nuevo Ministerio, creando consigo reglamentos y Secretarías relacionadas con la vivienda.

Los grandes retos del Ministerio de Vivienda fueron:

- a) Conseguir la máxima participación de la iniciativa privada, descargando al Estado del papel que había tomado como constructor.
- b) Ordenar la construcción urbana de las grandes ciudades como Madrid, ajustándose a la capacidad de ahorro, materiales, mano de obra y suelo existente para un mejor aprovechamiento de los recursos.
- c) Impedir la inmigración y desarrollo descontrolado de los suburbios, creando zonas verdes de protección perimetral y crear a la nueva industria hacia un sistema de dispersión en ciudades satélites.

Pero la realidad fue muy distinta, los servicios comunitarios construidos no eran más que una pequeña parte de los proyectados, las zonas verdes no se respetaron en el caso de que existieran y las viviendas, además de su pequeña superficie, eran de tan mala calidad, que quince años después tenían graves problemas de grietas y en la actualidad la mayoría se han remodelado o derribado en la década de los Ochentas.<sup>84</sup>

El estado franquista, trató de resolver el problema de la vivienda, propiciando la generación de importantes ganancias para los constructores y promotores, dando lugar a una grave especulación, en cuanto al valor del suelo y la construcción masiva de viviendas de ínfima calidad, así como la nula dotación de la imprescindible infraestructura a los barrios de nueva creación, los cuales proliferaron principalmente en Madrid. Esto supuso, la aparición de zonas marginales en la periferia de la Ciudad, escasamente dotadas de servicios, así como mal comunicadas y en la mayoría de los casos, sin ningún

---

<sup>84</sup> <http://www.ucm.es/info/hcontemp>. La Vivienda en Madrid 1939- 1981.

tipo de urbanización. Este urbanismo salvaje derivó en una escandalosa especulación del suelo, que enriqueció a unos pocos allegados al régimen.

Los años ochenta, han supuesto en España una serie de convulsiones en el mercado de la vivienda, que han condicionado un cambio notable, tanto en la producción, como en las formas de acceso a este bien, por parte de los españoles. Especialmente grave ha sido el crecimiento de los precios en las grandes ciudades, lo que ha supuesto un serio revés para aquellas familias, que buscaban acceder por primera vez a una vivienda, ya fuera en propiedad o en alquiler y que han visto con impotencia, como se rebasaba su capacidad económica, sin poder hacer nada por evitarlo.<sup>85</sup>

Este problema afecta, en primer lugar, a los que tratan de adquirir o alquilar una vivienda por primera vez y se encuentran que los costos superan en una proporción razonable sus ingresos. Este grupo, está formado en su mayoría, por jóvenes que durante una serie de años, vieron retrasarse su emancipación por la falta de trabajo y alojamiento. Con el crecimiento económico de la segunda mitad de los ochenta, al disminuir el desempleo juvenil y por ello la edad de independencia económica, estos jóvenes han tenido que experimentar de manera más evidente, la crisis de acceso a la vivienda, al constatar que sus primeros ingresos no eran suficientes para conseguirla.

En segundo lugar, esta crisis afecta, a buena parte de aquellas familias que habitan en viviendas en malas condiciones y no han podido acogerse a un programa de realojamiento. Se trata básicamente, de sectores de población de cierta edad que habitan en los centros urbanos y que han padecido un

---

<sup>85</sup> Informe para una nueva política de vivienda, Ministerio de obras públicas y transportes, V-90 Madrid España, 1992, pág. 16-23.

incremento en el deterioro de su vivienda, sintiéndose atrapados al no poder mudarse por los costos que ello origina.

Esta situación se ha visto agravada, por la progresiva ineficacia de los instrumentos de las políticas de vivienda, que se ha traducido a lo largo de la segunda mitad de los años ochenta, en un descenso progresivo de la promoción de las viviendas de protección oficial, en un descenso de las ayudas fiscales y en un descenso de las viviendas públicas.

La expresión de esa crisis, tuvo una clara manifestación en los procesos electorales, de las elecciones locales de 1991, en los que la solución del problema de vivienda, entra como uno de las principales demandas de la población.

La vivienda, además de ser considerada como un bien de consumo necesario, se contempla también, como un objeto de inversión, como un bien sunuario y como un indicador de la riqueza de los ciudadanos. Incluso, como un bien que acapara las plusvalías producidas por la intervención pública y desde luego, como un objeto sometido a transacciones que es necesario controlar.

Pero todas estas consideraciones, en torno de la vivienda, tienen un carácter administrativo, basadas muchas de ellas en las exigencias fiscales del Estado. La vivienda es un bien especialmente sujeto, a los impuestos de todas las administraciones, ya que a diferencia de otros bienes de consumo, es difícilmente ocultable la existencia de una propiedad, además de que concentra una parte importante del patrimonio de los ciudadanos.

Esta forma de contemplar la vivienda, debe ser analizada a la hora de plantear cualquier intervención pública sobre ella, estableciendo una serie de criterios y objetivos, que son los que deberían servir para definir su concepción y para unificar las medidas que deban adoptarse.

El objetivo social que busca la Constitución Española, con relación a la vivienda como bien de uso necesario, lo contempla el Artículo 47, que dice a la letra:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho”.

La viabilidad de este principio, contemplado en la Constitución, queda empañado por la imposibilidad real de acceder a él, por parte de un grupo elevado de personas, dada la desproporción existente entre el ingreso que perciben y los costos que representa la adquisición de una vivienda.

El objetivo primordial sería, por lo tanto, hacer realidad el mandato constitucional, por lo que es necesario intervenir sobre los mecanismos del mercado, para poder garantizar el acceso a la vivienda a aquellos estratos sociales que, por sus escasos ingresos, no puedan acceder a una vivienda.<sup>86</sup>

En la actualidad, existen en España, las siguientes medidas concretas en política social de vivienda:

---

<sup>86</sup> Idem.

- a) **Facilitar el acceso a la vivienda:** En este sentido, es esencial una política de suelo, que permita poner en el mercado al menos costo posible, suelo urbanizado suficiente para absorber la demanda de construcción de nuevas viviendas. De manera particular es necesario apoyar, a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, a través de regímenes especiales de protección y ayudas publicas, para que puedan tener más acceso a la vivienda que no pueden obtener en las condiciones normales de mercado.
- b) **Necesidad de actuaciones integradas:** Se propone, la formación de un grupo mixto entre la Administración, los distintos agentes sociales y técnicos calificados, que valoren cada situación dentro de un contexto social, económico y técnico. Un proceso de integración en el sitio equivocado tiene un resultado contradictorio. En este sentido se destaca que cualquier éxito de la política en el área de vivienda necesita de un importante seguimiento y preparación social; dado que crear nuevas barriadas para el realojo de quienes viven en chabolas, sin un acompañamiento social, perpetua los mismos problemas y no hay que olvidar que la incorporación al circuito laboral, es el eje fundamental del principio de normalización e integración social.
- c) **Vertebración de la política vivienda social dentro del contexto urbano:** Es para evitar, la formación de núcleos de vivienda social para población marginada que suele generar verdaderos "guetos". Favorecer la reutilización del parque de viviendas existentes utilizando cascos viejos y barrios históricos, mediante programas integrados para facilitar la integración y mejora de calidad de vida de sus habitantes, creando además de equipamientos públicos y privados, fundamentalmente para favorecer y generar una buena convivencia. Reservar el Diez por ciento en todas las promociones de vivienda social para la integración de grupos socialmente

excluidos y gestionados por agentes sociales mediante la llamada "vivienda de integración social".

- d) Favorecer la reutilización del parque de viviendas existentes:** La obra nueva, además de constituir un despilfarro de capital fijo, contribuye a agudizar los problemas derivados de la ocupación de nuevo suelo, el incremento de necesidades de transporte y en definitiva, a la insostenibilidad del crecimiento urbano. Medidas que favorezcan la rehabilitación de viviendas y la mejora de las condiciones de habitabilidad de las inadecuadas, para que puedan entrar en el mercado y ser reutilizadas. Dirigir las ayudas de rehabilitación a los elementos estructurales de los edificios que garanticen la seguridad, accesibilidad e instalaciones básicas especialmente en atención a la población mayor. Intervención pública en actuaciones de rehabilitación de las áreas más deprimidas física y socialmente. Recuperación del tejido social de los barrios tradicionales. Potenciar de forma especial el acceso de los jóvenes a los programas de recuperación de vivienda vieja en los cascos históricos de la ciudad y barrios.
- e) Fomento del alquiler:** Políticas activas de alquiler, de promoción pública, que permitan una movilidad residencial suficiente, para que puedan ser ocupadas por nuevas personas, que se encuentren en situación de dificultad. En la mayoría de los casos, deberían ir acompañadas por una política de seguimiento e integración social.
- f) Autoconstrucción:** Dicho sistema, es positivo, en cuanto aumenta la satisfacción y superación personal del individuo. La participación activa de los residentes en la gestión de las viviendas, puede contribuir a una mayor adaptación, de la oferta a la estructura real de la demanda y al desarrollo de

la propia responsabilidad, la autoestima y la creatividad entre los residentes. Disposición de suelo público para la promoción de este tipo de vivienda social.

- g) Medidas Fiscales:** Para incidir en la política de vivienda y que pueden consistir en la financiación calificada, de nuevas tipologías de vivienda, destinadas a colectivos específicos, como los jóvenes o personas de la tercera edad. Enfriamiento de la economía, a base de impuestos que graven proporcionalmente los beneficios brutos de transmisión de solares baldíos. Hacer efectivo el llamado registro de solares. Dando mayores facultades a los organismos de vivienda, para que aumente la eficiencia de sus planteamientos institucionales, utilizando los subsidios hipotecarios, la subsidiación de intereses, para ayudar a ciertos colectivos, a acceder a la financiación formal o convencional.<sup>87</sup>

El Estado Español, intenta abatir el déficit de vivienda con el que cuenta, no solo construyendo, sino tratando de integrar socialmente a las personas, situación que no se presenta en las grandes urbes como la nuestra, ya que el hábitat que rodea a las personas, es de suma importancia para el desarrollo integral de las mismas.

#### **4.- Consideraciones al tercer capítulo.**

La vivienda en todo el mundo, ha sido indicador de desarrollo, para las sociedades, ya que se considera como un factor de bienestar indispensable para el ser humano, desgraciadamente las condiciones no son iguales entre una y otra sociedad, o países, por lo que es de suma importancia conocer, los

---

<sup>87</sup> <http://www.asfes.org/info.htm>.

esfuerzos que otras sociedades realizan para solventar el problema de la vivienda.

Lo importante de comparar esfuerzos jurídicos y técnicos para solventar un problema, no es copiar integralmente los proyectos, sino adecuarlos a la realidad social y económica que prevalece en el momento, y tomar lo que realmente sea importante de dicho proyecto o idea.

Considero que, buscar soluciones en otros países, enriquece el panorama, que se pueda tener para la resolución de un problema, y sobre todo en la vivienda que es factor de desarrollo para todas las sociedades.

## **CAPÍTULO IV.-**

# **LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

1.- Organos Institucionales encargados de otorgar vivienda y sus programas de financiamiento. 1.1.- Dependientes del Poder Ejecutivo Federal. 1.1.1.- El INFONAVIT. 1.1.2.- El FOVISSSTE. 1.1.3.- FOVI. 1.2.- Dependientes del Poder Ejecutivo del Distrito Federal. 1.2.1.- Instituto de la Vivienda del Distrito Federal. 1.2.2.- Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal. 1.2.3.- Fideicomiso Casa Propia. 1.3.- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Comisión de Vivienda). 2.- Legislación aplicable. 2.1.- Federal. 2.2.- Local (Distrito Federal). 3.- Consideraciones al cuarto capítulo.

**1.- Organos Institucionales encargados de otorgar vivienda y sus programas de financiamiento.**

**1.1.- Dependientes del Poder Ejecutivo Federal.**

**1.1.1.- Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, INFONAVIT.**

El fundamento jurídico de INFONAVIT, parte del texto original del artículo 123, fracción XII de la Constitución, en el cual se contempla la obligación de las empresas, con más de cien trabajadores, de proporcionar viviendas cómodas e higiénicas a sus empleados. Esta norma constitucional, no fue debidamente reglamentada, ni se concreto en algún tipo de política o programa gubernamental. En febrero de 1972, el Ejecutivo Federal, promueve la iniciativa que transforma esta norma, en la conformación del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, con base en aportaciones patronales, a favor de todos los trabajadores amparados, en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

En consecuencia, se modificó la Ley Federal del Trabajo, para establecer la obligación patronal, de aportar al Fondo por cada uno de sus trabajadores, el equivalente a un cinco por ciento de su salario ordinario (posteriormente, la base de cotización se cambio al salario integrado). En la misma Ley Federal del Trabajo, se estipula la creación de INFONAVIT como institución tripartita, encargada de la administración del fondo. En particular sé norma que el INFONAVIT, debe abrir una cuenta individual para cada trabajador. Estos depósitos de ahorro, podrán ser retirados por el trabajador, en el momento de

su jubilación, defunción incapacidad total, terminación de la relación laboral o al cumplir diez años de cotización<sup>88</sup>.

Esta reforma, fue la que dio origen, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, mediante el Decreto de Ley, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el 24 de abril de 1972.

El INFONAVIT es un organismo, descentralizado del genero paraestatal, de acuerdo al artículo 90 Constitucional en donde permite la creación de entidades paraestatales, y el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 5° el cual se encuentra al servicio de los trabajadores, fiscalmente autónomo, en el que participan en sus Organos Colegiados, de manera tripartita y equitativa, los sectores obrero, empresarial y la representación gubernamental.

Fue hasta el año de 1983, cuando el derecho a la vivienda se elevó a rango constitucional y se estableció como una garantía individual.

La gestión histórica del INFONAVIT puede dividirse en cuatro etapas: la primera de 1972 a 1987, caracterizada por la fuerte inversión en vivienda; la segunda de 1987 a 1992, durante la cual el INFONAVIT adecuó su operación para mejorar su salud financiera; la tercera de 1992 a 1998, en la que el Instituto inicia su reforma para desenvolverse esencialmente como organismo financiero; y la cuarta de 1998 a la fecha, donde el organismo profundizo su reconversión integral para multiplicar el número de créditos para vivienda.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Zepeda Pedro M. Vivienda para pobladores de bajos ingresos. Políticas e Instituciones, Consejo consultivo del programa Nacional de solidaridad, Primera edición, México 1993. Pág. 161.

<sup>89</sup> <http://www.infonavit.gob.mx>. 100 años de vivienda en México, Juan Ignacio Albarrán.

La Primera Etapa transcurrió a partir de 1972 hasta 1987, durante los dos primeros años, el INFONAVIT promovió fuertemente la inversión en materia de vivienda. Los programas consideraban unidades de 70 metros cuadrados o más, cuyos costos oscilaban entre 101 y 246 Salarios Mínimos Mensuales de la época.

La espiral inflacionaria que inició en 1974, afectó los proyectos habitacionales al elevar los costos de los insumos. Para 1975, la inversión promedio por vivienda disminuyó a 80 Salarios Mínimos Mensuales. No obstante, el número de unidades concluidas tendió a aumentar, situándose entre 30,000 y 40,000 hasta 1979, y 48,000 en 1980.

En el período 1981-1987, la inversión promedio por vivienda se mantuvo en alrededor de 83 Salarios Mínimos Mensuales. El INFONAVIT logró duplicar el número de unidades financiadas, alcanzando en ese mismo tiempo un promedio de 69,000 viviendas por año. Las difíciles condiciones económicas prevalecientes tuvieron efectos sobre la salud financiera del Instituto, ya que los créditos se fijaron en pesos con un interés del 4% anual sobre saldos insolutos, condiciones muy ventajosas para los acreditados y adversas para el INFONAVIT, ya que la inflación anual en algunos años fue hasta del Ciento cincuenta por ciento (150%).

La filiación a INFONAVIT desde principios de los ochenta hasta el año de 1990, presenta una tendencia ascendente, registrando de inicio 4.6 millones, hasta llegar a 7.3 millones de derechohabientes. Las variaciones características de los registros y cambios en los niveles de empleo, problemas de registro y

evasión permanente o intermitente por parte de un segmento importante de empresas impiden que muchos trabajadores estén registrados en el Instituto.<sup>90</sup>

A principios de los ochenta, persistía una visión en la que el Fondo Nacional para la vivienda de los Trabajadores, no jugaba un papel real de fondo de ahorro, su finalidad se centraba en fungir como fondo solidario en el que la mayoría de los trabajadores sacrificaban solidariamente una de sus prestaciones, para que una minoría se beneficiara con una vivienda altamente subsidiada a costa de los demás acreditados.

El esquema original del fondo, pretendía resolver el problema de crear una fuente de recursos financieros para la construcción de vivienda, que permitiera que los créditos se dieran a tasas inferiores a las prevalecientes en el mercado y solo lo suficientemente altas para garantizar el carácter revolvente del fondo. Este esquema financiero se distorsiono totalmente por el efecto de tres factores:

- a) Los cambios en el entorno macroeconómico, sobre todo los generados por la Inflación crónica.
- b) La persistente política gubernamental, aceptada y valorada por las cúpulas sindicales y empresariales, de concentrar la acción de INFONAVIT en el producto más caro, en los programas de vivienda de interés social, denominado vivienda terminada en conjuntos habitacionales.

---

<sup>90</sup> Zepeda Pedro M. Vivienda para pobladores de bajos ingresos. Políticas e Instituciones, Consejo consultivo del programa Nacional de solidaridad, Primera edición, México 1993. Pagina 162.

c) La apropiación por parte de la burocracia sindical de los mecanismos de asignación de financiamientos para la edificación de los conjuntos habitacionales y de los mecanismos de gestión y selección de los acreditados.<sup>91</sup>

Es así, como la institución, cargo con el lastre de un esquema crediticio que por más cambios que se le hicieron no lograron revertir la descapitalización de la institución y erradicar los subsidios cruzados entre derechohabientes, donde los de menores ingresos y condiciones inestables de empleo han sido los más perjudicados.

La Segunda Etapa inició en 1987 y terminó en 1992. En 1987, para enfrentar la emergencia económica y sus efectos en la salud financiera del INFONAVIT, se hizo necesario modificar tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley del INFONAVIT, a efecto de modificar la denominación de los créditos de pesos a veces salario mínimo, con lo que, automáticamente, se indizó el valor del crédito y sus amortizaciones al comportamiento del salario. Durante este lapso, las dimensiones de los desarrollos disminuyeron considerablemente e inclusive sus especificaciones y calidad urbanística y arquitectónica. A excepción de los proyectos iniciados en la década de los setenta, los nuevos conjuntos fueron en general de menores dimensiones y con una calidad de construcción y de proyecto muy inferiores a las construidas con anterioridad.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Idem. Pág. 163

<sup>92</sup> Cabe destacar en este periodo el INFONAVIT, fue uno de los principales bastiones del corporativismo estatal, permeado por altos grados de clientelismo por parte de las cúpulas sindicales respecto a sus agremiados. Asimismo, constituyó un amplio espacio para que las mismas cúpulas sindicales y feudos privados desplegaran negocios a partir de un acceso privilegiado a los financiamientos para proyectos de edificación de vivienda y adquisición de terrenos, los cuales eran alterados en sus costos, en gran medida para beneficio propio y no de los trabajadores.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El rezago social agravado durante los ochenta y el mismo proceso de reforma del Estado, revelan claramente los componentes de iniquidad social y de ineficiencias económicas; Introducen las prácticas clientelares y corporativas en el diseño y conducción de la política social en nuestro país.

Se estima que alrededor de un 70 por ciento de los beneficiados, han sido trabajadores sindicalizados afiliados a las grandes centrales obreras, como la CTM, CROM, CROC, etcétera, lo que no corresponde con el nivel de sindicalización del país ni de la población derechohabiente. El mecanismo de las promociones externas en que se sustenta la asignación de créditos, además de estar plagada de distorsiones clientelares, ha significado menores posibilidades de acceso al crédito de INFONAVIT para un segmento muy importante de derechohabientes que no cuentan con canales de gestión y organización a través de su entorno laboral, pero si cuentan con opciones de gestión y organización social en su carácter de colonos. Este mecanismo también alimenta el sesgo de INFONAVIT hacia los derechohabientes de ingresos medios, en perjuicio de la mayoría.<sup>93</sup>

El problema esencial del INFONAVIT, persiste y se ubica, en que sus políticas y mecanismos operativos no expresan la gran diversidad de su población derechohabiente, en términos de niveles de ingreso, estabilidad laboral, organización, opciones de acceso a vivienda, capacidad de gestión y articulación con otros grupos sociales.

En la Tercera Etapa del INFONAVIT, que abarca de 1992 a 1998, con la indicación de los créditos a la evolución del salario mínimo en 1987, se avanzó en la recuperación de los mismos y se fortalecieron las finanzas del Instituto,

<sup>93</sup> Zepeda Pedro M. op cit, Pág. 167.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

permitiendo iniciar el proceso de modernización hacia una hipotecaria social, que además de conservar los propósitos originales, debería proteger el valor de los ahorros y la cartera hipotecaria de los efectos de la inflación.

Entre 1989 y 1993, se otorgaron un promedio de 83,000 créditos anuales, superando en un treinta por ciento (30%), el promedio del periodo anterior. En 1993, por primera vez en la historia del Instituto, se otorgaron 110,000 financiamientos.<sup>94</sup>

En 1992, el Instituto se integró al entonces recién creado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), y en 1997 al Nuevo Sistema de Pensiones, obligando al INFONAVIT al pago de rendimientos a la Subcuenta de Vivienda. Desde entonces el rendimiento debe ser superior al incremento del salario mínimo en el Distrito Federal (artículo 39 de la Ley del Instituto). Lo anterior, con la finalidad de proteger el valor de las Subcuenta de Vivienda de efectos inflacionarios; en los casos en que los derechohabientes del INFONAVIT no utilicen el crédito para vivienda, el saldo de la Subcuenta complementa el saldo de la Subcuenta de Retiro para que el trabajador incremente su pensión al concluir su vida laboral.

La Ley que reformó el Instituto en 1992, presentó las siguientes características:

- a) Las aportaciones del cinco por ciento se acreditan en las subcuentas de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro, las aportaciones que reciban los bancos para la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda, deberán ser invertidas a más tardar el cuarto día hábil siguiente al de su recepción en

---

<sup>94</sup> <http://www.infonavit.gob.mx>. 100 años de vivienda en México, Juan Ignacio Albarrán.

la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto. La articulación del SAR con el nuevo perfil del INFONAVIT es muy relativa, más bien se concentra en cuestiones operativas como el mejor manejo contable y transparente de los depósitos y mayor seguridad y certeza para los derechohabientes sobre su fondo.

- b) El saldo de las subcuentas de vivienda pagará intereses en función del remanente de operación del Instituto, con la finalidad de otorgar rendimientos positivos reales en los fondos de ahorro individuales de los derechohabientes, de tal forma que conserve por lo menos su valor real.
- c) Se dota al INFONAVIT de mayores facultades y capacidades para ser un verdadero organismo fiscal autónomo, con la finalidad de combatir la evasión.
- d) El monto de los créditos se determina de acuerdo a la capacidad de pago de los trabajadores; asimismo se incrementa el plazo máximo de amortización de 20 a 30 años.
- e) Los trabajadores con un crédito asignado eligen libremente la vivienda nueva o usada, a la que aplicarán el importe del mismo.
- f) Se concursaran los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales, con base en un sistema de subastas, relativamente similar al que opera FOVI.<sup>95</sup>

A partir de 1998, el INFONAVIT está inmerso en un profundo proceso de reconversión orientado a garantizar su viabilidad financiera y a elevar sustancialmente su eficiencia operativa. El cambio estructural que desea experimentar el INFONAVIT, pretende posibilitarlo para dar cumplimiento de manera continua a los objetivos sociales que le dieron origen. Las acciones emprendidas por el INFONAVIT se han orientado principalmente a fortalecer las

---

<sup>95</sup> Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

finanzas institucionales, hacer más eficiente y transparente al Sistema de Otorgamiento de Créditos y estimular la generación de oferta de vivienda.

Para dar sustento a una de las condiciones más importantes para lograr la continuidad y el crecimiento en el número de créditos y aumentar la cobertura de atención a los derechohabientes en el corto y mediano plazos, se procedió a fortalecer financieramente a la Institución, lo que permitió que en 1999, el INFONAVIT alcanzara la cifra histórica de 198 mil 950 créditos otorgados.

En lo que corresponde al Sistema para el otorgamiento de los créditos, se realizaron cambios que garantizan una mayor recuperabilidad de los financiamientos, la aplicación de tasas de interés preferenciales a los trabajadores de menores ingresos y que el saldo de la subcuenta de vivienda se adicione al trabajador en complemento a su monto de crédito. También, para la amortización de los créditos, quedó establecido el cobro de una cuota fija ligada al salario mínimo, lo que permite disminuir la carga financiera mensual a los acreditados.

Asimismo, se modificó el sistema de puntuación para contar con un mejor equilibrio entre los distintos factores que determinan las características socioeconómicas del trabajador, disminuyendo por un lado, el peso excesivo que se le daba a los bimestres de aportación y, por otro, premiando de manera significativa el ahorro voluntario del trabajador.

También, se fijó como precio máximo de las viviendas que podrán ser objeto de los créditos que otorgue el Instituto, trescientas veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, a fin de preservar el interés social de éstas y continuar obteniendo los apoyos y facilidades regulatorias correspondientes. Este límite podrá ampliarse hasta trescientas cincuenta veces el salario mínimo

del Distrito Federal, para los casos del Distrito Federal y otras localidades que determine el H. Consejo de Administración.

Para estimular la generación de oferta de vivienda, se acordó un "Compromiso por la Vivienda" asumido por el sector empresarial, los trabajadores, el Gobierno Federal y el INFONAVIT. El Compromiso por la Vivienda, firmado en octubre de 1998 y renovado en el año 2000, pretende estimular la generación de oferta de vivienda, aumentar la cobertura de atención a los derechohabientes y contribuir al fortalecimiento de la economía nacional.

Después de analizar el trabajo realizado por el INFONAVIT, considero que todavía le falta mucho camino por recorrer, para alcanzar el objetivo para el cual fue creado, ya que deja fuera de toda posibilidad, a una gran masa de la población, la cual no alcanza los mínimos requisitos de ingresos para ser sujeto de crédito ya que emplea la mayor parte de su ingreso para satisfacer otras necesidades básicas como la alimentación y que no puede pensar en destinar una parte de su sueldo para la adquisición de una vivienda.

Asimismo, otro grupo que no alcanza este beneficio, es aquel que no tiene forma de comprobar sus ingresos y que no tiene prestaciones, como ejemplo, las personas que ejercen el comercio informal o aquellos trabajadores que sus patrones no inscriben en el INFONAVIT, tanto en el campo como en nuestras ciudades, lo cual imposibilita a una gran parte de la población, a acceder a uno de los anhelos de muchas familias mexicanas: adquirir su propia casa.

### **1.1.2.- Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, FOVISSSTE.**

El Fondo de Vivienda del ISSSTE, (FOVISSSTE) es un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, encargado de administrar las aportaciones realizadas por las dependencias y entidades afiliadas al ISSSTE, constituidas para otorgarles a sus trabajadores, créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas.

El FOVISSSTE, se creó mediante decreto de fecha 10 de Noviembre de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cual reforma el inciso f, de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 Constitucional.<sup>96</sup>

A partir de 1973, dentro de los programas de financiamiento para vivienda, se implementó el Programa de Vivienda Financiada. Este tipo de crédito era para la adquisición de vivienda construida por el propio FOVISSSTE, con una amortización fija durante la vigencia del crédito, con un plazo máximo de 20 años y un interés del 4% anual sobre saldos insolutos. La base para el otorgamiento de créditos fue el costo total de la obra, prorrateado entre el número de viviendas, más la cuota de seguro de daños. Este tipo de créditos operó hasta 1993, cuando fueron concluidas las últimas viviendas correspondientes a esta línea, derivado del nuevo enfoque que se dio al fondo para convertirlo en un organismo de tipo financiero. El total de este programa ascendió a 113,456 viviendas financiadas a los trabajadores en conjuntos habitacionales ubicados en las principales ciudades de la República Mexicana, principalmente en el Distrito Federal.

---

<sup>96</sup> [Http:// www.issste.gob.mx/fovisste/historia.htm](http://www.issste.gob.mx/fovisste/historia.htm).

Otro tipo de Programa de Crédito fue el llamado "Unitario". Desde 1974 hasta 1989, se estableció para la adquisición de vivienda, construcción en terreno propio, ampliación, reparación y mejoras; eran créditos otorgados en pesos, con garantía hipotecaria, amortización fija durante la vigencia, con un plazo máximo de 20 años, interés del 4 % anual sobre saldos insolutos. La base para el otorgamiento del crédito era conforme a los montos máximos autorizados por la Junta Directiva del Instituto. A Partir de 1990 cambio el esquema de otorgamiento del crédito, siendo en términos de salario mínimo, con amortizaciones del 30% del salario del trabajador.

En 1990, se iniciaron los Programas de co-financiamiento entre el FOVISSSTE con Banobras y otros Bancos, los cuales trataron, trabajando conjuntamente, satisfacer la demanda de vivienda de los afiliados, sin embargo, a lo largo de su historia la experiencia del FOVISSSTE ha sido dramática en cuanto a su descapitalización e incapacidad para lograr un nivel aceptable de atención a la demanda de vivienda de su población objetivo.

Esto lo podemos apreciar analizando algunos elementos que dan cuenta de esta situación:

- a) El incremento en los costos de producción, la insuficiencia de recursos presupuestales, el bajo costo de los créditos, así como el deterioro en los niveles salariales de los derechohabientes, fueron factores que determinaron el abismal rezago entre la demanda real del FOVISSSTE y la oferta de la institución. Lo cual contrasta con la realización de solamente 108 mil 257 adjudicaciones de vivienda y obras en proceso, en todo el período 1973 – 1989, contra una población de 1,906,720 empleados públicos registrados en el Instituto.

- b) A lo largo de casi dos décadas, el objetivo prioritario del FOVISSSTE fue financiar la construcción de conjuntos habitacionales que mediante crédito podían ser adquiridos por los derechohabientes. Esta situación empezó a ser insostenible ya que, para hacer rendir los recursos, se empezaban a construir casas de sólo 45 metros cuadrados en conjuntos habitacionales. A partir de 1990, FOVISSSTE no construye más conjuntos, incluso desaparece el departamento técnico, responsable de dicha tarea.
- c) Además, FOVISSSTE presentaba crecientes problemas en sus costos de construcción que lo forzaban a disminuir su volumen de acciones de vivienda y a canalizar un creciente subsidio por la vía de una asignación menor en el precio de venta de la vivienda.
- d) Existen otros factores que afectan negativamente los fondos que administra FOVISSSTE: el primero se refiere a que la recuperación no sólo se ve mermada por la inflación, sino por una grave morosidad que refleja serios problemas; por ejemplo, en 1983, se estimaba que sólo el dos por ciento (2%) de los acreditados estaban al corriente, el Trece por ciento (13%) presentaba un rezago de tres a seis meses y el Ochenta y cinco por ciento (85%) restante estaba atrasado en sus pagos por más de seis meses; el segundo factor se refiere a los recurrentes retrasos del gobierno federal en la entrega de las aportaciones del cinco por ciento sobre la nómina.<sup>97</sup>

La introducción del SAR y la reforma legal al INFONAVIT tuvieron su reflejo en las prestaciones de los empleados públicos y por consecuencia en la operación del FOVISSSTE.

---

<sup>97</sup> Zepeda Pedro M. op cit, Pág. 174.

Lo anterior, obligó al Instituto a encontrar alternativas para incorporar ingresos complementarios, y diseñar nuevas modalidades que optimizaran los recursos disponibles y obtener recursos del mercado de dinero. Recomendando promover el financiamiento compartido y diseñar sistemas de ahorro previo por parte de los derechohabientes. Al parecer, FOVISSSTE fue el primer organismo de vivienda que incorporó un programa de cofinanciamiento.

Desde 1991, FOVISSSTE opera fundamentalmente como organismo financiero de vivienda y, para ese año, más del 80 por ciento de su presupuesto se destinó a acciones de cofinanciamiento con instituciones bancarias privadas, con FOVI y con BANOBRAS.

El propósito del cofinanciamiento, es extender las posibilidades de los derechohabientes a tener acceso a la propiedad de una vivienda. FOVISSSTE aporta, cerca del cincuenta por ciento (50%) del costo de la vivienda, el banco otro tanto y el acreditado debe participar con un porcentaje que va del diez al veinte por ciento (10 al 20%), dependiendo del programa del que se trate. Un requisito fundamental, es que el derechohabiente tenga cierta capacidad de ahorro para poder cubrir entre el diez (10%) y el quince (15%) por ciento del valor de la obra o de la propiedad, como pago de enganche, a lo que hay que sumar el costo de las escrituras y la comisión bancaria, o bien, la propiedad de un terreno lotificado y urbanizado.

Dichos requisitos, limitan en gran medida el universo de acreedores, ya que difícilmente un trabajador asalariado mínimo burocrático, puede tener capacidad de ahorro que le permita ser destinatario de un crédito.

En particular, destaca el convenio entre FOVISSSTE y un integrante de la banda de desarrollo BANOBRAS, que originalmente se conoció como el

Programa de Autogestión, y que consistió en conceder créditos individuales a aquellos trabajadores que organizados en asociaciones civiles, fueran propietarios de terrenos. El programa contemplaba créditos para urbanización, adquisición o construcción de vivienda.

El convenio se diseñó, para atender a los trabajadores de más bajos ingresos, la estrategia de este convenio es encausar la capacidad de ahorro y de gestación de los empleados públicos y sumar el apoyo de los institutos estatales de vivienda, de las autoridades municipales y de los propios recursos del FOVISSSTE.

Si bien el cofinanciamiento, puede significar un apoyo para los trabajadores, no resuelve el problema de vivienda, ya que la vivienda terminada en conjuntos habitacionales no es accesible para los trabajadores de ingresos reducidos.

Esta problemática y cursos alternativos se plantearon desde el Programa de Mediano Plazo 1983 – 1988 de FOVISSSTE, cuya estrategia era reducir el déficit de vivienda de los empleados públicos, a través de diversificar los productos de vivienda que se ofrecían, en donde ocupaban un papel importante la vivienda progresiva, lotes con servicio y mejoramiento de vivienda.<sup>98</sup>

Cabe destacar que la opción del co-financiamiento no ha resuelto la tendencia de FOVISSSTE hacia los empleados federales de ingresos medios, a costa del segmento mayoritario de menores ingresos; más aún, el co-

---

<sup>98</sup> Catalán Valdés Rafael. Las nuevas políticas de vivienda, Primera Edición, Fondo de cultura económica, México 1993. Pág. 155.

financiamiento impone requisitos de enganche y escrituración que fortalecen esta tendencia.

Al respecto, cabe mencionar que en 1990 empezó a funcionar el crédito a la palabra, consistente en pequeños montos de carácter revolvente, que el trabajador puede ocupar para hacerle algunas mejoras a su vivienda; a la fecha este programa ha sido de poca trascendencia.

En las Reformas de la Ley del ISSSTE, publicadas en el Diario Oficial de la federación del 4 de Enero de 1993, se incluye el Sistema de Ahorro para el Retiro, como parte de las prestaciones a cargo del Instituto dentro del régimen de seguridad social. Para recibir las aportaciones del SAR, se abre una cuenta individual para cada trabajador con dos subcuentas, la de Ahorro para el Retiro y la del Fondo de Vivienda. En caso de ser beneficiado con un crédito se aplica como pago inicial el cien por ciento (100%) del saldo de la subcuenta del fondo de la Vivienda, así como las aportaciones subsecuentes del cinco por ciento (5%) durante la vigencia del crédito, a dicha subcuenta.

Sin embargo, considero que el FOVISSSTE, no ha logrado cumplir completamente con el cometido para el que fue creado, ya que el número de trabajadores afiliados es mucho mayor, que el número de personas que han sido beneficiadas con el otorgamiento de un crédito.

Asimismo, como la mayoría de los afiliados que tienen derecho a este beneficio y que tiene la necesidad de una vivienda, se ubican por debajo del ingreso mínimo para la obtención de un crédito, no les son otorgados, por no

cumplir con los requisitos mínimos, obligándolos a buscar otro medio de financiamiento, más accesible para su economía.

### 1.1.3.- FOVI.

En el año de 1962, se realizan reformas legales a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, para mejorar las condiciones crediticias en el mercado y en particular, para facilitar el acceso al crédito hipotecario a personas de ingresos medios y bajos.

Esta reforma, permitió la creación en 1963 del Programa de Vivienda. Este programa expresa la política estatal de los sesenta y setenta consistente en incrementar el flujo financiero hacia actividades poco competitivas, a través de fideicomisos y fondos especializados, que permitieran contemplar recursos con la banca comercial, proporcionándole el servicio de garantías que reduce riesgos y garantiza liquidez a la banca.<sup>99</sup>

El Programa de Vivienda, es la norma programática para la combinación de inversión pública con recursos originados por el ahorro interno, para ser canalizados hacia la edificación de vivienda de interés social. El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, constituye el principal mecanismo operativo del Programa Financiero de Vivienda; al respecto, cabe mencionar que al amparo del Programa se financió temporalmente parte sustancial de los programas de INDECO<sup>100</sup>.

El esquema del Programa Financiero de Vivienda y los mecanismos operativos de FOVI, expresan tanto la orientación de atender el problema de

---

<sup>99</sup> <http://www.ica.com.mx>.

<sup>100</sup> El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular, funcionó en los años setenta, hasta su extinción en 1982, apoyando los programas de vivienda.

vivienda, vía una canalización masiva del ahorro interno, como la política de que, vía la construcción de conjuntos habitacionales (es decir, a través de programas de vivienda terminada), se logra generación de empleos productivos y reactivación de la economía. De esta forma el Programa Financiero de Vivienda se concreta en FOVI (radicado en el Banco de México) con acciones conjuntas con la banca comercial.

Con la finalidad de que las promociones de vivienda sean de interés social, FOVI también realiza la función de fijar las normas de los créditos: montos, plazos, tasa, enganche y niveles de ingresos de los acreditados; complementada con servicios de asesoría técnica a los constructores.

FOVI capta recursos a través de aportaciones del gobierno federal, créditos del Banco de México y agencias de ayuda y crédito internacionales como por ejemplo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, así como con recursos propios provenientes de los intereses y la recuperación de su cartera crediticia. Sin embargo, las grandes dimensiones de FOVI durante casi tres décadas fueron posibles gracias a que, hasta 1989 existía un mecanismo de obligación de inversión para la canalización del ahorro público a partir de una normatividad que obligaba a los bancos a disponer de un porcentaje de su captación (alcanzó el seis por ciento en 1986) para vivienda de interés social y a una tasa menor a la del mercado.

En términos operativos, la función principal de FOVI – hasta 1989 – fue apoyar con recursos financieros estatales a la Banca en sus operaciones crediticias en materia de vivienda de interés social, a través de estimular la producción de vivienda terminada con su respaldo y financiamientos a los promotores privados.

Este respaldo se realizó con una aportación de recursos financieros, que históricamente ha sido del orden de un quince por ciento (15%), y con la prestación del servicio de garantía a los bancos.

El servicio fue otorgado originalmente, por el fideicomiso especializado denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA), creado con el fin de reducir riesgos y asegurar liquidez a la banca comercial, y apoyar a los adquirentes, absorbiendo parte de los intereses diferenciales en el pago de las primas de seguro. El FOGA desapareció en 1986, cuando los programas de garantía fueron absorbidos por el propio FOVI.

A lo largo de su historia, FOVI, ha jugado el papel de agente financiero de los promotores,<sup>101</sup> de agente de los beneficiarios y de agente promotor directo. Este último papel se realizaba por promociones denominadas públicas que hoy día prácticamente han desaparecido: en el trienio 1973 - 1976 representaban el sesenta por ciento (60%) de las promociones, para el siguiente período 1977 - 1980 disminuyeron al diez por ciento (10%).

Este cambio en los mecanismos de gestión de la vivienda FOVI, proviene de una reorientación en los lineamientos del Programa financiero de Vivienda que redefine el papel del Estado en las formas de producción de la vivienda, a consecuencia en buena medida, de que la misma operación de FOVI e incluso INFONAVIT y FOVISSTE, promovió la creación y maduración de los agentes privados del mercado inmobiliario.

---

<sup>101</sup> Los promotores inmobiliarios son aquellos constructores privados, que se encuentran registrados en el FOVI, a efecto de participar y obtener créditos para la construcción de vivienda de interés social.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, habrá que ponderar que el desarrollo de nuevas relaciones y los diferentes papeles que juega el Estado y los agentes privados en la edificación de vivienda de interés social, provocó impactos negativos en los acreditados y sobre todo alimentaron la tendencia de FOVI a concentrarse en los estratos medios, en detrimento de los candidatos de bajos ingresos; así vemos como los créditos a organismos públicos a través de FOVI que predominaron en el trienio 1973 – 1976, presentaban condiciones de cinco por ciento en el enganche, tasas de seis por ciento (6%), plazo de 15 años y amplio apoyo de garantías por medio de FOVI – FOGA; para el siguiente cuatrienio, las promociones privadas se pactaban con base en un enganche del veinte por ciento (20%) y tasas del nueve y catorce por ciento para los cajones más económicos.

El Programa de Vivienda y su mecanismo el FOVI, constituyen una propuesta eminentemente financiera, lo que determina el tipo de limitaciones que la institución ha tenido que enfrentar en un escenario de inflación, rezago salarial y altas tasas de interés. Estas limitaciones han reducido las opciones para conciliar la accesibilidad de los créditos con una alta recuperación de los mismos.

El FOVI se ha caracterizado, por la relativa transparencia de su funcionamiento y por haberse mantenido al margen de conflictos de orden político; sin embargo, el cuestionamiento más severo que se ha hecho al FOVI no radica en su forma de funcionamiento sino en el diseño de sus líneas de crédito, sólo accesibles para las familias con ingresos superiores a los 2.5 veces el salario mínimo, lo cual margina al grueso de la población. Además, a lo largo de la última década, FOVI se ha visto fuertemente presionado a incrementar este piso, de tal forma que la mayoría de los beneficiados se

ubican en la franja de los tres a cuatro salarios mínimos, y aún en niveles superiores.

FOVI recurrentemente, realizó ajustes en las condiciones de los créditos individuales, con la finalidad de mantener esquemas financieros viables que no representaran un mayor desplazamiento de los candidatos de menores ingresos.

Entre 1984 a 1986, el sistema FOVI – Banca presentaba un crecimiento real excepcional, en el que se duplica el porcentaje de captación que la Banca debe canalizar, de un tres por ciento a un seis por ciento. A principios de los noventa comienza una declinación importante, derivada, tanto de la desregulación bancaria, como de problemas coyunturales por la transformación del esquema FOVI. A tal grado que en 1990 solamente se consolidan 29 mil 367 viviendas, y los rezagos coyunturales dan lugar a que se acumulen poco más de 70 mil viviendas en obra.

FOVI ha combinado, a lo largo del tiempo subsidios cruzados y directos, instrumentados a través de reducciones en las tasas de interés y de cobertura al riesgo implícito en los créditos. Con las reformas de 1989 ya sólo persiste el subsidio generado por la diferencia entre el valor real de los fondos prestados menos el valor de la recuperación. Este subsidio es absorbido por FOVI con recursos fiscales y constituye un beneficio directo a los acreditados. Asimismo, existe un subsidio indirecto por el servicio de garantías que presta FOVI, mismo que genera una reducción en la tasa de interés requerida por la banca.

En 1992, se inició la reestructuración de la Banca, la liberalización de las tasas de interés y la búsqueda de mayor competitividad de las sociedades nacionales de crédito. Este proceso llevó a suprimir la obligación de la Banca a

prestar en condiciones preferenciales, un porcentaje predeterminado de su capacidad de ahorro, a demandantes individuales de vivienda de interés social.

En términos concretos y operativos, la desregulación implica que: FOVI sustituye a la Banca en los créditos actuales de largo plazo (para tener idea de las dimensiones de este esfuerzo, cabe recordar que la participación de la Banca en los créditos es del orden de un 85 por ciento); y la Banca sólo se encarga de los créditos puente cuando los promotores – constructores lo requieran.

Parte fundamental de estos cambios, radica en que los créditos del sector bancario a favor de los promotores, se contratan con tasas de interés competitivas; y los créditos individuales, a cargo de FOVI, mantienen tasas, enganches y plazos preferenciales, pero asegurando una recuperación adecuada de los mismos.

A partir de las reformas en el sistema bancario y las consecuentes modificaciones en las reglas de operación del FOVI, el subsidio cruzado del sistema bancario desaparece, de tal manera que sólo quedan los apoyos FOVI para garantizar los créditos, ofrecer un plazo suficientemente largo y subsidiar la diferencia entre el nivel de inflación y la tasa de interés vigente en los mercados.

Con la finalidad de transitar, hacia una nueva operación congruente con las políticas generales de desregulación y fortalecimiento de los mercados, FOVI adoptó un mecanismo de mercado para la asignación de los créditos: a partir de mediados de 1989, opera mediante un sistema de subastas de derechos sobre créditos en el que participan promotores y constructores de conjuntos

habitacionales, que requieren ofrecer un crédito de largo plazo a los futuros adquirientes de las viviendas que construyen.

Estas subastas únicamente son, para:

- a) Los llamados créditos para la individualización, que se destinan a la adquisición de vivienda nueva a ser habitada por el propio acreditado.
- b) Los llamados créditos para consolidación para inversionistas que deseen adquirir vivienda nueva para arrendamiento o para el pago de pasivos originados en la construcción de vivienda para arrendamiento

El sistema de subastas presenta como objetivos fundamentales los siguientes puntos:

- a) Eliminación de la discrecionalidad y transparencia en la asignación de un recurso subsidiado.
- b) Igualdad de oportunidades entre los promotores para la obtención de los derechos sobre créditos para los adquirientes de vivienda.
- c) Seguridad de promotor y/o constructor sobre la disponibilidad de los créditos de largo plazo para la adquisición de vivienda.<sup>102</sup>

El cuestionamiento central al esquema FOVI, plantea que: representa en monto, el mayor esfuerzo estatal en materia de vivienda, pero no está dirigido hacia la demanda más numerosa e importante y urgente en términos sociales. Además el nuevo FOVI permanece como un mecanismo de oferta de

---

<sup>102</sup> Zepeda Pedro M. op cit, Pág. 183.

financiamiento, no exenta de subsidios y sustentada en recursos fiscales y créditos preferenciales externos, hacia estratos de ingresos medios y altos.

Las limitaciones principales de FOVI y que resultan ser determinantes para su perspectiva de desarrollo, se refieren a su relación con el mercado inmobiliario en el nuevo contexto de desregulación económica; a su vulnerabilidad en fuentes de recursos y a una oferta de productos de vivienda inflexible.

Desafortunadamente el mercado Inmobiliario propiciado por los propios organismos de vivienda y por los mismos agentes, presenta todavía severas distorsiones: limitaciones para la incorporación de nuevos agentes; prácticas monopolícas por parte de promotores y constructores; una cerrazón al desarrollo de otros productos de vivienda diferentes a la vivienda terminada, como son el caso de vivienda progresiva y mejoramiento, parques de materiales, lotes con servicios, etcétera; escasos esfuerzos y mecanismos para la adopción de nuevas tecnologías de construcción.

Estas distorsiones del mercado inmobiliario, sumadas a la dinámica natural de los mercados, generan fuertes presiones contrarias a las políticas institucionales de FOVI que buscan contener el sesgo hacia los estratos de ingresos medios en detrimento de los de menores ingresos.

La escasa información, sobre cómo se ha desarrollado el sistema de subastas, no permite sacar conclusiones sólidas sobre el comportamiento del mercado inmobiliario en su segmento de vivienda de interés social; sin embargo, la estadística referente a que tanto en las subastas de 1989 como en las de 1990, más del 90 por ciento de los promotores postores obtuvieron asignación de derechos de crédito, habla de la escasa competencia que existe

en este mercado y por tanto, de la capacidad de los promotores para inducir a FOVI a los tipos de vivienda más cara. Cuestión que se expresa con la reciente introducción de la vivienda Tipo B1.

Esta situación, se relaciona con la ampliación del mercado inmobiliario, que han generado los programas de financiamiento hipotecario de la Banca Comercial. Este nuevo nicho de mercado representa un polo de mayor atracción para los promotores, en detrimento de las subastas de FOVI.

El problema fundamental del mercado inmobiliario de vivienda de interés social, es la pequeña y poco variada oferta de productos de vivienda, diferentes a la vivienda terminada en conjuntos habitacionales.

El nuevo esquema de financiamiento de FOVI, contiene una fuerte dependencia de las condiciones coyunturales, en las que se encuentran las finanzas públicas, específicamente en el rubro de recursos presupuestales disponibles para la intermediación financiera. En el mismo año de 1989, los efectos de la liberación de la Banca comenzaron a expresarse en la necesidad de una mayor participación de FOVI en el Programa Financiero de Vivienda.

La otra vulnerabilidad en las fuentes de recursos de FOVI, está referida a los créditos externos. Cabe mencionar que FOVI contaba con una línea de crédito del banco Mundial por 300 millones de dólares. La negociación de nuevas líneas con los organismos internacionales presenta plazos no cortos y se realiza en un contexto de competencia con otras áreas de la economía.

Para la conceptualización del Programa Financiero de Vivienda instrumentado a través de FOVI, el problema de vivienda consiste en que las familias necesitan un plazo lo suficientemente largo e intereses relativamente

moderado para poder pagar una vivienda, es decir, se trata de un problema financiero.

Otro problema fundamental que no se aborda y que da lugar a que, la mayor parte de las personas que demandan vivienda, quede excluida del Programa de Vivienda, es que se canalizan vastos recursos para vivienda terminada y no para otras alternativas más acordes a las necesidades y posibilidades de los demandantes, como son el mejoramiento de vivienda, pie de casa, lotes y servicios.

En abril de 1991, el Comité Técnico de FOVI aprobó el financiamiento de nuevos productos de vivienda, como son:

- a) Adquisición de terrenos mínimo de 60 metros cuadrados con todos los servicios.
- b) Lotes con servicios comunitarios.
- c) Lotes con servicios, baño y cocina cerrados y espacios de usos múltiples para dormir, comer y estar (pies de casa).
- d) Departamentos sin recámaras.
- e) Financiamientos para autoconstrucción o mejoramiento a través de parques de materiales proporcionados por los institutos de vivienda estatales o para la compra de materiales mediante tarjeta de crédito.
- f) Financiamiento para adquisición de vivienda usada.<sup>103</sup>

Aparentemente, FOVI se encuentra en el proceso de diseñar las políticas y mecanismos específicos para ofrecer productos de vivienda.

---

<sup>103</sup> Idem. Pág. 186

Al ponderar este probable cambio sustancial, conviene recordar que FOVI surge en relación con la iniciativa – en los años sesenta – de varios organismos internacionales (principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo), orientada a enfatizar la importancia de la acción gubernamental en materia de vivienda.

Mientras que en el resto del mundo, la iniciativa de Banco Interamericano de Desarrollo, fue asumida por agencias dedicadas a proyectos para los grupos de bajos ingresos y con recursos destinados a los programas de lotes y servicios o parques de materiales para la autoconstrucción, en México fue absorbida por el FOVI que se convirtió durante la década de los sesenta y principios de los setenta en la institución de vivienda terminada por excelencia, no obstante lo limitado de su cobertura y su concentración en los estratos medios de la población.

Este probable cambio en la oferta de FOVI, puede estar relacionado más con su estrategia de acceso a créditos externos, principalmente del Banco Mundial, que con una evaluación y reorientación de la acción del FOVI para ampliarla hacia los productos de vivienda que demandan los sectores de menores ingresos de la población.

Dentro de las características y requisitos de los adquirientes de un crédito FOVI, son: ser personas físicas capaces de obligarse con el Intermediario financiero (Banco), y que cuente con ingresos comprobables y suficientes para ser considerado como sujeto de crédito, así como tener ahorrada una cantidad aproximada del 20% del crédito para efectos de apertura de crédito, avalúos y escrituración ante Notario Público. El plazo de pago del Crédito, por el adquiriente es de hasta 30 años. El pago inicial mensual que debe realizar el adquiriente debe representar como máximo el Veinticinco por ciento (25%) de

su ingreso mensual y estará ligado al incremento del salario mínimo mensual del Distrito Federal durante la vida del crédito.

En razón de lo anterior, se reduce enormemente el universo de personas que pueden cumplir con los requisitos señalados para obtener un crédito, dejando fuera a una gran parte de la población que necesita vivienda.

Si se acepta la premisa, de que el problema de la insuficiente generación de vivienda tiene raíces económicas y financieras, por lógica elemental los avances en su solución, deberán fincarse en avances en la estructura bancaria y financiera de nuestro país.<sup>104</sup>

Para producir más vivienda en México, se requiere destinar más dinero al crédito hipotecario. Se necesitan plazos más amplios e intereses más bajos, siendo necesario que la banca privada expanda las opciones que actualmente ofrece y que atienda los diversos nichos de mercado (vivienda económica, media y alta). Y es conveniente, también, la creación de una banca especializada en el mercado hipotecario, con esquemas que permitan captar, canalizar y reciclar recursos que ya están en el mercado hipotecario o recursos provenientes de otras fuentes y que los créditos hipotecarios que se otorguen sean lo suficientemente accesibles para los estratos más bajos de la población, para que, en lugar de ser una preocupación constante, se conviertan en los mecanismos de obtención de vivienda digna.

---

<sup>104</sup> Catalán Valdés, op cit, Pág. 174.

## **1.2.- Dependientes del Poder Ejecutivo del Distrito Federal.**

### **1.2.1.- Instituto de Vivienda del Distrito Federal. INVI.**

El problema de la vivienda en el Distrito Federal, plantea resolver diversos aspectos muy complejos, para satisfacer la necesidad de amplios sectores de la población. No obstante los esfuerzos realizados durante varios años por algunos organismos institucionales encargados de atender este rubro, aún prevalecen el creciente déficit y el deterioro de las condiciones de vivienda.

Ante este panorama, el Gobierno del Distrito Federal, emitió un Acuerdo sobre Política Habitacional, donde principalmente se propone lo siguiente:

- a) Atender la necesidad de vivienda de los sectores más pobres de la población.
- b) Revertir el crecimiento desordenado de la Ciudad.
- c) Preservar el suelo de conservación del Distrito Federal, impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la Ciudad.
- d) Repoblar las cuatro Delegaciones Centrales: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, donde ha disminuido su población, en tanto que en las Delegaciones del Sur y del Oriente del Distrito Federal, la población ha crecido en forma desproporcionada.
- e) Definir la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desagüe pluvial, de vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso de suelo, debido a la escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> <http://www.df.gob.mx/secretarias/seduvi/invi/vivienda.html>.

Por lo anterior y con el propósito de cumplir la misión planeada, de atender el complejo problema de la vivienda social para amplios sectores de la población en el Distrito Federal, se creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), como un organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.<sup>106</sup>

El énfasis y la prioridad del INVI, es el desarrollo de una política de vivienda con una concepción integral de la Ciudad, lo cual implica, la generación de los medios que permitan la apertura de un amplio abanico de opciones para los diversos sectores sociales que enfrentan problemas habitacionales, en forma primordial para aquellos de menor ingreso y mayor vulnerabilidad.

El propósito del INVI, es, diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y los programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos en el Distrito Federal, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven.

Dentro de los fines para los cuales fue creado este organismo, relaciono los siguientes, los cuales tratan de englobar, de manera general, los objetivos a alcanzar, los cuales son:

---

<sup>106</sup> Se creó por decreto emitido por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial Número 161, del 29 de Septiembre de 1998, y de acuerdo con lo establecido en el primer artículo transitorio del Decreto de creación, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal inicia su gestión a partir del 16 de octubre de 1998.

- a) Proponer y coadyuvar con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda del Distrito Federal.
- b) Contribuir con la Administración Pública del Distrito Federal, en la proyección, diseño y ejecución del Programa de Vivienda del Distrito Federal, dirigido principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos de la Ciudad de México; así como en la coordinación de los organismos de vivienda del Gobierno del Distrito Federal.
- c) Fomentar la creación, uso, mejoramiento y modificación de los espacios urbanos requeridos para el Programa de Vivienda, así como del Programa General del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- d) Promover la creación de una reserva de suelo urbano con viabilidad técnica jurídica para desarrollos habitacionales.
- e) Promover, estimular, fomentar y ejecutar programas de adquisición y acondicionamiento de suelo urbano, público y privado, así como la edificación, remodelación, regeneración y rehabilitación de vivienda en todas sus modalidades.
- f) Propiciar y concertar la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional, así como coadyuvar a la gestión ante el sistema financiero para el otorgamiento de créditos a favor de los beneficiarios de sus programas.

- g) Financiar las obras de construcción que se deriven de la ejecución de los programas de vivienda.
- h) Promover y ejecutar en coordinación con instituciones financieras, el otorgamiento de créditos con garantías diversas, para la adquisición en propiedad de las viviendas en renta o locales comerciales integrados a éstas, en favor de los beneficiarios del programa de vivienda, incluidas las vecindades en evidente estado de deterioro que requieran rehabilitación o sustitución total o parcial en favor de sus ocupantes.
- i) Coadyuvar con la autoridad competente en la integración de los expedientes técnicos y demás documentación que se requiera, para obtener inmuebles a través de la expropiación o desincorporación, destinados al Programa de Vivienda.
- j) Recuperar a través del Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE II), el producto que genere la enajenación de las viviendas asignadas a los beneficiarios de sus programas y de los préstamos que otorgue, salvo en los casos en que las condiciones del préstamo determinen que la recuperación se realice por medio de otros mecanismos.
- k) Coadyuvar con el fomento y obtención de préstamos para la construcción, rehabilitación, mejoramiento y adquisición de vivienda, en favor de la población de escasos recursos del Distrito Federal.
- l) Otorgar préstamos en forma directa con la correspondiente garantía real, quirográfaria o cualquier otra a cargo de los beneficiarios de sus programas.

- m) Realizar y fomentar la investigación tecnológica que tenga como fin lograr la reducción de costos y el mejoramiento de la vivienda y sus espacios.
- n) Administrar y disponer de los recursos humanos, materiales, financieros y de servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.
- o) Promover y realizar los actos jurídicos y administrativos necesarios, en los casos en que así proceda, para la constitución del Régimen de Propiedad en Condominio en los inmuebles que adquieran los beneficiarios a través de los programas de vivienda en los que intervenga la Administración Pública del Distrito Federal y, en general, brindar la asesoría y orientación en materia habitacional que corresponda.
- p) Proporcionar asistencia técnica y administrativa en el desarrollo de los programas de vivienda, así como asesoría y gestión en los trámites relacionados con las obras o acciones en que participe el organismo.
- q) Celebrar los actos jurídicos, contratos y convenios necesarios para el cumplimiento de su objeto.
- r) Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables y el Consejo Directivo.<sup>107</sup>

Para el Instituto son sujetos prioritarios de crédito las madres solteras, adultos mayores, madres jefas de hogar, indígenas, y personas con discapacidad, personas que perciban ingresos con un límite superior individual hasta 4.7 salarios mínimos mensuales, sin establecer límites al nivel más bajo de ingreso aceptable, estableciendo como límite hasta 7.0 salarios mínimos

---

<sup>107</sup> Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, Número 161, del 29 de Septiembre de 1998.

mensuales, como ingreso conyugal; no rechaza a ningún solicitante de vivienda por su situación de género, calidad en el empleo y edad; y promueve el arraigo de la gente mediante los programas de Sustitución y Mejoramiento de vivienda.

El Instituto de Vivienda para el cumplimiento de sus objetivos, desarrolla tres tipos de programas: Vivienda en Conjunto, Vivienda en Lote Familiar y Reserva Inmobiliaria.

### **PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO**

Este programa desarrolla proyectos de vivienda en conjunto, para optimizar el uso de suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible; se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional; con uso anterior no habitacional o baldío; ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada. Este programa incluye a familias con ingresos de uno y hasta siete salarios mínimos mensuales, a través del otorgamiento de créditos blandos, que pueden incluir suelo, estudios y proyectos, demolición (si se requiere), rehabilitación, áreas comunes y fachadas (en el caso de inmuebles catalogados); y edificación.

En este programa los créditos se otorgaron a través de las siguientes modalidades de financiamiento:

- a) **VIVIENDA NUEVA TERMINADA:** Esta modalidad corresponde a la construcción de vivienda nueva realizada en un proceso único de edificación que cumpla con las necesidades de área construida, seguridad estructural, instalaciones, servicios, áreas privativas y áreas de uso común.

**b) ADQUISICIÓN Y REHABILITACIÓN EN INMUEBLES CATALOGADOS:**

Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda existente, siempre que presenten buenas condiciones estructurales o bien cuando las obras de rehabilitación garanticen que el inmueble tendrá una vida útil duradera, que contribuya a la conservación del patrimonio histórico o artístico. Su particular característica es el estar catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes o la Dirección de Sitios Patrimoniales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

**c) ADQUISICIÓN Y REHABILITACIÓN DE VIVIENDA EN INMUEBLES NO CATALOGADOS:**

Esta modalidad consiste en la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes y que requiere de rehabilitación o mejoras mediante obras en su estructura y/o en instalaciones sanitarias, o requiere acciones de mantenimiento con las que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura del inmueble.

**d) VIVIENDA PROGRESIVA:**

Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda individual o plurifamiliar, a través de un proceso de construcción paulatina en desarrollos de tipo horizontal o vertical. Considera la construcción de vivienda con espacios habitables mínimos, en la que se privilegien los elementos estructurales y las instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, que en su conjunto permitan su consolidación gradual y que brinden seguridad y bienestar a sus ocupantes.

**e) VIVIENDA USADA:**

Esta modalidad consiste en adquirir una vivienda propiedad de terceros como opción de un financiamiento para atender a la demanda individual

## **PROGRAMAS DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR**

Este Programa se aplica en predios que no presentan situación física de alto riesgo, que se ubican en suelo urbano y que estén regularizados o en proceso de regularización, en apoyo a los procesos de autoproducción individual que realizan las familias de bajos ingresos.

Tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria o provisional, fomentando el arraigo familiar y barrial. El Programa de Vivienda en Lote familiar tiene dos modalidades:

- a) **MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN:** Esta modalidad corresponde al mejoramiento de la vivienda para ampliar, sustituir o reforzar elementos estructurales y para el mejoramiento de las condiciones sanitarias, en apoyo a los procesos de auto producción individual que realizan los sectores de bajos ingresos.
- b) **VIVIENDA NUEVA:** Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en segundos o terceros niveles y/o subdivisiones de predios y lotes baldíos, propiedad de familias de bajos ingresos que habitan en barrios o colonias populares.

## **PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA**

Consiste en la adquisición de bienes inmuebles por parte del Instituto de Vivienda susceptibles de ser utilizados en acciones de vivienda. Las adquisiciones que realice el INVI para la integración de esta reserva, se harán mediante el financiamiento directo, dándose la recuperación de los recursos

erogados a partir de los créditos que otorguen a los beneficiarios de las acciones que se lleven a cabo en los inmuebles.

Dentro de sus estatutos, para la obtención de un crédito las personas físicas que desean obtener un crédito o recibir las ayudas de beneficio social, que el INVI otorga, exige que se cumplan los siguientes requisitos:

Para el Programa de Vivienda en Lote Familiar:

- a) Ser personas físicas mayores de 18, y hasta 64 años. En caso de rebasar este límite de edad, se podrá recurrir a la figura de deudor solidario.
- b) Ser jefes de familia, tener dependientes económicos o ser casados
- c) Que el predio no se encuentre en zona de riesgo, o irregular, y que el uso de suelo sea habitacional.
- d) Contar con documentación que acredite la propiedad o posesión del lote familiar.
- e) Para el caso de la modalidad de Mejoramiento y Ampliación, podrán aspirar a un crédito las personas físicas que tengan un ingreso de hasta 3.0 veces el salario mínimo mensual o en forma familiar de hasta 6.5 veces el salario mínimo mensual.
- f) Para el caso de la modalidad de Vivienda Nueva, podrán aspirar a un crédito las personas físicas que tengan un ingreso de hasta 4.5 veces el salario mínimo mensual o en forma familiar de hasta 8.0 veces el salario mínimo mensual.

Para el Programa de Vivienda en Conjunto:

- a) Ser personas físicas mayores de 18, y hasta 64 años. En caso de rebasar este límite de edad, se podrá recurrir a la figura de deudor solidario.
- b) Ser jefes de familia, tener dependientes económicos o ser casados.
- c) No ser propietario de bien inmueble en el Distrito Federal, excepto en los casos en que los beneficiarios en forma individual o colectiva, sean propietarios de la tierra sobre la que se edificará, rehabilitará o mejorará su vivienda.
- d) Tener un ingreso hasta de 4.7 veces el salario mínimo mensual por parte del solicitante o en forma familiar máximo equivalente a 7 veces el salario mínimo mensual, para el Programa de Vivienda en Conjunto.
- e) Contar con ahorro previo.<sup>108</sup>

En ambos programas, en caso de que el núcleo familiar esté integrado por 4 ó más personas, o bien, se presenten grupos vulnerables en su seno, y sólo un miembro de éste aporte ingreso, se considerará el ingreso personal como ingreso familiar.

El plazo máximo de recuperación, será de 30 años para los créditos del Programa de Vivienda en Conjunto, y de acuerdo con la Ley de Vivienda del DF, la cantidad mensual deberá representar como máximo el 20% de los ingresos familiares que declare el solicitante. En los créditos del Programa de

---

<sup>108</sup> <http://www.df.gob.mx/secretarias/seduvl/invi/vivienda.html>.

Vivienda en Lote Familiar, el plazo máximo de recuperación será de ocho años. En ambos casos, la tasa de interés se cobra con base en las actualizaciones del salario mínimo.

El INVI es de muy reciente creación, en comparación con los demás organismos que se han descrito, para notar resultados a corto plazo, pero la intención del INVI, es centralizar a todos y cada uno de los organismos de vivienda del Distrito Federal y ser el organizador de las funciones a realizar, así como de dar cumplimiento a los programas que tienen asuntos pendientes, y canalizar a los que no se pueden resolver ya, a organismos que puedan ofrecer una opción más viable para la adjudicación de una vivienda, o la obtención de un apoyo económico.

El Gobierno del Distrito Federal, ha anunciado un plan de rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México, el cual por diversos motivos, se ha convertido en una zona netamente comercial, desplazando a los antiguos habitantes de esta histórica zona, a lugares de la periferia de la Ciudad, dejando un millón de metros cuadrados baldíos o subutilizados.<sup>109</sup>

Este programa pretende consolidar la función habitacional del centro histórico, apoyando la generación de una oferta diversificada, acorde con las necesidades y capacidades de la población demandante, la cual espero se logre satisfactoriamente y recobremos el esplendor de nuestro Centro de la Ciudad de México.

---

<sup>109</sup> Los principales motivos que tuvieron los habitantes, para dejar la zona centro, fueron la instalación de comercios y por ende el aprovechamiento al máximo de habitaciones, para instalar locales y bodegas, así como la inseguridad, el hacinamiento que ocasionan puestos establecidos y puestos ambulantes, el vandalismo, la prostitución, la indigencia, la distribución y consumo de drogas, haciendo poco menos que imposible la convivencia vecinal y el desarrollo de la familia.

### **1.2.2.- Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal. FIVIDESU.**

El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, crea el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, el 13 de Diciembre de 1983, con el objetivo de dotar de vivienda digna a la población del Distrito Federal, trabajando con grupos de solicitantes de créditos para la construcción, mejoramiento y restauración de la vivienda popular.<sup>110</sup>

El fideicomiso se constituyo en BANOBRAS, dirigido a atender primordialmente a la población no asalariada en el Distrito Federal con ingresos comprobables hasta 3.5 veces el salario mínimo.

Asimismo los recursos con los que operó en un principio, son de origen fiscal, es decir son aportados de la recaudación de Impuestos federales y asignados a él Fideicomiso, mediante presupuesto.

Así para 1987 FIVIDESU introdujo como condición para sus financiamientos, cargar el interés que publica el Banco de México de acuerdo a la tasa promedio del crédito bancario, haciendo aumentar el monto de la deuda pactada originalmente por quienes recibieron crédito, incrementándose para los beneficiarios la cantidad que debieron pagar muy por encima a lo que se les otorgo en un comienzo.

---

<sup>110</sup> Villavicencio Judith y Emilia Herrastí. La Política Habitacional en México y América Latina. Universidad Autónoma Metropolitana. Primera Edición. México 1997. Pág.206.

Para 1992, se planteo combinar los recursos de la banca y recursos propios, para lograr el capital de trabajo necesario y abaratar los costos de edificación, de tal suerte que los créditos sean otorgados con el apoyo de FOVI o la propia banca privada. Desde su creación hasta este periodo se pudo edificar en promedio 1000 viviendas por año, de donde se subsidiaba alrededor de un 40% del valor de cada vivienda<sup>111</sup>. Desde entonces, los beneficiarios debían cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Formar parte de un grupo y aportar el suelo para su vivienda.
- b) Comprometerse a un crédito bancario que cubre el 80% del valor de la vivienda. El 20% restante es una aportación del Departamento del Distrito Federal como subsidio a fondo perdido. El tope del crédito concedido era de 3000 veces el salario mínimo diario para el caso de vivienda terminada.
- c) Tener capacidad legal para contratar un crédito, ser jefe de familia y/o tener dependientes económicos, un ingreso comprobable no mayor de 3.5 veces el salario mínimo y demostrar que no son propietarios de otros inmuebles en el Distrito Federal. No ser beneficiario de ningún fondo solidario de vivienda y no tener crédito con alguna institución de crédito.

Asimismo se creo un fondo solidario de garantía colateral, consistente en coordinarse con la Banca Privada y FOVI, para que los créditos con garantía hipotecaria y Fiduciaria, no sufran por falta de pago oportuno en el que pudiese incurrir el acreditado, por insuficiencia en la garantía a cargo de los sujetos de crédito o por pago deficiente en la recuperación final del crédito concedido, resaltando que con la creación de este fondo no se pretendía subsidiar a la población que no tuviera capacidad crediticia.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> CNIC. México. Memorias de la reunión de trabajo del sector Vivienda. Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. México. 1994. Pág. 149.

<sup>112</sup> FIVIDESU. México. Fondo de Garantía Colateral. México 1992.

Como siempre, se ha buscado proteger a la Banca para su recuperación, dicho Fondo operaría con aportaciones de los acreditados, correspondiente al 0.05% del valor total de la vivienda, a modo de que no representara desembolso para la institución, ni endeudamiento del Gobierno Federal.

El crédito obtenido a través de FIVIDESU, así como las mensualidades y el adeudo, se expresa en Veces Salario Mínimo, por lo que los pagos se ajustan a las variaciones que registre este indicador.

En un principio se estableció como condición, un límite de ingresos de hasta 2.5 veces el salario mínimo, aunque se ha variado ese tope hasta 3.5 y 4.5 veces el salario mínimo mensual, dejando fuera a familias con ingresos menores, siendo preferidos como sujetos de crédito los que tienen mejores ingresos.

En 1995 el 28.9%<sup>113</sup> de los beneficiarios de FIVIDESU, tenía cuotas sin pagar, aduciendo problemas económicos y carencia de trabajo para no cumplir con sus compromisos, utilizando el fondo de garantía para que la Banca recuperara sus créditos.

A pesar de la necesidad de estar constituidos en grupo para conseguir la vivienda, solo el 74.9%<sup>114</sup> declaró haber participado en algún grupo para ese objetivo, resultando que hubo familias que a última hora se incorporaron como demandantes-beneficiarios con derechos similares, aunque no hayan participado en los trámites iniciales, dejando en entredicho la manera en que se hicieron sujetos de beneficio, ya que puede pensarse que a cambio de una gratificación se pudieran integrar a estos grupos o que los representantes del

---

<sup>113</sup> Villavicencio Judith y Emilia Herrasti. op cit, Pág.214.

<sup>114</sup> Idem.

grupo, asignaran estos beneficios, por compromisos personales o a través de alguna prestación económica.

La misión más importante del FIVIDESU es obtener terrenos para la construcción de sus proyectos habitacionales, y la cual se consigue de tres distintas maneras:<sup>115</sup>

- a) La que desincorpora el propio Departamento del Distrito Federal, como aportación patrimonial al organismo.
- b) La que los constructores, los promotores de vivienda pueden adquirir y aportan al organismo como garantía, para poder hacer sus proyectos habitacionales, los cuales serán adquiridos por grupos registrados en el Fideicomiso.
- c) Los que aportan los mismos beneficiarios, es decir los grupos organizados.

Lo que se obtiene con estas aportaciones de terrenos, es que se obliga a la gente a ahorrar, disminuyendo el costo final que tiene que liquidar, y es una aportación de capital que permite aplicar los subsidios y los créditos para la construcción propiamente dicha, garantizando al constructor que todas las unidades, están compradas por los beneficiarios.

Sin embargo los proyectos desarrollados por FIVIDESU, resultan poco

---

<sup>115</sup> CNIC. México. Memorias de la reunión de trabajo del sector Vivienda. Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. México. 1994. Pág. 150.

satisfactorios para sus habitantes, debido a la escasa calidad de su diseño arquitectónico y la distribución del espacio, así como a las dificultades inherentes al tipo de convivencia propio de estas unidades y los problemas de la administración en común, lo cual nos hace afirmar una vez más que no sabemos vivir en condominio, siendo esta forma jurídica de propiedad, una opción para nuestra ciudad, al no haber el espacio territorial suficiente, para la construcción de otro tipo de asentamientos

Los organismos de vivienda que representaban la unión de un grupo de personas, para la obtención de un beneficio común, en este caso una vivienda, fueron mal vistas por nuestros gobernantes, ya que esta unión en muchas ocasiones se politizó a favor de un partido, regularmente de oposición como el PRD, con la realización de movilizaciones y marchas que se hacían para exigir una vivienda, por estos grupos de personas.

Aunado a la deficiente recuperación de créditos, así como la descapitalización del Fideicomiso, por el otorgamiento de subsidios, resultado en la decadencia y en estos momentos paulatina desaparición de este Fideicomiso.

Es increíble que no se aportaran créditos individuales para la autoconstrucción de vivienda, para personas propietarias de un terreno regularizado, así como apoyo técnico a fin de realizar proyectos arquitectónicos adecuados o para la compra de materiales a costo directo, es decir aquí lo que se buscaba era beneficiar a un grupo grande de personas, es cierto, pero ¿por que no buscar el apoyo a la autoconstrucción, que es más económico que construir vivienda nueva y terminada?. Muchas veces se pretende ayudar a las gentes de bajos recursos, pero a veces no se encuentran los caminos adecuados.

### 1.2.3.- Fideicomiso Casa Propia, FICAPRO.

La creación del Programa Casa Propia, se anunció el 18 de Septiembre de 1987, con motivo de la conmemoración del segundo aniversario de los sismos de 1985, el cual tendría como objetivo principal el financiamiento para la adquisición en propiedad de las viviendas en renta, con preferencia para las de renta congelada y a favor de los arrendatarios.

El 13 de Noviembre de 1987, se emitió el decreto presidencial, publicado el 16 del citado mes y año, en el que se ordena la instrumentación y ejecución del programa, mediante una línea de crédito que otorgaría FONHAPO, a FIVIDESU, por 50 mil millones de viejos pesos.

El programa debía ser, instrumentado y ejecutado por un subcomité Técnico de FIVIDESU, para el apoyo de las Delegaciones políticas de la Ciudad, en el inicio de los tramites de cada solicitud de crédito, y que el Titular del Departamento del Distrito Federal, otorgase las facilidades necesarias para el efecto. El Jefe del Departamento del Distrito Federal, emitió el acuerdo 39 del 17 de Diciembre de 1987, que contiene las medidas conducentes para el efecto, por lo que se celebraron convenios con el Colegio de Notarios, para agilizar los tramites de escrituración y disminuir los honorarios notariales, de acuerdo con las necesidades sociales por satisfacer; de igual manera se giraron instrucciones al Registro Público de la Propiedad y a la Tesorería.<sup>116</sup>

Pero, ¿Cómo es que surgió la necesidad de crear un organismo de vivienda, que se encargara de ayudar a los inquilinos a adquirir la vivienda que arrendaban?. La respuesta la encontramos, haciendo un poco de historia y remontándonos a finales de la Segunda Guerra Mundial, en donde se produjo

---

<sup>116</sup> FICAPRO, México. Memorias Fideicomiso Casa Propia, México 1994. Pág. 25.

en el año de 1948, la congelación de rentas, con el fin de proteger al amplio sector inquilinario, afectado por el desempleo, originado por la recesión que ocasiono la perdida de mercados para los productos mexicanos en el extranjero. Por lo que se tuvo que decretar la congelación de rentas, consistente en que por ningún concepto subirían los precios de los arrendamientos, pero desgraciadamente los efectos de esta medida no se manifestaron inmediatamente, ya que la construcción de vivienda en arrendamiento aumento; no fue sino hasta el mediano plazo, cuando motivados por la inflación creciente, los promotores y propietarios se dieron cuenta de lo que este decreto produjo, fue entonces cuando la oferta de vivienda sufrió un declive, ya que las inversiones en ella se redujeron dramáticamente.

El decreto de Congelación de Rentas trajo consigo, que los arrendadores dejaran de cumplir con las obligaciones de otorgar mantenimiento a sus viviendas y de satisfacer las cada vez más indispensables necesidades de rehabilitación, ya que si invertían en ello no obtenían ninguna recuperación y se volvió incosteable el arrendar una propiedad para habitación.

Es de resaltar que para 1960, el alquiler de una vivienda constituía la alternativa habitacional dominante para quienes vivían en la Ciudad; en esa época, más de las tres cuartas partes de la población eran inquilinos, aun cuando las viviendas no cumplieran con los requisitos mínimos para satisfacer las necesidades de sus habitantes y no existieran en número suficiente, en las delegaciones del centro de la Ciudad como Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, se concentraba la principal oferta habitacional en arrendamiento; mientras tanto la vivienda en propiedad tendía a imponerse en las áreas periféricas de reciente urbanización.

Como resultado de varios proyectos de renovación urbana, durante la década de los setenta, se registro un notable decremento en el numero de viviendas alquiladas en la zona centro de la Ciudad de México. Actualmente se presenta un ligero incremento en las zonas periféricas de la ciudad, las cuales comúnmente se encuentran en proceso de densificación y que en la mayoría de las veces, no cuentan con los servicios urbanos indispensables.

Lo anterior originó, una disminución del numero total de viviendas en arrendamiento en nuestra Ciudad, lo que se considera como el producto de un doble proceso: por una parte, la demolición de miles de viviendas de este tipo, afectadas por los programas de vialidad y renovación urbana y por otra, la multiplicación de gastos de alquiler de casas y azoteas.

El Programa Casa Propia, dependió de la supervisión de FIVIDESU y del FONHAPO, los cuales establecieron los manuales y reglas de operación, así como la ampliación de líneas de crédito, ya que fueron necesarias por la creciente demanda que tuvo el programa, por lo que el comité Técnico de FIVIDESU, recomendó crear un Fideicomiso, para el manejo independiente de los recursos que se le otorgaban y para que rindiere cuentas directamente a BANOBRAS como fiduciario, es así como el 29 de Enero de 1988, se constituyo el Fideicomiso Casa Propia, contando con la vigilancia del Comité Técnico de FIVIDESU, de los delegados políticos y otros funcionarios del Departamento del Distrito Federal.<sup>117</sup>

Es así como el Programa Casa Propia sirvió como continuación de los programas emergentes de Renovación habitacional Popular del Distrito Federal, creado a raíz del sismo de 1985, así como de las acciones del Fideicomiso Programa Emergente de Vivienda Fase II; otorgando Casa Propia

---

<sup>117</sup> Idem. Pág. 28.

financiamiento a los inquilinos que habitan inmuebles de departamentos o vecindades en colonias populares con el fin de que adquieran sus propiedades, y lograr con ello el arraigo de los habitantes, a las colonias y barrios en donde han habitado por largo tiempo, al darles la seguridad que genera la certidumbre de la propiedad de su vivienda, regenerando las colonias populares y aprovechando al máximo los servicios y la infraestructura urbana existente, estimulando la participación ciudadana en el mantenimiento y autoadministración de las viviendas bajo el régimen de propiedad en condominio. Además propicia la regularización jurídica y fiscal de los inmuebles, integrándolos nuevamente al mercado inmobiliario real.

Los requisitos para poder ingresar al Programa Casa Propia consistían en:

- a) Contar la vivienda con una situación jurídica que permita la operación de compraventa y la voluntad expresa del propietario de vender a sus inquilinos.
- b) Tener un área mínima de 25 metros cuadrados por área privativa.
- c) Disponer de servicios básicos o contar con la posibilidad de que el predio pueda ser dotado de ellos.
- d) Los beneficiarios del crédito deben ser titulares del contrato de arrendamiento o demostrar la posesión o arraigo en su vivienda.
- e) Tener el beneficiario un ingreso acorde al requerido por las fuentes de crédito con las que se contrate el fideicomiso.
- f) Tener el beneficiario de 18 a 64 años de edad, y que no tenga una propiedad adquirida anteriormente.<sup>118</sup>

Desde que se inició el programa se estableció la obligación de constituir condominios en cada edificio en renta, adquirido por sus inquilinos, lo que se realiza mediante el otorgamiento de un poder a favor de FICAPRO, quien a

---

<sup>118</sup> Idem. Pág. 30.

nombre de los propietarios, realiza la constitución condominal para luego pasar a las etapas notariales de adquisición, asegurando a futuro que los problemas de mantenimiento y administración, así como los sociales de convivencia, se puedan resolver fácilmente con apego a la Ley Condominal.

Asimismo, el Fideicomiso, concedía subsidios en conceptos como Impuesto Predial, Aprovechamiento de Agua, Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, Contribución de Mejoras, Derechos por Licencias de Construcción y Fusión de Predios, Alineamiento y Número Oficial y Derechos del Registro Público de la Propiedad, así como en el pago de los honorarios notariales, que tenían un arancel especial, todo esto buscando un ahorro para los adquirentes, a fin de que el costo de la vivienda no se viera incrementado por estos gastos, asimismo existían exenciones en el pago de Impuestos a los Propietarios Vendedores.

Dentro de los objetivos del fideicomiso, resaltaba aprovechar al máximo el suelo ya existente y que contara con servicios, por lo que también asignaba créditos para mantenimiento mayor de las propiedades adquiridas o en su caso ha financiado la demolición de las propiedades deterioradas y la construcción en su lugar, de edificios de vivienda, los cuales benefician a un número mayor de inquilinos, reduciendo costos de construcción y aplicando los beneficios de subsidios en la obtención de licencias y permisos.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> CNIC. México. Memorias de la reunión de trabajo del sector Vivienda. Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. México. 1994. Pág. 155.

El Fideicomiso Casa Propia, siguiendo la política habitacional de los últimos años, se convirtió en un intermediario entre los propietarios y sus inquilinos, otorgando en un principio créditos del propio fideicomiso, y después consiguiendo créditos con instituciones de la banca, pero la realidad es que la demanda fue mucho mayor que los recursos con los que contaba, obligando al Fideicomiso a emplear todos sus recursos par ciertos proyectos y dejando fuera a una cantidad muy elevada de solicitantes, además de que la recuperación de su cartera vencida era muy alta.

Lo anterior originó, que el Fideicomiso resultara inoperable en sus costos y que no cumpliera con sus objetivos al no tener recursos en su fideicomiso para la adquisición de nuevas propiedades, sobre todo vecindades, de las cuales muchas eran de rentas congeladas, pero para Julio de 1993, se vieron afectadas con las reformas al Código Civil, en donde se señalaba que se terminaría la obligación de seguir arrendando con rentas congeladas, ocasionando que para 1999, año en que se decreto la entrada en vigor de estas disposiciones, los propietarios de inmuebles que estaban bajo este régimen, en lugar de venderles a los inquilinos, les demandaran la entrega del inmueble mediante Juicio de Arrendamiento, para venderlo a particulares a un precio mucho mayor que el que proponía el fideicomiso, que en verdad era muy bajo, pero al no tener otra opción, los propietarios aceptaban el valor de avalúo realizado por el mismo personal del fideicomiso, sin embargo al tener otra opción para recuperar su propiedad, los valores que se pretendían para vender, subieron, convirtiéndose en incosteables para el fideicomiso.

De lo anterior, es importante mencionar que actualmente FICAPRO se encuentra en proceso de extinción del Fideicomiso, resolviendo solo algunos aspectos de carácter administrativo de las propiedades que atendía, como son

regularización, escrituración, así como Constituciones de Régimen de Propiedad en Condominio, situación que de ninguna manera representan una actividad de creación de oportunidades para la obtención de Vivienda, dejando fuera una opción más a la gente que de una u otra manera se acerco a este fideicomiso con la esperanza de obtener una vivienda.

### **1.3.- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Comisión de Vivienda).**

Dentro de las facultades que le otorga la Constitución en el artículo 122 Constitucional, fracción V, inciso J, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esta la de legislar en materia de vivienda.

Para tal fin, se nombran comisiones para atender determinados asuntos en forma especial y uno de ellos es la vivienda, la cual se encarga de estructurar las propuestas que los mismos miembros de la comisión o los integrantes de la Asamblea, proponen con el fin de reformar la legislación local existente, o en su caso crear las normas jurídicas que consideran pertinentes para resolver la problemática habitacional.

En este punto se analizarán, las Propuestas de Ley de la Segunda Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual se encuentra a la fecha en funciones, siendo titular el Diputado Adolfo Ángel López Villanueva, el cual como titular de la Comisión de Vivienda, ha propuesto, tres reformas legales, la primera a la Ley de Vivienda del Distrito Federal; la segunda al Código Civil y al Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal, en lo referente al arrendamiento; y la tercera a la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

La primera iniciativa, busca reformar la Ley de Vivienda para el Distrito Federal, promulgada el 28 de Diciembre de 1999, la cual contiene avances significativos en el Sistema Legislativo del Distrito Federal; en forma general, busca proteger la garantía social que contiene el artículo Cuarto Constitucional, respecto a la vivienda, tutelando los derechos sociales, los cuales a lato sensu, constituyen un grupo de derechos distintos al grupo de los derechos civiles o individuales, como al de los derechos ciudadanos o políticos y tienden a proteger a la persona como integrante de un grupo social, teniendo como ideal elevar su dignidad y calidad de vida.

Las garantías sociales protegen al hombre como integrante de un grupo social para el bienestar económico, social y cultural. Las garantías sociales implican la protección a grupos sociales más débiles.

Esta propuesta busca agregar nuevos capítulos al ordenamiento de la vivienda en el Distrito Federal, como son: el Sistema de suelo para la vivienda, Las normas de vivienda, y El contrato de edificación de vivienda, con el propósito de ampliar los instrumentos y apoyos que ya contiene la actual Ley.

En relación al Sistema de Suelo para Vivienda, se busca crear un inventario y una bolsa de suelo para la Vivienda, el cual estará disponible para el público y en donde se participara de una manera más directa en el mercado inmobiliario para generar una oferta pública de suelo para el desarrollo y fomento de la vivienda de interés social y popular.

Respecto a Las Normas Técnicas de la Vivienda, se busca como finalidad, establecer las características que deban reunir las acciones habitacionales en materia de información, materiales, edificación, sistemas y procedimientos constructivos, diseño arquitectónico, tecnología, mobiliario

urbano para la Vivienda, las cuales tenderán a uniformizar la calidad de la vivienda que se construya, para beneficio de los consumidores finales.

Asimismo se propone un Contrato de Edificación de Vivienda, en donde la persona o personas que encarguen o soliciten a otra u otras, realizar la edificación de una o varias viviendas de interés social o popular, a cambio de un pago cierto definido, deberán suscribir por escrito el contrato respectivo, conteniendo la indicación del procedimiento conforme al cual se llevara a cabo el contrato, el precio a pagar por los trabajos objeto del contrato, el plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales indicando la fecha de inicio y conclusión de los mismos, porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos, forma de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento de los contratos, plazos forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados, penas convencionales por atraso en la ejecución de trabajos, causales de rescisión, así como medidas de arbitraje para resolver problemas técnicos y administrativos.

Estas propuestas de reformas, a la Ley de Vivienda del Distrito Federal, no han sido aprobadas a la fecha.

Respecto a la iniciativa de decreto, para la Reforma de diversos artículos del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y en forma concreta el Título Sexto, del Código Civil, Del Arrendamiento, se está tomando en consideración que a principios del siglo pasado existía un ordenamiento jurídico que regulaba la materia del arrendamiento, la cual presentaba una serie de lagunas, pero que constituía una figura muy usada en su momento. Con la Segunda Guerra Mundial, el Estado Mexicano, declara el congelamiento de rentas, por la situación de emergencia que se vivía, para

salvaguardar el bien jurídico de la vivienda. Esta situación ayudo a la sociedad por el tiempo que duraron los desequilibrios económicos del país; pero con el paso del tiempo, los mandatarios mantuvieron esa situación de rentas congeladas, independientemente de que la realidad económica e incluso social había cambiado, provocando con ello, conflictos entre los particulares en la relación contractual del arrendamiento.

Mediante decreto de fecha 30 de Diciembre de 1992, se abroga el decreto de la década de los Cuarentas y se establece el descongelamiento de rentas en cinco etapas.

El 23 de Septiembre de 1993, se publica el decreto que pospone cinco años, la entrada en vigor de la reforma de descongelamiento de rentas, es decir hasta 1998; con las prorrogas también se pospuso su discusión y formas reales de hacerles frente, ya que si bien es cierto, dichas modificaciones no entraron en vigor para todos aquellos contratos de arrendamiento suscritos antes del 19 de Octubre de 1993, la inmensa mayoría de los procedimientos judiciales ya se regían por estas reformas.

Dentro de las propuestas de reforma que presenta esta iniciativa de ley, encontramos las siguientes:

- Ampliar la duración de los contratos de arrendamiento en inmuebles destinados a la habitación.
- Que el dueño del inmueble arrendado, sea el único que tenga la facultad de celebrar los contratos de arrendamiento, a excepción de poder legal o mandato del propietario, que deberán constar en escritura pública.
- Implementar medidas de conservación para mantener la funcionalidad del inmueble arrendado.

- Fortalecer el derecho de preferencia.
- Prorrogar los contratos de arrendamiento.
- Regular los incrementos de renta.
- Establecer formalidades para concluir los contratos de arrendamiento.
- Se notifique la ejecución de la sentencia y se fije un término para que el Juez dicte la misma.
- Fijar nuevos criterios para la desocupación en caso de allanamiento a la demanda.
- Impulsar un papel más activo de los Jueces encargados de las controversias de arrendamiento, tratando de poner fin a la práctica de que sean los secretarios quienes en realidad conducen y muchas veces manipulan la imparcialidad de los juicios.

En materia de procedimiento, las iniciativas, tienen como propósito, obtener y generar igualdad entre las partes; en materia de arrendamiento, una vez que han quedado derogados y sin uso los decretos generados por un estado de excepción, en el que se les otorgó un trato preferencial a los arrendatarios y en su lugar son aplicables disposiciones que actualmente se traducen en un procedimiento sumario, en donde el arrendatario esta obligado a preparar las pruebas, mismas que si no se desahogan en la audiencia de ley, se dejan de recibir.

Las reformas mencionadas anteriormente, entraron en vigor el 17 de enero de 2003, un día después de su publicación en la gaceta Oficial del Distrito Federal.

Dentro de las iniciativas de Ley, presentadas por la Comisión de vivienda, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se encuentra la de reforma a la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito

Federal, ya que a raíz de diversos factores, como fueron el cambio de modelo económico en la década de los ochenta, el déficit de vivienda, la dificultad para desarrollar nuevos espacios de habitación y el costo de suelo en nuestro país, una gran parte de los inmuebles cambio su régimen de propiedad en Condominio.

El cuarenta por ciento de casas habitación en la Ciudad de México, se encuentra sujeto al Régimen de Propiedad en Condominio, pero desgraciadamente, la convivencia de sus habitantes no ha sido fácil, y los problemas son múltiples, desde la falta de regularización, hasta los problemas de áreas comunes, la morosidad en el pago de cuotas de mantenimiento, la falta de organización entre los vecinos, los usos indebidos de los cajones de estacionamiento, áreas verdes, áreas comunes y la inseguridad entre otros.

Dentro de los puntos más importantes, de la iniciativa, se relacionan los siguientes:

- Para el caso de que el proyecto original del condominio sufra modificaciones, quien construyo tiene la obligación de modificar la escritura constitutiva ante notario público, en un término no mayor a seis meses.
- Cada condómino esta obligado a cubrir puntualmente las cuotas que por concepto de mantenimiento o extraordinarias se establezcan.
- Queda prohibido a los condóminos y en general a los ocupantes: En uso habitacional, realizar obras y reparaciones en horario nocturno, salvo los casos de fuerza mayor; Construir, techar y/o delimitar con cualquier tipo de material los estacionamientos y las áreas de uso común. Excepto las áreas verdes que si podrán delimitarse para su protección.
- Tratándose de construcciones nuevas, el propietario o propietarios originales del condominio serán responsables por los defectos o vicios ocultos de las

construcciones, extinguiéndose las acciones correspondientes tres años posteriores a la entrega del área afectada.

- Para el caso de que por situaciones prácticas, se tenga que dividir la administración del condominio en secciones, siempre y cuando se trate de asuntos de áreas internas en común que solo dan servicio a quienes habitan esa sección del condominio.
- Cuando un condómino u ocupante sea designado administrador, miembro del comité de administración o miembro del comité de vigilancia, deberá acreditar el cumplimiento de sus obligaciones condominales al inicio y durante la totalidad de su gestión.
- En el caso de contratar administración profesional, ya sea persona física o moral deberá acreditar experiencia en administración condominal.
- Los integrantes del Comité de Vigilancia, estarán sujetos a sanciones, en caso de incumplimiento de sus funciones o afectación de los intereses de los condóminos, por el abuso de su cargo.
- En los casos en que algún condómino no pague sus cuotas de mantenimiento, el administrador podrá iniciar ante la Procuraduría Social, el procedimiento administrativo de aplicación de sanciones.
- Determinar las medidas y limitaciones para poseer animales en las unidades de propiedad exclusiva o áreas comunes, tema que podrá ser materia de acuerdo en la asamblea de condóminos ante la omisión en el reglamento.
- El condómino que reiteradamente no cumpla con sus obligaciones, además de ser responsable de los daños y perjuicios que cause a los demás, podrá ser demandado, para que se le obligue a vender sus derechos hasta en subasta pública, respetándose el de preferencia o el del tanto, en su caso. El ejercicio de esta acción será resuelta en asamblea especial de condóminos por acuerdo aprobatorio de quienes representen un mínimo de 51% del valor del inmueble. A dicha asamblea también será convocado el condómino moroso o infractor, a fin de que exprese lo que a su derecho convenga.

- Por faltas que afecten la tranquilidad o la comodidad de la vida condominal, se aplicará multa equivalente de diez a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- Por faltas que afecten el estado físico del inmueble, obstaculicen el uso adecuado de las instalaciones y áreas comunes, de cincuenta a doscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- Por aquellas faltas que provoquen un daño patrimonial, en el caso de no cubrir las cuotas de mantenimiento, de servicio y/o extraordinarias; a aquellos administradores o comités de vigilancia que no hagan un buen manejo, inversión o vigilancia de las cuotas de servicio, mantenimiento y/o extraordinarias o pongan en riesgo la seguridad del inmueble o de las personas, se aplicará multa por el equivalente de cien a trescientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Hasta aquí con las propuestas de reformas para la Ley Condominal, las cuales considero importantes, ya que la cultura condominal es casi nula en el Distrito Federal y en el resto del país, pero es de suma importancia, ya que como vimos, un gran porcentaje de casas habitación esta bajo este régimen, por los atractivos de ahorro de costos, de espacios y de aprovechamiento de recursos que tiene.

Es importante establecer que, todos los datos que se citan en este tema, referentes a las iniciativas de Ley, fueron proporcionados de manera directa, por la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ubicada en Plaza de la Constitución número 7, Colonia Centro Histórico, en donde se acudió en forma directa, ya que la información por otros medios de lo que realiza la Asamblea, es nula, por lo que el quehacer legislativo, es desconocido por una gran parte de la población, por lo que sería importante que se difundiera, para que los verdaderos afectados por el problema pudieran

expresar de una manera directa, la forma en que el problema pudiese ser resuelto; las personas encargadas de la oficina me proporcionaron el material sin ningún problema, por lo que considero que cualquier ciudadano puede acceder a la información. Por último es de hacer notar que la mayoría de las iniciativas ha sido aprobada, y publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

## 2.- Legislación aplicable.

### 2.1.- Federal.

En este apartado, tratare de analizar la legislación existente en nuestro país, relativa a la vivienda, e iré relacionando las diversas disposiciones legales, a efecto de entender por que se ha originado la falta de vivienda, o bien establecer, si es insuficiente la legislación especial en este rubro, o concluir, de ser el caso, que es en los organismos encargados del otorgamiento de vivienda en donde no se cumple con el cometido para el cual fueron creados.

El primer ordenamiento a revisar es por supuesto **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** que en su Artículo Cuarto, Párrafo Sexto, a la letra, establece:

*"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."*

Como se ha visto en el capítulo tercero de este trabajo, es de reciente creación el texto que se transcribe, el cual otorga el derecho a todas y cada una de las familias mexicanas a disfrutar de una vivienda, con el apoyo de los instrumentos legales que para tal fin se creen, este párrafo es poco concreto, pero es de suma importancia, por estar contenido como una Garantía Individual que otorga Nuestra Carta Magna y de la cual no se distinguen familias, ni por su condición económica, ni por su filiación política o sus creencias religiosas, ni por su actividad económica, y permite en un sentido amplio del Derecho, crear los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar este objetivo.

Asimismo en la Constitución Mexicana, otro artículo importante es el 123, el cual señala textualmente:

*"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley."*

*"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

*A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:"*

En esta parte del texto constitucional, nos remite a una problemática social que origino en cierta medida, la Revolución Mexicana, la cual devino en el Constituyente de 1917, y dicha problemática fueron, las condiciones laborales adversas, en que se encontraba una gran parte de la población.

Es de señalarse que nuestra Constitución es la primera en el mundo en contener Garantías Sociales; en forma particular dentro de este apartado A), nos remite a la relación laboral entre particulares, es decir cualquier patrón y cualesquier trabajador que desempeñe un trabajo lícito, los cuales adquieren los derechos y obligaciones que la constitución en este apartado les otorgan, estableciendo en forma concreta y relacionada con la vivienda lo siguiente:

*"XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un*

*fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad tales habitaciones.*

*Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas."*

Para dar cumplimiento a lo establecido, el Fondo de referencia es administrado por el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, el cual maneja las aportaciones de los patrones, con relación al sueldo que perciben los trabajadores inscritos, el Instituto, como analizaremos más adelante, es el encargado de asignar los créditos para la adquisición de vivienda.

También encontramos en la Constitución la figura de las sociedades cooperativas de vivienda, figura poco utilizada, pero que sabiendo organizar dichas cooperativas, serían de gran utilidad para la obtención de vivienda por una gran parte de la población, siempre y cuando se les tuviera la confianza de aportar y la garantía de que el Estado vigilara y controlara su funcionamiento, aquí transcribo lo correspondiente:

*"XXX.- Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados."*

Dentro del propio artículo 123 Constitucional, existe el apartado B) el cual regula las relaciones, entre el Estado y los trabajadores al servicio del mismo, señalando lo siguiente:

*"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley."*

*"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

*B.- Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:"*

Dentro de los beneficios que establece este apartado, para los trabajadores y relativos a la vivienda, se destaca:

*"XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:*

*f).- Se proporcionaran a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.*

*Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."*

Es importante destacar, que no solo se habla de vivienda en venta, sino también en arrendamiento, ambas mediante sistemas de financiamiento y con los recursos de las aportaciones al Fondo Nacional de Vivienda, las cuáles a su vez serán entregadas al Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, encargado de adjudicar los créditos para el fin creado.

Por otro lado la **Ley Federal de Vivienda**, reglamentaria del Artículo 4° Constitucional nos da un panorama más amplio, respecto a los lineamientos que debe seguir los instrumentos para la adquisición de vivienda de manera general para toda la población del país en su primera disposición señala:

*"Artículo 1°.- La presente ley es reglamentaria del Artículo 4°.-, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.*

*El conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda"*

Es pertinente señalar que, esta Ley Federal de Vivienda, se señala como reglamentaria del Artículo Cuarto Constitucional, Párrafo Cuarto, debiendo haber sido modificada y señalada como reglamentaria del Párrafo Sexto, como actualmente establece nuestra Constitución,

Dentro de los lineamientos generales que deben respetar, tanto las Entidades de la Administración Pública Federal encargadas de la vivienda, así como las organizaciones sociales y privadas se enumeran:

*\*Artículo 2°.- Los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, son los siguientes:*

*I.- La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos;*

*II.- La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo;*

*III.- La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios;*

*IV.- La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la*

*integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país;*

*V.- La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social;*

*VI.- El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana;*

*VII.- El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;*

*VIII.- El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio;*

*IX.- El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad;*

*X.- La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos;*

*XI.- La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente;*

XII.- La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda; y

XIII.- La información y difusión de los programas públicos habitacionales; con objeto de que la población tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

Lo más relevante, de los lineamientos a seguir, es la atención de grupos de bajos ingresos, los cuales son los más afectados, ya que no tienen la posibilidad de acceder a un crédito; asimismo se busca que exista una oferta pública de suelo, que sea accesible, así como que cuente con los servicios urbanos mínimos; los mecanismos de financiamiento son otro punto importante, conjuntamente con la coordinación de los sectores público, social y privado, tanto para la construcción de vivienda en venta como en renta (la cual no existe actualmente en nuestro país) así como la autoconstrucción, la cual es, hoy en día, la manera más utilizada por las familias mexicanas de lograr tener una casa, pero que no cuenta con apoyos en la compra de materiales o en asesoría técnica para construir; sería importante dar impulso a las cooperativas de vivienda, ya que es un buen sistema para lograr una vivienda, siempre y cuando los recursos se manejen de una manera transparente y la autoridad este al tanto de sus operaciones y respalde las aportaciones; por último considero que es extremadamente importante que la información para la obtención de vivienda sea difundida, oportuna y ampliamente a toda la población, para que exista una verdadera posibilidad de poder tener una vivienda para la familia.

Otro avance es el Sistema Nacional de Vivienda, el cual el artículo 3° de la propia Ley lo establece:

*"Artículo 3°.- Se establece el Sistema Nacional de Vivienda que es 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."*

Como lo señalamos anteriormente, la tierra para edificar, es de suma importancia, por eso, la constitución de reservas territoriales es de utilidad pública:

*"Artículo 19.- se considera de utilidad pública la adquisición de tierra para la construcción de viviendas de interés social o para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales."*

Otra serie de apoyos e instrumentos en materia de suelo los establece el artículo 20, señalando:

*"Artículo 20.- Los apoyos e instrumentos que el gobierno federal establezca en materia de suelo para vivienda, se dirigirán preferentemente:*

*I.- A participar en el mercado inmobiliario con el fin de generar una oferta pública de suelo para el desarrollo de fraccionamientos populares destinados a la población de bajos ingresos; y*

*II.- A satisfacer las necesidades de suelo para la ejecución de acciones habitacionales de los organismos de los estados y municipios, y de las*

*organizaciones sociales y los particulares que lo soliciten con arreglo al Programa Sectorial de Vivienda."*

Con las acciones anteriores se busca reducir los costos de adquisición de terreno y controlar el mercado inmobiliario, no dejando encarecer ciertas zonas de desarrollo, pero desgraciadamente en la realidad no se aplica.

Como lo habíamos comentado con anterioridad, los materiales de construcción, son indispensables para el desarrollo del sector vivienda y el artículo 30, los cataloga como de interés social:

*"Artículo 30.- La producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda, es de interés social, por lo que se impulsara, bajo criterios de equidad social y productividad y con sujeción a las modalidades que dicte el interés público, la participación de los sectores público, social y privado en estos procesos , a efecto de reducir sus costos y asegurar su abasto suficiente y oportuno."*

*"Artículo 31.- Las acciones públicas destinadas a fomentar la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda de interés social, atenderán preferentemente a las demandas de sociedades cooperativas y organizaciones sociales y comunitarias; a personas de escasos recursos para sus acciones de autoconstrucción de vivienda y a la población rural para la producción y mejoramiento de su vivienda."*

Sin embargo, tal pareciera que los costos de los materiales no tienen ningún control en sus precios, lo que ocasiona que, si se tiene un presupuesto para construir, este sea afectado por los constantes incrementos en sus costos, repercutiendo en el consumidor final.

Las Sociedades cooperativas de vivienda se encuentran, señaladas en esta Ley, además de que enumera su objeto:

*"Artículo 49.- Son sociedades cooperativas de vivienda aquellas que se constituyan con objeto de construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios.*

*Solo se considerarán sociedades cooperativas de vivienda, aquellas que funcionen de acuerdo con las disposiciones de este capítulo, con las de la Ley General de Sociedades Cooperativas y otros ordenamientos aplicables."*

Otra Ley que considero importante es la **Ley General de Asentamientos Humanos**, la cual en su artículo 1°, señala el objeto que tiene:

*"Artículo 1°.- 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."

Considero que la regulación de los asentamientos humanos es de suma importancia para el desarrollo del país o de una región es particular, en forma específica nuestra Ciudad de México tuvo un crecimiento desordenado y anárquico, originando los problemas que tiene nuestra Ciudad Capital, encontrando núcleos de población que no tienen un desarrollo sustentable, originando migraciones a otros Estados y Ciudades e inclusive a otros países, para buscar mejores oportunidades y para mejorar las condiciones de vida, como lo establece el artículo 3°:

"Artículo 3°.- El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

X.- La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación;

XI.- La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;

XV.- El ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población;

XVI.- La regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular;"

Por otra parte, la **Ley Federal del Trabajo**, contiene la garantía social que otorga nuestra Carta Magna, respecto al trabajo, desprendiéndose el ordenamiento respectivo, y otorgando el beneficio de vivienda para los trabajadores, los cuales en este caso son los comprendidos en el Apartado "A", como se puede apreciar:

*"Artículo 1°.- La presente Ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado "A", de la Constitución."*

En el Artículo 136, se establece la obligación de las empresas a otorgar vivienda a sus trabajadores, aportando el 5% sobre los salarios, para depositarse en el Fondo de Vivienda, el artículo a la letra dice:

*"Artículo 136.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio."*

*"Artículo 137.- El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos."*

Los sistemas para financiar los créditos, para la obtención de vivienda serán manejados por Fondo Nacional de Vivienda y en este caso en particular por el INFONAVIT, el cual se encargara de establecer los requisitos y lineamientos que han de seguir los trabajadores para la consecución de un crédito.

La figura del arrendamiento, se menciona constantemente en varias leyes de la materia, pero en la realidad ni los patrones, ni el Estado de manera reciente, han construido vivienda para renta, probablemente por el bajo porcentaje que la ley autoriza a cobrar de renta, tal como lo señala el siguiente artículo:

*"Artículo 151.- Cuando las habitaciones se den en arrendamiento a los trabajadores, la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca y se observarán las normas siguientes:*

*I.- Las empresas están obligadas a mantenerlas en condiciones de habitabilidad y a hacer oportunamente las reparaciones necesarias y convenientes:*

*II.- Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:*

*a).- Pagar las rentas.*

*b).- Cuidar de la habitación como si fuera propio.*

*c).- Poner en conocimiento de la empresa los defectos o deterioros que observen.*

*d).- Desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de cuarenta y cinco días y*

*III.- Está prohibido a los trabajadores:*

*a).- Usar la habitación para fines distintos de los señalados en este capítulo.*

*b).- Subarrendar las habitaciones."*

Como se desprende de los artículos anteriores, el arrendamiento de viviendas, esta ampliamente contemplado en la Ley Federal del Trabajo, inclusive se regula la entrega del inmueble, por la terminación de la relación laboral, evitando así someterse las partes, a un litigio por Controversia de Arrendamiento, la cual demora la recuperación del inmueble arrendado; asimismo considero que la vivienda en arrendamiento, puede ser un paso para la vivienda en venta, es decir, se puede aplicar el leasing habitacional, es decir el arrendamiento con opción a compra.

Otra Ley de importancia es la del **Seguro Social**, la cual es de orden público e interés social, lo cual significa que no puede ser renunciada dicha ley pues tutela los derechos de los trabajadores en renglones como la salud, los servicios sociales y por extensión todo lo que sirva para el bienestar individual y colectivo como la vivienda, esta en sus artículos 1º, 2º y 15 a la letra dice:

*"Artículo 1º.- La presente Ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés social."*

*"Artículo 2°.- La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado."*

El padrón de trabajadores inscritos en el Seguro Social, va ligado al padrón que maneja el INFONAVIT, ya que las aportaciones respectivas, son trasladadas al Fondo de Vivienda, por eso es importante que todos los patrones registren a sus empleados, como obligación que se desprende del artículo 15 que dice:

*"Artículo 15.- Los patrones están obligados a:*

*I.- Registrar e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles, conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;"*

Desgraciadamente, lo más común es que los patrones no inscriban a sus empleados en el padrón y los trabajadores, por la necesidad del trabajo, no lo exijan, quedando al margen de poder obtener el beneficio de una vivienda, por no estar registrados.

La siguiente Ley , la considero como una de las más importantes, en cuanto a que la **Ley del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores**, regula el funcionamiento del propio Instituto y a su vez, es este organismo, es el que más viviendas a otorgado a lo largo de su gestión, por lo que tratare de analizarla lo más exhaustivamente posible. En sus primeros artículos señala:

*"Artículo 1°.- Esta Ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República."*

*"Artículo 2°.- Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", con domicilio en la Ciudad de México."*

El Instituto dentro de su objeto presenta características importantes, ya que señala en su artículo 3°, lo siguiente:

*"Artículo 3°.- El Instituto tiene por objeto:*

*I.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;*

*II.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:*

*a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,*

*b).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y*

*c).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;*

*III.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y*

*IV.- Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece."*

Dentro de los objetos para los que esta creado el INFONAVIT, es el de establecer y operar, un sistema de financiamiento, para la obtención de crédito barato, para adquirir una propiedad, lo que ha ido desapareciendo es la coordinación y financiamiento para la construcción, lugar que le ha dejado a la iniciativa privada, a efecto de dedicarse exclusivamente a la administración de los fondos, situación originada por los malos manejos que se dieron cuando el instituto se dedico a ser constructor, reflejado en las malas construcciones de Unidades Habitacionales que presentaron y presentan, problemas estructurales, y de calidad de materiales.

Asimismo al igual que en la Ley del Seguro Social encontramos la obligatoriedad para los patrones de dar aviso al Instituto, tanto del patrón como de sus trabajadores a efecto de inscribirlos en el padrón:

*"Artículo 29.- Son obligaciones de los patrones:*

*I.- Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos a que se refiere el Artículo 31 de esta Ley;"*

Una de las ventajas recientes, para los trabajadores es la de poder elegir libremente la vivienda que se desee adquirir, dejando plena libertad para hacerlo, situación que anteriormente no existía, obligando al trabajador a comprar viviendas hechas por INFONAVIT, no importando la localización de la misma y no contemplando la ubicación del centro laboral, ocasionando una gran dispersión entre el lugar de trabajo y la vivienda adquirida, desarraigando al

trabajador de su lugar de origen; el artículo que establece esta facilidad, a la letra dice:

"Artículo 41.- El trabajador tendrá el derecho de elegir la vivienda nueva o usada, a la que se aplique el importe del crédito que reciba con cargo al Fondo Nacional de la Vivienda, misma que podrá o no ser parte de conjuntos habitacionales financiados con recursos de dicho Fondo."

Otra de las innovaciones que presentó el INFONAVIT, es la clasificación de las viviendas y por lo tanto el otorgamiento del crédito, las cuales según sus características se clasifican conforme a lo siguiente:

*"Artículo 42.- Los recursos del Instituto se destinarán:*

*1.- En línea uno al financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto. Estos financiamientos sólo se concederán por concurso, tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.*

*Asimismo, el Instituto podrá descontar a las entidades financieras que cuenten con la respectiva autorización emitida para tal efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los financiamientos que hayan otorgado para aplicarse a la construcción de conjuntos habitacionales. Estos descuentos serán con la responsabilidad de esas entidades financieras.*

*El Instituto en todos los financiamientos que otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales,*

cuando se encuentren en igualdad de calidad, precio y oportunidad de suministro a los que ofrezcan otros proveedores;

II.- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto:

a) En línea dos a la adquisición en propiedad de habitaciones;

b) En línea tres a la construcción de vivienda;

c) En línea cuatro a la reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, y

d) En línea cinco al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores."

El manejo de las aportaciones, corresponde al INFONAVIT, el cual lo realizara de la siguiente manera:

"Artículo 43.- En los términos de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores estará a cargo del Instituto.

Las aportaciones, así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto que reciban las entidades receptoras autorizadas conforme a esta Ley, deberán ser transferidas a la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto, en los términos y conforme a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Dichos recursos deberán invertirse, en tanto se aplican a los fines señalados en el

*artículo anterior, en valores a cargo del Gobierno Federal e instrumentos de la Banca de Desarrollo."*

Es importante que el propio INFONAVIT, tome en cuenta, ciertas situaciones para el otorgamiento de créditos y la aplicación de los recursos que maneja, los cuales se contienen en el artículo 46 de la Ley del Instituto, que dice:

*"Artículo 46.- En la aplicación de los recursos a que se refiere el artículo anterior se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias:*

*I.- La demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios, en las diversas regiones o localidades del país;"*

Lo que confirma los lineamientos de la Política de Vivienda a nivel Federal, buscando beneficiar a los trabajadores de más bajos salarios y beneficiar a un universo mayor de familias.

Ahora corresponde analizar, la **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional** y que en su artículo primero, dispone:.

*"Artículo 1º.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito y Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional*

Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil, Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

Encuadrando a todos aquellos trabajadores que presten sus servicios a las dependencias descritas y de manera general a todo aquel que se desempeñe como servidor público.

El artículo 38 de la presente Ley establece dentro de sus descuentos los que se le pueden hacer al trabajador, respecto a la vivienda y los cuáles no podrán exceder de un 20% de su salario, situación que busca proteger la economía familiar, y que el trabajador pueda cubrir sus necesidades y las de su familia, sin preocuparse de la vivienda, a la letra dice:

*"Artículo 38.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate:*

*VI.- Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario.*

Otra Ley a analizar es la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual otorga, por lo que respecta a vivienda en su artículo 3° como prestaciones lo siguiente:

*"Artículo 3°.- Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:*

*XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;*

*XIV. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;"*

La prestación de viviendas en renta, es recurrente en las leyes que se han analizado hasta el momento, pero tal pareciera que no es de uso común el construir vivienda para tal fin, así también la autoconstrucción puede resultar interesante como recurso, para aliviar el déficit habitacional y no solo la construcción de vivienda llave en mano.

Por lo que compete a la administración de las aportaciones realizadas, el encargado de tal fin es el Fondo de Vivienda, el cual para el caso concreto es el FOVISSSTE, tal como lo señala el siguiente artículo:

*"Artículo 4°.- La administración de los seguros, prestaciones y servicios de que trata el artículo anterior, así como la del Fondo de la Vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México."*

El objeto del FOVISSSTE, como administrador de los recursos y aportaciones, se encuentra contenido en el Artículo 100 de la Ley de la materia, que a la letra dice:

*"Artículo 100.- Para los fines a que se refieren las fracciones XI, inciso f) del apartado B) del artículo 123 Constitucional; el inciso h) de la fracción VI del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y las fracciones XIII y XIV del artículo 3° de esta Ley, se constituirá el Fondo de la Vivienda que tiene por objeto:*

*I.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, o bien, a través del otorgamiento de una garantía personal, en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva. Estos préstamos se harán por una sola vez.*

*II.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas; y*

*III.- Los demás que esta Ley establece."*

Es de hacer notar que, la política de vivienda, establece otorgar crédito barato y suficiente, pero aquí se recalca que este tipo de prestamos se hará por una sola vez y a quien carezca de ella, pero la realidad es que en el pasado estos lineamientos no eran utilizados o eran ignorados, otorgando los créditos a discreción de quien en ese momento tomara la decisión.

Para el manejo de los fondos y el destino que se les darán a los mismos, el artículo 103, establece tales destinos:

"Artículo 103.- Los recursos del Fondo se destinarán:

I.- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por más de 18 meses en el Instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse a los siguientes fines:

A) (DEROGADO, D.O. 4 DE ENERO DE 1993)

B) A la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo aquéllas sujetas al régimen de condominio cuando carezca el trabajador de ellas;

C) A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y

D) Al pago del enganche, en el porcentaje que acuerde la Junta Directiva a propuesta de la Comisión Ejecutiva y de los gastos de escrituración, cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social; y

E) Al pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores:

Asimismo, el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, créditos que éstas hayan otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los incisos anteriores.

II.- Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el Instituto, directamente o con la participación de entidades públicas y/o privadas."

Encontramos nuevamente que, los créditos deben ser destinados para la adquisición de vivienda, para el enganche o el pago de alguna hipoteca, o para la autoconstrucción, el requisito es haber cotizado más de 18 meses, pero la realidad es que se requiere mucho mayor tiempo para ser sujeto de crédito. Así también el Instituto aporta a entidades públicas o privadas que se dediquen a la construcción el financiamiento necesario, para la construcción de complejos habitacionales, los cuales solo pueden ser adquiridos por los trabajadores. La vivienda que pueden comprar es nueva o usada, lo cual abre un universo mayor a la posibilidad de adquirir la casa o departamento que se ajuste a las necesidades reales, así como la posibilidad de conseguirlo en una zona cercana a la fuente de trabajo, lo anterior se describe en el siguiente artículo:

*"Artículo 107.- El trabajador tendrá el derecho de elegir la vivienda nueva o usada, a la que se aplique el importe del crédito que reciba con cargo al Fondo de la Vivienda, misma que podrá o no ser parte de conjuntos habitacionales financiados con recursos de dicho Fondo."*

Una ventaja importante y que sería de gran economía para las familias de bajos recursos y en general de todas las entidades tanto públicas como privadas, es la exención de impuestos en todas las situaciones relativas a la vivienda, como puede ser el Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles o el Impuesto Sobre la Renta, los cuáles inflan el costo de los Bienes inmuebles, ocasionando un encarecimiento de la oferta inmobiliaria, para el caso de la ley en comento se establece esta exención, pero solo para los inmuebles adquiridos o construidos con recursos del fondo, el artículo en comento dice a la letra:

*"Artículo 118.- Todos los inmuebles adquiridos o construidos por los trabajadores para su propia habitación, con los recursos del Fondo para la*

Vivienda administrados por el Instituto, quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal por el doble del crédito y hasta por la suma de diez veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año, durante el término que el crédito permanezca insoluto.

Gozarán también de exención los convenios, contratos o actos en los que se hagan constar las correspondientes operaciones, los cuales tendrán el carácter de escritura pública para todos los efectos legales y se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad respectivo, incluyendo la constitución del régimen de propiedad en condominio que haga constar el Instituto en relación con los conjuntos que financie o adquiera, sin menoscabo de que el trabajador pueda acudir ante Notario Público de su elección en las operaciones en que sea parte. Los gastos que se causen por los referidos conceptos serán cubiertos por mitad entre el Instituto y los Trabajadores; para tal efecto la Junta Directiva tomando como base el arancel que establece los honorarios de los notarios, determinará el porcentaje de reducción de los mismos, sin que dicha reducción pueda ser inferior al 50%. Las exenciones quedarán insubsistentes si los inmuebles fueran enajenados por los trabajadores o destinados a otros fines.

El Instituto gestionará los convenios correspondientes con los gobiernos de los Estados y Municipios para que los trabajadores protegidos por esta Ley gocen de las exenciones de impuestos que correspondan a la propiedad raíz, en los términos de este artículo."

También, se establece un 50% de descuento en cuanto a los honorarios del Notario, lo cual considero muy sano y que debería aplicarse a todas aquellas operaciones en que se demuestre que efectivamente, el patrimonio

que se adquiere es familiar, siempre y cuando las operaciones no rebasaren un límite establecido o arriba de un nivel medio.

Una vez más, encontramos la figura del arrendamiento con opción a compra, la cual considero de interés, ya que en caso de incumplimiento, el juicio de Arrendamiento Inmobiliario es mucho más rápido en cuanto a tiempo, que el juicio hipotecario, logrando la recuperación del inmueble y la posibilidad de otorgarlo a otro beneficiario, que realmente tenga la necesidad de una vivienda y que lo habite el mismo con su familia. A la letra se señala:

*"Artículo 127.- El Instituto, proporcionará habitaciones en arrendamiento, con opción de venta, en relación con lo dispuesto por el inciso b) fracción I del artículo 103, conforme a los programas previamente aprobados por la Junta Directiva."*

*"Artículo 129.- Las viviendas propiedad del Instituto que se encuentren rentadas podrán ser enajenadas a sus arrendatarios a título oneroso, siempre y cuando sean trabajadores al servicio del Estado o pensionistas, y bajo los lineamientos que señala el artículo anterior."*

La **Ley General de Sociedades Cooperativas**, es otra ley importante para el análisis de la vivienda, ya que en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala la posibilidad de establecer Cooperativas para la vivienda, siendo una posibilidad poco utilizada, debido a la desconfianza que generan y la falta de respaldo por parte del Estado.

El artículo 2º, nos define una sociedad cooperativa de la siguiente manera:

*"Artículo 2°.- La sociedad cooperativa es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios."*

La satisfacción de una necesidad común y utilizando la solidaridad, la ayuda mutua, el esfuerzo que cada miembro pueda aportar, es de gran significado, ya que la convivencia entre los antes socios y ahora propietarios que formaron una cooperativa de vivienda, es mucho mejor, además de que la conservación del bien inmueble de manera general es mayor, ya que cada uno de los miembros, considera su vivienda no solo desde el aspecto material, sino desde la perspectiva del esfuerzo que a él y a su familia, les costo obtener su vivienda.

La manera en que se clasifican las sociedades cooperativas, es la siguiente:

*"Artículo 21.- Forman parte del Sistema Cooperativo las siguientes clases de sociedades cooperativas:*

*I.- De consumidores de bienes y/o servicios, y*

*II.- De productores de bienes y/o servicios.*

A su vez, las sociedades cooperativas de consumidores de bienes y/o servicios, podrán dedicarse a las actividades que el artículo siguiente describe:

*"Artículo 26.- Las sociedades cooperativas de consumidores podrán dedicarse a actividades de abastecimiento y distribución, ahorro y préstamo, así como a la prestación de servicios relacionados con la educación o la obtención de vivienda."*

Las sociedades cooperativas pueden, abastecer y distribuir materiales para construcción, lo cual puede incrementar la autoconstrucción; asimismo pueden establecer sistemas de ahorro, para el pago de enganches de vivienda, o el pago programado de viviendas llave en mano; también pueden las sociedades cooperativas realizar actividades de préstamo, las cuales pueden respaldarse con hipotecas sobre los inmuebles adquiridos a efecto de garantizar a las sociedades.

Independientemente de que la **Ley de Instituciones de Crédito**, regula el servicio, la organización, el funcionamiento, las actividades y operaciones de los Bancos y entre ellas el crédito hipotecario, que la mayoría de las Instituciones realiza, existe una figura poco conocida dentro de esta Ley la cual se encuentra contenida en el artículo 103, el cual establece:

*"Artículo 103.- Ninguna persona física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en el territorio nacional, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, obligándose a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.*

*Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior a:*

*1.- Las instituciones de crédito reguladas en la presente Ley, así como a los demás intermediarios financieros debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables;*

II.- Los emisores de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, respecto de los recursos provenientes de la colocación de dichos instrumentos, siempre y cuando estos recursos no se utilicen en el otorgamiento de créditos de cualquier naturaleza, y

III.- (DEROGADA, D.O. 23 DE JULIO DE 1993)

IV.- Las sociedades financieras de objeto limitado autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que capten recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y otorguen créditos para determinada actividad o sector.

Las personas morales a que se refiere la fracción IV de este artículo, contarán en todo momento con participación mexicana mayoritaria en su capital social, debiendo sujetarse en cada caso a las reglas que al efecto expida la propia Secretaría y a las disposiciones que respecto de sus operaciones emita el Banco de México, así como a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

La escritura constitutiva de las sociedades financieras de objeto limitado y cualquier modificación a la misma, deberá ser sometida a la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una vez aprobada la escritura o sus reformas, deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio."

La Sociedad Financiera de Objeto Limitado (SOFOL), tiene la posibilidad de establecer en que actividad va a operar y desarrollar su objeto, siendo requisito indispensable el delimitar solamente una de ellas, de las áreas siguientes:

- A. Automotriz
- B. Bienes de Consumo
- C. Computación y Servicios Conexos
- D. Hipotecario
- E. Infraestructura ambiental
- F. Mediana y gran empresa
- G. Educación
- H. Equipo de Transporte
- I. Servicios Financieros
- J. Sector Construcción

Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, dedicadas al préstamo hipotecario de viviendas, pueden operar con recursos propios o mediante recursos del FOVI.

Al momento de operar con dichos recursos, se aplican a la vivienda de interés social y deben ser contratados en UDI's (Unidad de Inversión, relacionada directamente con el Índice Nacional de Precios al Consumidor), operaciones que deben de cumplir con lineamientos especiales estipulados del citado Fondo, y serán aquellas que cuenten con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para operar en el ramo inmobiliario o hipotecario, y estén inscritas en el Registro que lleve el FOVI para tal efecto.

Lo anterior abre una posibilidad más, para las familias de poder tener una vivienda, el inconveniente que aprecio es que al ser manejado por particulares, la visión es netamente mercantil, dejando fuera a una gran parte de la población, la cual no tiene posibilidades de reunir los requisitos para el crédito, similares a los de los bancos.

Otra ley de importancia para las propuestas que se pretenden proponer, en este trabajo, es la **Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito**, ya que contiene la figura del Arrendamiento Financiero, que puede ser aplicado a la vivienda.

En su primer artículo a la letra señala:

*"Artículo 1°.- La presente Ley regulará la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito y se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el órgano competente para interpretar a efectos administrativos los preceptos de esta Ley y, en general, para todo cuanto se refiere a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito."*

*"Artículo 3°.- Se consideran organizaciones auxiliares del crédito las siguientes:*

*I. Almacenes generales de depósito;*

*II. Arrendadoras financieras;*

*III. Sociedades de Ahorro y Préstamo;*

*IV. Uniones de crédito;*

*V. Empresas de factoraje financiero, y*

*VI. Las demás que otras leyes consideren como tales."*

Dentro de las operaciones, a las que están facultadas las arrendadoras financieras, para llevar a cabo, se encuentran:

*"Artículo 24.- Las sociedades que disfruten de autorización para operar como arrendadoras financieras, sólo podrán realizar las siguientes operaciones:*

*I. Celebrar contratos de arrendamiento financiero a que se refiere el artículo 25 de esta Ley;*

*II. Adquirir bienes, para darlos en arrendamiento financiero;*

*IV. Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior, destinados a la realización de las operaciones que se autorizan en este capítulo así como de proveedores, fabricantes o constructores de los bienes que serán objeto de arrendamiento financiero;*

*V. Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito del país o de entidades financieras del exterior, para cubrir necesidades de liquidez, relacionadas con su objeto social;"*

Los contratos de arrendamiento financiero es el objetivo más importante de este tipo de sociedades mercantiles, pero también la adquisición de bienes, no especificando si deben ser muebles o inmuebles, así como la obtención de préstamos y créditos, tanto externos como internos para la realización de su objeto social, lo cual puede aplicarse perfectamente bien a la vivienda.

"Artículo 25.- Por virtud del contrato de arrendamiento financiero, la arrendadora financiera se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad en dinero determinada o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales a que se refiera el artículo (sic) 27 de esta Ley.

Al establecer el plazo forzoso a que hace mención el párrafo anterior, deberán tenerse en cuenta las condiciones de liquidez de la arrendadora financiera, en función de los plazos de los financiamientos que, en su caso, haya contratado para adquirir los bienes.

Los contratos de arrendamiento financiero deberán otorgarse por escrito y ratificarse ante la fe de notario público, corredor público titulado, o cualquier otro fedatario público y podrán inscribirse en el Registro Público de Comercio, a solicitud de los contratantes, sin perjuicios de hacerlo en otros Registros que las leyes determinen.

El Contrato de arrendamiento financiero o leasing, por su acepción en inglés, es un contrato en donde la arrendadora financiera, adquiere bienes, para otorgárselos a un arrendatario, ya sea persona física o moral, otorgando este último, una retribución económica, y al final del contrato optar por una de las opciones que la ley establece y que en el artículo 27 propone la ley

"Artículo 27.- Al concluir el plazo del vencimiento del contrato una vez que se hayan cumplido todas las obligaciones, la arrendataria deberá adoptar alguna de las siguientes opciones terminales:

*I. La compra de los bienes a un precio inferior a su valor de adquisición, que quedará fijado en el contrato. En caso de que no se haya fijado, el precio debe ser inferior al valor de mercado a la fecha de compra, conforme a las bases que se establezcan en el contrato;*

*II. A prorrogar el plazo para continuar con el uso o goce temporal, pagando una renta inferior a los pagos periódicos que venía haciendo, conforme a las bases que se establezcan en el contrato; y*

*III. A participar con la arrendadora financiera en el precio de la venta de los bienes a un tercero, en las proporciones y términos que se convengan en el contrato.*

*La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general, está facultada para autorizar otras opciones terminales siempre que se cumplan los requisitos señalados en el primer párrafo del artículo 25 de esta Ley.*

*En el contrato podrá convenirse la obligación de la arrendataria de adoptar, de antemano, alguna de las opciones antes señaladas, siendo responsable de los daños y perjuicios en caso de incumplimiento. La arrendadora financiera no podrá oponerse al ejercicio de dicha opción.*

*Si en los términos del contrato, queda la arrendataria facultada para adoptar la opción terminal al finalizar el plazo obligatorio, ésta deberá notificar por escrito a la arrendadora financiera, por lo menos con un mes de anticipación al vencimiento del contrato, cuál de ellas va a adoptar, respondiendo de los daños*

*y perjuicios en caso de omisión, con independencia de lo que se convenga en el contrato.*

Es de hacer notar que en varios países del mundo la figura del arrendamiento financiero, se maneja no solo para la adquisición de bienes muebles, sino de bienes inmuebles y en especial como programas de vivienda, como sucede en Chile.

Como se puede apreciar en nuestro país existe ya, la figura del arrendamiento financiero, pero regularmente es utilizado para la obtención de bienes muebles como automóviles, pero sería interesante compaginar esta figura con las reglas del arrendamiento de bienes inmuebles, tanto en lo que establece el Código Civil, como en el Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal y crear un apartado de Arrendamiento Financiero Habitacional, con los beneficios que se pudieran establecer tanto para el Arrendador como para el arrendatario y someterlos, en caso de controversia o de incumplimiento a un juicio de arrendamiento civil que fuera mucho más ágil en su desahogo y en la obtención de Sentencia.

Por último dentro de la Legislación Federal encontramos el **Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra** (Corett) el cual tiene por objeto:

*"Artículo 3°.- Corett tiene por objeto:*

*II.- Promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios, y del Distrito Federal, así como en concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios;"*

Uno de los elementos más importantes es el suelo para construir, de ello depende en muchos casos el costo más fuerte de la vivienda, ya que si se construye en condominio se aprovecha enormemente, por lo que estas reservas territoriales son de gran importancia.

*III.- Promover ante las autoridades competentes y órganos correspondientes, para efectos de las fracciones anteriores, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la expropiación y, en su caso, la adopción del dominio pleno de predios de origen ejidal, así como la desincorporación y transmisión de inmuebles del dominio público o privado de la Federación;*

Al dar término a la Reforma Agraria y al otorgar títulos de propiedad a los ejidatarios, se ha propiciado que terrenos ejidales conurbados a la zona metropolitana de la Ciudad de México, sean utilizados para asentamientos humanos, pero en la mayoría de los casos las autoridades, no han controlado dichos asentamientos, por lo que no cuentan con servicios básicos, originando un problema en lugar de ser una solución al problema habitacional.

*IV.- Suscribir las escrituras públicas y los títulos de propiedad sobre los predios que regularice o enajene, conforme a la legislación aplicable;*

Corett tiene la facultad de ser fedatario, en las regularizaciones o enajenaciones sobre los predios, que maneja en su agenda, ahorrando a los beneficiarios los gastos notariales y de Registro público de la Propiedad, que tendría que desembolsar el beneficiario.

*V.- Promover y, en su caso, coordinar programas, acciones e inversiones con las dependencias y entidades paraestatales federales, en el ámbito de sus*

respectivas competencias u objeto, con los gobiernos de los estados, con la participación de sus municipios y del Distrito Federal, así como concertarlos con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios, a efecto de:

a) Satisfacer los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

b) Promover la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo o inadecuadas para el desarrollo urbano, y

c) Atender las necesidades de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda de los centros de población afectados por emergencias y contingencias ambientales y urbanas.

Considero que la coordinación entre entidades Federales, Estatales y Municipales es de suma importancia, desgraciadamente nos encontramos con motivos políticos y partidistas que obstaculizan los buenos manejos que se le pudieran dar a este tipo de iniciativas, al querer abanderar las acciones que para el efecto se propongan y querer sobresalir para ser considerados como quien logro otorgar el beneficio a la población, lo cual conlleva a en muchas ocasiones los planes no resulten y se perjudique a muchas familias.

VI.- Coadyuvar con los gobiernos de los estados, de los municipios y del Distrito Federal, cuando lo soliciten, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en sus procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra, así como de adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

Los procedimientos de regularización, requieren de participación, si se pretende realizarlo sin la ayuda, ya sea del gobierno federal, estatal o municipal, en la mayoría de las ocasiones no se logran llegar a buen fin.

VII.- Promover ante los gobiernos de los estados, de los municipios y del Distrito Federal, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en los asentamientos humanos que regularice;

De nada sirve tener reservas territoriales, si estas no cuentan con servicios urbanos, lo que se logra es crear zonas marginadas, las cuales ocasionan problemas a los gobiernos encargados de proporcionar los servicios.

VIII.- Proporcionar asistencia técnica y capacitación a los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, cuando lo soliciten, en materia de regularización de la tenencia de la tierra y de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, así como actualizar sus sistemas de registro y catastro de la propiedad inmobiliaria;

Uno de los grandes problemas de nuestro país ha sido la tenencia de la tierra, por lo tanto la regularización de la misma, proporciona una seguridad jurídica para los poseedores de los predios.

IX.- Apoyar con asistencia técnica y promover el otorgamiento de financiamiento recuperable a los núcleos agrarios que lo soliciten, en la desincorporación del régimen ejidal o comunal de predios aptos para el desarrollo urbano y la vivienda, y

X.- Promover ante las instituciones respectivas, el otorgamiento de créditos preferenciales para construir y remodelar vivienda de interés social y popular en favor de los beneficiarios de la regularización de la tenencia de la tierra.

La construcción de viviendas en los predios regularizados, es uno de los fines básicos de la regularización, pero el otorgamiento de créditos preferenciales para la construcción de vivienda de interés social no es muy común que lo asigne Corett, aun así considero que la sola regularización de los predios es importante para una gran cantidad de familias que no tenían la posibilidad de regularizar jurídicamente su patrimonio.

## 2.2.- Local (Distrito Federal)

Comenzaremos a analizar la Legislación Local respecto a la Vivienda, la cual se encuentra en menor medida pero lo más importante es que existe en el ámbito local, una Ley de Vivienda del Distrito Federal, la cual sigue los lineamientos establecidos en la Ley de Vivienda Federal, pero analicemos los objetivos que busca alcanzar:

*"Artículo 1º.- La presente Ley es aplicable para el territorio del Distrito Federal, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto:*

*I.- Orientar la política de vivienda y las acciones habitacionales del Gobierno del Distrito Federal en concurrencia con las diversas disposiciones económicas, sociales, urbanas y poblacionales, establecidas para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México;*

Como analizamos en el primer capítulo, es importante considerar la zona conurbada de la Ciudad de México, ya que lo que de una manera afecta al Distrito Federal, afecta a los municipios conurbados, tratando de conciliar las disposiciones económicas, sociales y poblacionales de cada uno de los actores, ya que esto redundara en beneficio de la población.

*II.- Definir los lineamientos generales de la política y los programas de vivienda en la entidad;*

Como lo señala la Ley Federal de Vivienda, la política que se deba seguir, es precisamente la que establece la Ley Federal, ajustándose a las necesidades locales, pero siempre respetando lo establecido en dicha normatividad.

*III.- Regular las acciones de los sectores público, privado y social dirigidas a garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa para toda familia que habite el Distrito Federal;*

La participación de los tres sectores es importante y más aun, considerando que el sector público se ha desligado de la obligación de proporcionar los medios para allegarse de una vivienda, por lo tanto, debe buscar la forma de que los sectores social y privado, tengan las facilidades, legales, fiscales, administrativas, para suplir esta falta de acción habitacional y que sea beneficiado un mayor número de familias.

*IV.- Establecer los criterios de protección y promoción para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo del Distrito Federal;*

Tanto en la legislación Federal como en la Local, se busca la protección de los estratos más desprotegidos de nuestra sociedad, de los que menos tienen, pero la realidad es que son los que menos oportunidad tienen de lograr adquirir una vivienda, por lo que solo queda en buenas intenciones.

*V.- Establecer el carácter normativo y regulador en materia habitacional, del Gobierno del Distrito Federal y;*

La materia habitacional, después de analizar varias leyes, tanto locales como federales, considero esta ampliamente legislada. lo que realmente falta es la exacta aplicación y observancia de las normas jurídicas, para lograr el objetivo social de la vivienda.

*VI.- Propiciar y fomentar la participación de los sectores social y privado para la producción de vivienda en todas sus modalidades;"*

El sector público, ha dejado la tarea de construir vivienda al sector social y al sector privado, situación distinta a la que se ha presentado al transcurso de los años, en donde el Estado era constructor, promotor, administrador e inclusive subsidiador de la vivienda, ocasionando que la vivienda que construía, no reunía los requisitos de calidad requeridos, ahora lo que queda es que el Estado apoye a los sectores social y privado.

*"Artículo 3°.- Todos los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas."*

En este artículo encuentro el derecho de los habitantes del Distrito Federal a una vivienda digna y decorosa, tal como lo establece nuestra Constitución, pero va más allá al establecer que su obtención, no debe ser un obstáculo por su condición social, económica (que es el principal impedimento), origen étnico, genero, creencias políticas o religión, lo cual va acorde a nuestra carta Magna.

*"Artículo 6°.- Las autoridades del Distrito Federal establecerán los convenios de coordinación con las dependencias y organismos del sector público federal que actúan en el Distrito Federal las que participarán y colaborarán en la ejecución de la política de vivienda y el desarrollo habitacional del Distrito Federal, cuando así corresponda de conformidad a la normatividad que los rige y a lo establecido en los convenios que se celebren al efecto."*

La coordinación en el ámbito federal, estatal y municipal es realmente importante, el objetivo es, que se realicen las acciones y no quien las realiza, ya que es obligación de las autoridades a cualquier nivel, desempeñar a función pública que se les ha encomendado.

*"Artículo 9º.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, conforme a sus respectivas atribuciones, serán los responsables de diseñar, proponer y coadyuvar a la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda y de los programas de vivienda del Distrito Federal."*

Los organismos encargados de ejecutar los planes de vivienda son: La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, principalmente el INVI, el cual en este mismo capítulo se hace una extensa mención.

En el artículo 14 de la Ley en análisis, se establecen los lineamientos que debe seguir la Política habitacional en el Distrito Federal y que se enumera a continuación:

*"Artículo 14.- La Política de Vivienda del Distrito Federal se orientará por los siguientes principios y líneas generales:*

*I.- Congruencia con los programas de desarrollo económico, social y urbano del Gobierno del Distrito Federal;*

*II.- Considerar la vivienda como factor de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y preservación de los recursos y características del medio ambiente;*

III.- Establecimiento de los criterios de coordinación entre los diversos organismos públicos de vivienda, tanto federales como locales, y la concertación con los sectores social y privado;

IV.- Operar el Programa de Vivienda del Distrito Federal, base de la acción habitacional del Distrito Federal;

V.- Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas que serán sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo;

VI.- Considerará como aportación económica de grupos u organizaciones sociales, su ahorro propio, su suelo propio, su proyecto ejecutivo, su gestión y trámites y supervisión, los que se restarán al costo final de la vivienda.

VII.- Propicia: el diseño de la vivienda y la construcción de la misma considerando el desarrollo integral de las personas con discapacidad física;

VIII.- Proporcionar vivienda transitoria en los casos de familias desalojadas temporalmente, por estar en riesgo su seguridad, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley de Desarrollo Urbano, de Protección Civil, del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, o como resultado de algún desastre natural, en la medida que la situación de emergencia lo requiera, durante el tiempo que se lleven a cabo las labores tendientes de rehabilitación o mejoramiento requeridos, y de acuerdo con la disposición financiera con la que se cuente;

IX.- Generar un Sistema Financiero que considere el cofinanciamiento y cuya aplicación se base en el ahorro, el crédito y la ayuda de beneficio social. Se

*fijarán las bases para la población que no es considerada sujeta de crédito desde el esquema bancario, además de la población vulnerable y en situación de riesgo;*

*X.- Promover la adecuación de las reglas de operación del sector financiero, bancario y constructor de vivienda a las necesidades y circunstancias de cada sector social y económico;*

*XI.- Fortalecer la capacidad financiera del Instituto para ampliar su atención, diversificar las modalidades de financiamiento e instrumentar mecanismos que mejoren la recuperación crediticia;*

*XII.- Fomentar, reconocer, y concertar la participación de los diferentes productores de vivienda: personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado;*

*XIII.- Facilitar la producción de vivienda mediante la simplificación, reducción de tramites y requisitos en su gestión;*

*XIV.- Dar mantenimiento y mejorar el inventario habitacional existente;*

*XV.- Reconocer, alentar y apoyar los procesos habitacionales y la producción social de vivienda;*

*XVI.- Establecer los criterios para evitar las condiciones de vulnerabilidad de las viviendas, ante los fenómenos naturales y sociales que colocan a sus habitantes en situación de riesgo;*

XVII.- Fomentar la asesoría y asistencia en materia de gestión, financiera, legal, técnica y administrativa, para el desarrollo y ejecución de la acción habitacional;

XVIII.- Integración de una red de productores y distribuidores de materiales y componentes de la vivienda para que apoyen los procesos de producción social de vivienda;

XIX.- Destinar recursos a la investigación tecnológica, a la innovación y promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;

XX.- Promover y estimular la producción y distribución de materiales y elementos para la construcción de vivienda de carácter innovador, a efecto de reducir costos;

XXI.- La difusión y la información de los programas públicos de vivienda, con objeto de un mejor conocimiento por los beneficiarios;

XXII.- Generar una base estadística habitacional en el Distrito Federal que incluye tanto a los diferentes productores como a los beneficiarios para mejorar la política, el programa y las acciones habitacionales."

Los lineamientos enumerados, son apegados a lo que establece la Ley de la materia en su ámbito Federal, pero cabe hacer la reflexión sobre algunos puntos importantes, como el ahorro para vivienda, el cual me parece importante, pero es de considerarse que una familia de ingresos mínimos, que tiene gastos más inmediatos, como comida, alojamiento (pago de renta), gastos escolares, vestido y un sin fin de gastos adicionales, pueda ahorrar, es decir la misma situación económica que prevalece en el país, afecta a todos los habitantes, incluyendo los del Distrito Federal, impidiendo de una u otra manera

la posibilidad de ahorro; se habla también de una simplificación de los tramites para la consecución de una vivienda, pero la realidad es que la "tramitología" a que nos enfrentamos, es bastante complicada y tardada, por ejemplo, desde la adquisición de un terreno, ya sea regularizado o irregular, la escrituración con notario público, o en su caso regularización con Corrett, después la obtención de permisos y licencias para la construcción, ante SEDUVI y ante las Delegaciones Políticas, que implica más tramites, en el caso de constructores, si se construye como particular también el problema de la falta de control en los precios de los materiales; así también si se adquiere una vivienda ya construida, los tramites ante las dependencias oficiales o privadas, es también complicada por la serie de requisitos que hay que presentar y sobre todo acreditar ingresos, que podrían suponer el no necesitar el crédito, por lo que para ser merecedor de un crédito pasa mucho tiempo, inclusive años para ser sujeto beneficiado; Por otro lado la construcción de vivienda en renta, ha decaído enormemente, ya que el impuesto predial, tomando como base las rentas, es excesivamente alto, originando que los inversionistas, ya no construyan vivienda para renta, y que lo que se construya, sean inmuebles comerciales, a manera de que sean rentados a mejor valor y se obtenga una más adecuada ganancia, dejando relegada la cuestión habitacional.

La generación de vivienda por parte del sector privado se reactivará, solo cuando sea atractiva a los ojos de los inversionistas, los cuáles verán un mejor beneficio, cuando puedan construir en mayor volumen, aunque su ganancia sea menor, pero a futuro se beneficiaran ambas partes, el constructor edificando casas más económicas en sus procesos constructivos o con beneficios fiscales, o inclusive en la simplificación de los tramites administrativos y las familias obteniendo casas o departamentos de calidad a menor precio, redundando en la reactivación de la economía de la construcción y beneficiándose todos los actores, gobierno, iniciativa privada y consumidor.

El suelo a utilizar, es de suma importancia, ya que si es escaso, es demasiado alto su precio, redundando en el consumidor final, que es quien realmente lo paga; el siguiente artículo, regula los lineamientos a seguir para la obtención de reservas territoriales:

*"Artículo 20.- El Programa de Vivienda comprende las siguientes previsiones sobre suelo urbano:*

*I.- La adquisición de suelo, se hará como lo establece el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en zonas con potencial de desarrollo, de mejoramiento y de reciclamiento, mismos que definen la densidad e intensidad de uso;*

*II.- La conformación de un inventario de información pública que contendrá requerimientos, características, disponibilidades, datos económicos y catastrales del suelo de uso habitacional del Distrito Federal;*

*III.- Las medidas de simplificación del proceso de desincorporación y enajenación de las reservas territoriales del Gobierno del Distrito Federal;*

*IV.- Los criterios para la conformación y consolidación de una Bolsa de Suelo Urbano e Inmuebles Habitacionales con viabilidad técnica y jurídica para el desarrollo habitacional, que evite la especulación de suelo urbano y el crecimiento urbano en zona de reserva, en concordancia con los diferentes Programas de Desarrollo Urbano y Protección Ecológica del Distrito Federal;*

V.- Las previsiones de suelo para la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios y fomento del pequeño comercio necesario en los espacios habitacionales.

VI.- Se integrará una Bolsa de Suelo Urbano de inmuebles y suelo ocioso de la ciudad; se consideran como tales los predios con rezago en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales por más de cinco años;

VII.- Las medidas para adquirir las vecindades e inmuebles en alto riesgo, como componente de la Bolsa de Suelo.

La reserva territorial, en un lugar como el Distrito Federal, es limitada, debido a la incontrolada ocupación de terrenos durante muchos años, pero una solución es precisamente el reutilizar terrenos baldíos, que se encuentren en zonas ya pobladas y con los servicios necesarios, por ejemplo en el Centro de la Ciudad de México, como pueden ser terrenos afectados por los sismos de 1985 y vecindades dañadas, las cuales pueden utilizarse para construir viviendas, lo cual evitaría en gran medida la especulación en el valor del suelo en estas zonas.

*"Artículo 28.- Para el financiamiento a la producción y adquisición de vivienda, se impulsaran las siguientes medidas:*

I.- Diversificar los esquemas de financiamiento, de conformidad con los niveles de ingresos de la población que se busca beneficiar;

II.- Mejorar y ampliar las fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento;

III.- Fomentar la utilización de los recursos del mercado de dinero que permitan un flujo constante de financiamiento a largo plazo, con costos de intermediación financiera competitivos;

IV.- Impulsar el fortalecimiento del mercado secundario de hipotecas, que mediante la movilización de la inversión en las carteras hipotecarias, permita ampliar la fuente de financiamientos;

V.- Fomentar la participación de más y diversos intermediarios financieros, a efecto de generar una mayor competitividad en el sector.

Obtener el financiamiento para vivienda, no es cosa fácil, mientras la situación económica no cambie para mejorar, el conseguir recursos financiados, es muy difícil; tanto el sector público como el privado, deben considerar el financiamiento de vivienda como un negocio redituable, sobre todo en la recuperación de cartera, ya que esto permitirá nuevas y más grandes inversiones, beneficiando a nuevas familias.

El siguiente artículo, nos señala las formas de financiar la vivienda en el Distrito Federal y son:

*"Artículo 29.- El Programa de Vivienda se ejecutara de acuerdo a las siguientes modalidades individuales o colectivas de financiamiento:*

*I.- Crédito o préstamo con garantía hipotecaria, otorgado por particulares y/o por el sistema bancario;*

*II.- Inversión directa del Gobierno de la Ciudad, cuya aplicación se hará a través del Instituto;*

III.- Inversión de otros organismos públicos federales de vivienda, que operan en el Distrito Federal;

IV.- Inversión mixta, del Gobierno del Distrito Federal y aportes del sector privado y otras fuentes de financiamiento;

V.- Ahorro colectivo de los beneficiarios;

VI.- Otros fondos."

El financiamiento regular, es el Crédito o Préstamo con garantía hipotecaria (la garantía es el propio inmueble), lo otorgan principalmente los particulares y en menor grado el gobierno de la Ciudad, pero lo que considero incrementaría enormemente la cantidad de viviendas financiadas, sería el lograr beneficios a en la adquisición de terrenos, así como el pago de menores impuestos, como predial, también facilidades para regularizar y escriturar las propiedades, que en forma general bajen el costo total de las viviendas, permitiendo otorgar más créditos a un mayor número de familias y permitiendo que la recuperación de cartera vencida se logre en un porcentaje mayor, al pagar cantidades más acordes con los ingresos familiares.

"Artículo 43.- El Gobierno del Distrito Federal concederá a través de sus dependencias y organismos los beneficios, estímulos y facilidades que se consignan en esta Ley, en el Código Financiero, así como las contenidas en otras disposiciones legales y administrativas vigentes.

*El Jefe de Gobierno, en conformidad con sus atribuciones podrá emitir los acuerdos administrativos y/o fiscales que considere pertinentes para la promoción de la vivienda."*

*"Artículo 44.- Los programas de construcción de viviendas para la venta promovidos por el sector privado podrán gozar de los beneficios, exenciones y aplicación de los subsidios y facilidades administrativas que emita el Jefe de Gobierno, siempre y cuando estén previamente registrados y calificados por el Instituto y se incluyan en el contexto de los programas de vivienda."*

Más que querer asumir, la titularidad de campañas populistas, para resolver otros problemas, como el segundo piso del Viaducto o el Periférico; si el titular del Gobierno del Distrito Federal, pretendiera dar un verdadero apoyo a las clases más necesitadas, establecería más estímulos y facilidades para los sectores encargados de la vivienda, tanto oficiales como privados, lo que reactivaría al sector de la construcción y atraería a inversionistas para el sector vivienda.

En general, considero que, la Ley de Vivienda para el Distrito Federal, contiene una serie de normas jurídicas, cercanas a la realidad del problema habitacional, pero como siempre en la aplicación de la Ley, o en la toma de decisiones por parte de los actores facultados para tal fin, es en donde la población encuentra obstáculos, que complican conjuntamente con la ignorancia en general el que las familias puedan obtener una vivienda.

Otro ordenamiento legal de importancia es la **Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**, al regular el ordenamiento territorial, el cual estuvo olvidado durante muchos años, resultando en la problemática actual que aqueja a la Ciudad de México; en forma específica su primer artículo dice a la letra:

*"Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto:*

*I.- Fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal.*

*II.- Determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación; y*

*III.- Establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano;"*

El crecimiento urbano rebaso desde hace muchos años, la capacidad de los Gobiernos del Distrito Federal para controlarlo, la planeación que se pueda hacer para el futuro, debe satisfacer las necesidades de una población en franco crecimiento, asimismo se deben considerar los usos y destinos del suelo de una manera lógica y real a efecto de promover no solo la vivienda, sino también considerar el uso comercial que puede llevar aparejado, así como las posibles fuentes de trabajo, para evitar los largos traslados para la gente que trabaja o para aquellos que se dedican al comercio.

Dentro de los principales objetos de la Ley en análisis encontramos:

"Artículo 2°.- La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de:

III.- La regulación del mercado inmobiliario evitando la apropiación indebida, de inmuebles destinados a la vivienda de interés social y popular, y a los servicios y equipamiento; así como la destrucción de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas donde éstos se encuentran, en coordinación con los Institutos: Nacionales de Antropología e Historia y Nacional de Bellas Artes, de conformidad con la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; así como del patrimonio cultural urbano, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y promoviendo zonas para el desarrollo económico;

IV.- La distribución armónica de la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, así como la distribución equilibrada de los mismos en el Distrito Federal;

V.- Propiciar el arraigo de la población y redensificación en las delegaciones centrales del Distrito Federal, y la disminución del proceso de migración hacia los municipios metropolitanos de las entidades federativas vecinas;

VII.- Optimizar el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo;

XII.- El mejoramiento de las zonas habitacionales deterioradas física o funcionalmente, donde habita población de bajos ingresos; y

La regulación del mercado inmobiliario, para evitar asentamientos irregulares es importante, desgraciadamente la cantidad de personas

necesitadas de vivienda, es mayor que la que se puede atender, ya sea por la iniciativa privada, social o por el propio gobierno local, ocasionando invasiones de predios y de reservas territoriales destinadas a la protección ecológica; también es importante señalar que los propietarios de inmuebles habitacionales, prefieren cambiar el uso de suelo de habitacional, por comercial, por ser este último más rentable, ocasionando que se reduzcan las posibilidades de invertir en vivienda. Otro punto interesante es que se busca una distribución armónica de la población, en todo el territorio de la Ciudad de México, es decir que exista una proporción habitacional y de ocupación en todas las Delegaciones, distribuyendo la obligación de proporcionar servicios urbanos a todas de manera proporcional, y no solo a determinadas delegaciones, las cuales se han vuelto o completamente habitacionales o netamente comerciales; el más constante lineamiento que encuentro en la regulación de la actividad habitacional, es que cualquier persona tenga acceso a los financiamientos para la obtención de vivienda, tanto a nivel federal como local, lo cual considero ideal, si las familias tienen una vivienda propia, se propicia el arraigo de las mismas y muy probablemente de sus descendientes, al lugar que habitaran por años, no hay que olvidar que por ejemplo en el centro histórico, una gran cantidad de familias tuvieron que dejarlo, ya fuese por los sismos de 1985 ó por la sobreutilización del centro, como lugar de comercio y de almacenaje de mercancías, lo cual obligo a muchas familias que no eran propietarias a establecerse en otras delegaciones o en la zona conurbada del Estado de México.

"Artículo 75.- La Administración Pública del Distrito Federal apoyará y promoverá la participación de los sectores social y privado en el desarrollo urbano, ajustándose a las disposiciones de los programas."

*"Artículo 76.- La Administración Pública del Distrito Federal apoyará y promoverá la participación social y privada en los proyectos, en la construcción y rehabilitación de vivienda de interés social y popular; en el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales; en la determinación, conservación y consolidación de la espacialidad, la imagen y el paisaje urbano de la Ciudad y de su patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural; recreativos y turísticos; proyectos estratégicos urbanos; la regeneración y conservación del Distrito Federal, y la prevención, control y atención de riesgos, contingencias naturales y urbanas."*

En conclusión a esta ley, la coordinación y los apoyos a nivel federal y local, que pueda tener la iniciativa privada, son de suma importancia, ya que la administración pública tanto federal como local han relegado la función de constructor a la iniciativa privada, y mientras se tengan estímulos a esta actividad, habrá mayor inversión y los beneficiados serán las familias como consumidores finales.

Otra Ley a considerar, es la **Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal**, la cual contiene la obligación del Gobierno del Distrito Federal de cuidar el cumplimiento de los derechos sociales, el artículo primero dice a la letra:

*"Artículo 1º.- Las disposiciones de la presente ley son de orden público e interés social y tiene por objeto promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal, estableciendo mecanismos para que el Gobierno del Distrito Federal cumpla de manera eficiente su responsabilidad en el Desarrollo Social."*

Si extendemos la garantía constitucional, contenida el artículo Cuarto, respecto a la vivienda, al ámbito local, encontramos que el derecho a la vivienda es un derecho social, el cual además permite el desarrollo social de la comunidad en su totalidad.

Una definición de desarrollo social la da el artículo tercero del propio ordenamiento:

*"Artículo 3°.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:*

*VI.- Desarrollo Social: Es el proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones de vida, a través de la obtención y desarrollo de habilidades así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad y de la exclusión e inequidad social entre individuos y grupos, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural."*

La vivienda, otorga a sus propietarios, una seguridad jurídica, que les permite desarrollarse en otros ámbitos, como lo previene el artículo cuarto:

*"Artículo 4°.- Las premisas de los aspectos del Desarrollo Social son:*

*I.- Satisfacer las necesidades materiales básicas de la población, esencialmente en los ámbitos de alimentación, salud, educación, vivienda e infraestructura social;"*

Ligando la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, encontramos que:

*"Artículo 16.- En el Distrito Federal todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además tendrán los derechos y obligaciones que establecen este Estatuto y las leyes correspondientes."*

En concordancia con el Pacto Federal, la Constitución General, que es la que otorga las garantías individuales y en este caso la garantía social de poder acceder a una vivienda, es reforzada por la legislación local, por lo que por el simple hecho de vivir en el Distrito Federal, somos acreedores a los mismos derechos y obligaciones, que cualquier habitante, así como a la protección de la ley local, como lo establece el siguiente artículo:

*"Artículo 17.- Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:*

*1.- La protección de las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo."*

También encontramos dentro de este ordenamiento, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual esta facultada para legislar en materia de vivienda, lo cual esta establecido en los siguientes artículos:

*"Artículo 36.- La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*

*"Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:*

XIV.- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;"

Asimismo la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establece en su artículo séptimo que:

"Artículo 7°.- La Asamblea Legislativa es el órgano local de gobierno del Distrito Federal al que le corresponde la función legislativa del Distrito Federal, en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga, así como ejercer las demás atribuciones que le confiere la presente ley."

Y dentro de las facultades que le otorga el artículo 122 Constitucional, en su fracción V, inciso j, se encuentran legislar:

*"en materia de planeación del desarrollo; desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas; tránsito, estacionamientos; adquisiciones y obra pública; sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del Patrimonio del Distrito Federal."*

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, puede establecer Comisiones, como la de vivienda, que se trató en este capítulo, con fundamento en el artículo 48 de la Ley Orgánica, como se transcribe.

*"Artículo 48.- Las comisiones ordinarias serán las siguientes:*

*I. Abasto y Distribución de Alimentos; Administración Pública Local; Administración y Procuración de Justicia; Atención a la Tercera Edad, Jubilados y Pensionados; Atención Especial a Grupos Vulnerables; Ciencia, Tecnología e Informática; Deporte y Recreación; Derechos Humanos; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales; Educación; Equidad y Género; Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias; Fomento Cultural; Fomento Económico; Hacienda; Juventud; Notariado; Participación Ciudadana; Población y Desarrollo, por los Derechos e Integración de las Personas con Discapacidad; Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica; Presupuesto y Cuenta Pública; Protección al Empleo y Previsión Social; Protección Civil; Salud y Asistencia Social; Seguridad Pública; Turismo; Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos; Vialidad y Tránsito Urbanos; y Vivienda;"*

También encontramos en la legislación local, algunos ordenamientos que tienen relación con la vivienda, como el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, el cual comprende las licencias y permisos para edificar vivienda, con relación a las autorizaciones que otorgue SEDUVI, para el efecto; así también encontramos la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, que regula la convivencia entre los habitantes de los inmuebles que se encuentran bajo este régimen de propiedad, de los cuales cabe expresar que la cultura condominal es casi nula, ya que la mayor parte de las Unidades Habitacionales, que se encuentran constituidas como condominio, presentan graves problemas de conservación, debido a la falta de pago de las aportaciones condominales, ocasionando el deterioro de los inmuebles y la falta de servicios mínimos, en perjuicio de los propios habitantes y del valor del inmueble.

### **3.- Consideraciones finales al cuarto capítulo.**

Los organismos de vivienda, han sido diversos, desgraciadamente su surgimiento es más bien reciente. Es de considerarse, que a partir de los años setenta la función de estos organismos da inicio, algunos con mediano éxito y otros condenados al fracaso, pero es importante el rescatar las experiencias más positivas en materia de vivienda y retomarlas, sin filiación partidista ni de grupo, solo buscando el beneficio de la población.

Asimismo, la Legislación existente es muy extensa, tanto a nivel federal como local, lo que permite la creación de mecanismos para la obtención de vivienda, lo único que hace falta es aplicar la propia ley y buscar la cooperación de los distintos niveles de gobierno a fin de lograr el objetivo para el cual se crearon estas leyes: el obtener vivienda para el mayor número de familias mexicanas.

# CONCLUSIONES.

### **PRIMERA.- CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO.**

El crecimiento demográfico en México, ha sobrepasado la capacidad de los gobiernos pasados y presentes, para construir y otorgar vivienda. La proporción de la población en edad de formar una familia (alrededor del sesenta por ciento de la población es menor de treinta años), es de las más elevadas en la historia del país, aumentando el rezago habitacional existente.

### **SEGUNDA.- REZAGO EN VIVIENDA.**

Durante el periodo de 1990 a 2000, el rezago de vivienda se calculó en Cuatro Millones de Viviendas. Esto se debió a diversos factores, como carencia de suelo habitacional, multiplicidad en la gravación fiscal, tramitación excesiva en los organismos encargados de otorgar vivienda, insuficientes recursos crediticios, elevados precios tanto de materiales como de viviendas terminadas; situación agravada por la devaluación de la moneda y la limitada afluencia de recursos financieros, que en 1994, incrementaron el costo del dinero y por ende los préstamos hipotecarios y los servicios bancarios, repercutiendo en el costo total de los inmuebles.

### **TERCERA.- AUTOCONSTRUCCIÓN.**

La autoconstrucción de vivienda, se ha visto como un mal necesario, porque no ha habido una adecuada planeación; si se prestara ayuda técnica a los propietarios de predios, que quisieran autoconstruir, y se les proporcionaran proyectos arquitectónicos adecuados, al lugar en que se pretenda construir, así como el acceso a mercados de materiales a bajo costo, una gran proporción de viviendas se autoconstruirían con los requerimientos básicos, para considerar, estas casas como proyectos de buena calidad y a bajo costo.

#### **CUARTA.- PROPIEDAD EN CONDOMINIO.**

Las Unidades Habitacionales, han sido una buena solución al problema de vivienda, en cuanto al aprovechamiento de espacio y a la prestación de servicios en general. Pero lo que ha significado un problema, es la falta de mantenimiento en estas unidades que se rigen bajo el Régimen de Propiedad en Condominio, confío que con las modificaciones a la Ley de la materia de fecha 16 de Enero de 2003, se tome una plena conciencia, por parte de los habitantes de estos conjuntos, de la importancia de cumplir con sus aportaciones y llevar una buena convivencia vecinal, porque por la falta de suelo para vivienda, construir en condominio es la mejor opción.

#### **QUINTA.- INGRESOS FAMILIARES**

La vivienda es un parámetro, para medir el bienestar de una sociedad. Desafortunadamente en la nuestra, encontramos un grave rezago no solo en la vivienda sino en la situación económica de las familias, de las cuales el 43% por ciento de las familias mexicanas tiene ingresos familiares por debajo de los dos salarios mínimos mensuales.

#### **SEXTA.- ZONA CONURBADA.**

La conurbación de la Ciudad de México, arroja 44 Municipios y Delegaciones de la zona metropolitana; la realidad es que no existe planeación conjunta entre los mismos, lo cual ocasiona problemas de vialidad, de prestación de servicios, como agua potable, alcantarillado, vigilancia, electricidad, servicios de limpia, asentamientos irregulares y muchos más.

#### **SÉPTIMA.- HACINAMIENTO.**

El hacinamiento, ocasiona graves problemas de convivencia entre los habitantes de la vivienda, lo cual repercute en violencia intrafamiliar y en ocasiones hasta la comisión de delitos sobre todo de carácter sexual y de la

integridad física de las personas. Es importante señalar que el hacinamiento no solo se da en la vivienda, sino en los lugares públicos y comunes de la Ciudad.

#### **OCTAVA.- DESIGUALDAD SOCIAL.**

La desigualdad social se ve acentuada, en los asentamientos urbanos, en donde podemos ver una colonia o fraccionamiento de lujo, que cuenta con todos los servicios como drenaje, servicio de limpia, agua, electricidad, y un asentamiento irregular que no cuenta con ningún servicio a pesar de que solo los divide una barda o una calle. Esta situación ha sido originada por la falta de planeación en la urbanización, así como en las irregularidades que han existido a lo largo de los años en la tenencia de la tierra.

#### **NOVENA.- TERREMOTO DE 1985.**

El sismo del 19 de Septiembre de 1985, trajo consigo cincuenta mil damnificados y cien mil viviendas dañadas, que aunadas al rezago habitacional existente en ese entonces, agravaron la situación habitacional. Es de hacer mención que todavía existen hoy día, campamentos de damnificados, los cuales carecen de vivienda.

#### **DÉCIMA.- INDIGENTES Y NIÑOS DE LA CALLE.**

Jurídicamente toda persona tiene los mismos derechos y obligaciones, pero al parecer para los organismos gubernamentales no es así. En nuestros días no otorga al ser humano su justo valor. El INEGI, no contempla a los indigentes, ni a los niños de la calle en sus censos, la razón: no tienen una casa donde vivir. Para ellos la obtención de una casa es más complicada dentro de un aparato burocrático en donde no existen.

#### **DÉCIMA PRIMERA.- DIGNIDAD Y DECORO DE LA VIVIENDA.**

El decoro y dignidad de una vivienda, como lo señala el precepto constitucional, se adquiere al cumplir con los requisitos básicos y mínimos de bienestar, que permitan el desarrollo de los individuos que la habitan, otorgando protección, higiene, privacidad, comodidad y funcionalidad, localización y seguridad jurídica en la tenencia.

#### **DÉCIMA SEGUNDA.- ANÁLISIS CONSTITUCIONAL.**

Dentro de las constituciones del siglo XIX, no se encuentra ningún artículo constitucional que se refiera a la vivienda directamente, la tutela era hacia la garantía de la propiedad privada. No es hasta los albores de este siglo que se comienza a pensar en los derechos sociales, los cuales se plasman en la Constitución de 1917, y muy concretamente respecto a la vivienda en su artículo 123, fracción XII, en donde los patrones estaban obligados a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, a cambio de una renta no mayor del punto cinco por ciento del valor del inmueble, desgraciadamente durante mucho tiempo no se estableció la manera de hacer efectivo este precepto. Pero independientemente de lo anterior la constitución mexicana de 1917, fue la primera en el mundo que estableció los derechos sociales dentro de su articulado, siendo modelo para muchas otras en el mundo.

#### **DÉCIMA TERCERA.- ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.**

Es hasta 1972, en que se modifica la constitución en su artículo 123, trasladando la obligación de la vivienda al Estado, liberando a los patrones por medio de la creación del INFONAVIT, encargándose desde entonces de manejar los recursos generados por las aportaciones.

#### **DÉCIMA CUARTA.- ARTÍCULO 4° CONSTITUCIONAL.**

En Febrero 7 de 1983, se adiciona al artículo 4° constitucional, su párrafo sexto, otorgando el derecho a toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa, así como la obligación del Estado de establecer a través de la Ley, los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar este objetivo. Desgraciadamente no se ha podido alcanzar tal objetivo, ya que pasaron muchos años, (sesenta y seis para ser exactos), para ver plasmado un ideal del constituyente de 1917, y la situación económica del país no ha sido la adecuada para dar un exacto cumplimiento a los programas de vivienda, aunado a los manejos inadecuados de los recursos destinados para tal fin.

#### **DÉCIMA QUINTA.- LA VIVIENDA EN CHILE.**

En Chile, se han creado figuras interesantes, respecto a la obtención de vivienda, que pudieran ser aprovechadas como los programas de autoconstrucción, o cajas de ahorro para vivienda. Actualmente se aplican programas de vivienda básica, apoyando con incentivos a la iniciativa privada, para la construcción de vivienda, o se fomenta la autoconstrucción a través del programa de vivienda progresiva, y su programa más reciente, el de Leasing Habitacional o Sistema de Arrendamiento de viviendas con Promesa de Compraventa, que da oportunidad a la iniciativa privada de ofrecer vivienda a un sector medio de la población. Concretando estos programas el Ministerio de Vivienda Urbanismo y Servicios de Chile, no solo busca que el segmento de la población de más bajos ingresos obtenga vivienda, sino que sus programas abarquen también la creación de vialidades, pavimentación de calles, equipamiento urbano, y todos los servicios necesarios para una buena convivencia. Por lo anterior considero pertinente tomar como ejemplo el caso chileno y adecuar sus figuras a nuestras necesidades.

#### **DÉCIMA SEXTA.- LA VIVIENDA EN CUBA.**

El gobierno de Castro, es prácticamente el único productor de vivienda, así como el encargado de su distribución y mantenimiento. Las decisiones que se tomaron para dotar de vivienda a la población no han sido muy afortunadas, como la confiscación de tierras y propiedades, tanto de las personas que se quedaron en la isla y las que escaparon, utilizándose para construir proyectos estatales, los cuales tenían rentas bajas. Las decisiones económicas, han repercutido en la vivienda, ocasionando un grave recorte a la inversión en construcción y mantenimiento de las viviendas. considero que ni aun con la inversión de capital extranjero en el mejoramiento de viviendas, el estado Cubano resuelva su déficit habitacional.

#### **DÉCIMA SÉPTIMA.- LA VIVIENDA EN ESPAÑA.**

El caso español, en cuanto a la problemática de vivienda, no es menos diferente que los casos de otros países: falta de recursos financieros, malas administraciones, falta de urbanización, construcción de desarrollos urbanos de mala calidad, un gran incremento, en los precios de la vivienda, haciendo inaccesible para muchas familias, la obtención de una vivienda en renta o venta. En la actualidad se busca fomentar la oferta de suelo urbanizado a menor costo posible, apoyado con regímenes especiales de protección y ayudas publicas, así como coordinar la acción de la administración publica, con los distintos agentes sociales y privados; asimismo se propone la reutilización del parque de viviendas existentes, a manera de fomentar la repoblación de barrios históricos, y reservar el diez por ciento de la construcción de vivienda de interés social para personas de muy bajos recursos, que han sido excluidos de otros programas; Por ultimo se propone dar impulso al alquiler de viviendas a través de beneficios fiscales y fomentar la autoconstrucción, ejemplos que podríamos aprovechar en el caso mexicano.

#### **DÉCIMA OCTAVA.- INFONAVIT.**

Desde su creación, se caracterizó por la fuerte inversión en vivienda que el Estado ha realizado, aunque no ha sido suficiente para dar fin al rezago habitacional tan fuerte; desde 1992 el Instituto propicia una reforma para desenvolverse esencialmente como organismo financiero, buscando multiplicar el número de créditos para vivienda, el problema esencial del INFONAVIT persiste y se ubica, en que sus políticas y mecanismos operativos no expresan la gran diversidad de su población derechohabiente en términos de niveles de ingreso, estabilidad laboral, organización, opciones de acceso a vivienda, capacidad de gestión y articulación con otros grupos sociales y aunque todavía le falta mucho el INFONAVIT, en nuestros días es el organismo de vivienda, que más viviendas a construido, otorgado, o financiado a lo largo de su existencia, por lo que estimo que, le falta solo, una buena administración apegada a derecho para cumplir cabalmente su cometido.

#### **DÉCIMA NOVENA.- FOVISSSTE.**

El manejo ineficiente del FOVISSSTE, ocasiono con el tiempo, su descapitalización e incapacidad para lograr un nivel aceptable de atención a la demanda de vivienda de su población objetivo ya que la tendencia de FOVISSSTE pareciera estar enfocada hacia los empleados federales de ingresos medios, a costa del segmento mayoritario de menores ingresos.

#### **VIGÉSIMA.- FOVI.**

El FOVI, expresa la política estatal, de fomentar el ahorro en la banca, y tratar de reactivar el sector de la construcción para generar empleos y fomentar la economía a través del consumo de materiales y servicios, tratando de resolver la demanda de vivienda terminada a través de los promotores privados. Infortunadamente la falta de recursos y la situación económica del país obligaron al FOVI a concentrarse en los estratos medios, en detrimento de los

candidatos de bajos ingresos, el cuestionamiento central al esquema FOVI, es que no está dirigido hacia la demanda más numerosa, importante y urgente, en términos sociales. Para producir más vivienda en México se requiere destinar más dinero al crédito hipotecario, pero este crédito debe ser recuperable, con plazos más amplios e intereses más bajos, así como exenciones fiscales que beneficien al consumidor final.

#### **VIGÉSIMA PRIMERA.- INVI.**

La intención del INVI, es centralizar a todos y cada uno de los organismos de vivienda del Distrito Federal y ser el organizador de las funciones a realizar, por lo que es muy pronto para constatar los resultados que pudiera arrojar con sus programas.

#### **VIGÉSIMA SEGUNDA.- FIVIDESU.**

El FIVIDESU, fue creado por el Gobierno Federal con la misión de dotar de vivienda digna a la población del Distrito Federal, trabajando con grupos de solicitantes de créditos para la construcción, mejoramiento y restauración de la vivienda popular; infortunadamente se subsidiaba alrededor de un 40% del valor de cada vivienda, originando descapitalización en sus recursos, dejando fuera a las familias con menores ingresos, ocasionando que no se cumplieran los objetivos para los cuales fue creado el fideicomiso.

#### **VIGÉSIMA TERCERA.- FICAPRO.**

Su objetivo fue, el financiamiento para la adquisición en propiedad de las viviendas en renta, con preferencia para las de renta congelada y a favor de los arrendatarios. Lo rescatable que pudiera ser aprovechado por otros programas, es que el Fideicomiso, otorgaba subsidios, en conceptos como Impuesto Predial, Aprovechamiento de Agua, Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, Contribución de Mejoras, Derechos por Licencias de Construcción y

Fusión de Predios, Alineamiento y Número Oficial y Derechos del Registro Publico de la Propiedad, así como en el pago de los honorarios notariales; asimismo existían exenciones en el pago de Impuestos a los propietarios vendedores. Sin embargo el resultado de su inadecuado manejo resulto en que el Fideicomiso fuera inoperable en sus costos y que no cumpliera con sus objetivos al no tener recursos para la adquisición de nuevas propiedades, sobre todo vecindades, de las cuales muchas eran de rentas congeladas, ocasionando su extinción

#### **VIGÉSIMA CUARTA.- PROPUESTAS COMISIÓN DE VIVIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.**

La actual Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ha realizado en su gestión tres propuestas de Ley, las cuáles considero en forma general pertinentes; pero sobre todo la de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, la cual considero la más pertinente, ya que el condominio es una buena opción, que ayudaría a resolver buena parte de la problemática de vivienda.

#### **VIGÉSIMA QUINTA.- LEGISLACION FEDERAL Y LOCAL.**

La Legislación vigente, tanto Federal, como del Distrito Federal, con relación a Vivienda, es bastante extensa y completa, ya que abarca un sinnfin de supuestos, desde el uso del suelo, hasta la regulación y administración de los recursos y de los organismos encargados de otorgar vivienda, desgraciadamente lo que falta es la coordinación debida entre los distintos niveles de gobierno, sin importar los intereses partidistas de cada uno de los actores, ya que el fin máximo que buscan las diversas leyes analizadas es la procuración de vivienda para los estratos más desprotegidos de nuestra sociedad, para lograr que toda familia mexicana tenga una vivienda digna y decorosa.

#### **VIGÉSIMA SEXTA.- COOPERATIVAS DE VIVIENDA.**

La sociedad cooperativa, es una figura poco conocida y utilizada, pero sabiéndole dar el respaldo debido y la solidez jurídica necesaria, sería de gran utilidad para la obtención de vivienda por una gran parte de la población.

#### **VIGÉSIMA SÉPTIMA.- SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO.**

La Ley de Instituciones de Crédito, contempla las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, (SOFULES), dedicadas al préstamo hipotecario de viviendas, y que pueden operar con recursos propios o mediante recursos del FOVI. Lo anterior abre una posibilidad más, para las familias de poder acceder a una vivienda, el inconveniente es que, al ser manejado por particulares, la visión es netamente mercantil, dejando fuera a una gran parte de la población, la cual no tiene posibilidades de reunir los requisitos para el crédito, similares a los de los bancos, pero el estado puede reducir costos otorgando exenciones fiscales para que sea atractivo para todos los actores.

#### **VIGÉSIMA OCTAVA.- LEASING INMOBILIARIO.**

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, contiene la figura del Arrendamiento Financiero, o Leasing, que puede ser aplicado a la vivienda, siendo los contratos de arrendamiento financiero el objetivo más importante de este tipo de sociedades mercantiles, pero también la adquisición de bienes, no especificando si deben ser muebles o inmuebles, así como la obtención de préstamos y créditos, tanto externos como internos para la realización de su objeto social, lo cual puede aplicarse perfectamente bien a la vivienda. Considero que esta figura es una opción muy interesante, ya que en varios países del mundo existe, como por ejemplo en Chile y varios de Europa, siendo una opción más de vivienda.

## **VIGÉSIMA NOVENA.- OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO.**

La vivienda se encuentra respaldada constitucionalmente, pero son otros factores los que hacen posible dar cumplimiento al precepto constitucional, entre ellos se encuentra, que los programas de financiamiento sean accesibles a la población con ingresos familiares menores a los 2.5 salarios mínimos mensuales; que exista accesibilidad al suelo urbano, creando las reservas necesarias, con los servicios indispensables para hacerlo atractivo a los inversionistas privados o a instituciones públicas dedicadas a la vivienda; reducir los costos de producción sin menoscabo de la calidad de los materiales, así como de los costos en permisos y licencias para construir; buscar las innovaciones financieras a modo de hacer más atractivo y más seguro para los inversionistas públicos o privados, el arriesgar su capital, con la seguridad de recuperar su cartera; promover el ahorro previo, de particulares para la obtención de vivienda, desgraciadamente la situación económica de nuestro país no lo permite; los subsidios más adecuados, son los fiscales, ya que si bien el Estado deja de percibir ingresos por concepto de la vivienda en la construcción y adquisición, los percibirá posteriormente al reactivar el mercado inmobiliario; buscar mecanismos de recuperación efectiva de cartera, que bien podría ser mediante un estudio socioeconómico previo, a efecto de tener la seguridad de la recuperación de créditos, así como seguros de desempleo para poder seguir cumpliendo con sus pagos; promover por parte del estado la inversión privada no solo de instituciones de crédito, sino de particulares que aporten capitales para la construcción no solo de vivienda en venta, sino en renta, para ayudar al Estado con su obligación de buscar los instrumentos y apoyos adecuados, para que todas las familias mexicanas logren acceder a una vivienda y así obtener la seguridad jurídica, que se transforma en beneficio para nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA.

### a) LIBROS

**AZUELA** de la Cueva Antonio, La Ciudad, la propiedad privada y el Derecho, Primera Edición, El Colegio de México, México, 1989.

**ARTEAGA** Nava Elisur, Derecho Constitucional, tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994.

**BEJAR** Navarro Raúl, Población y desigualdad social en México, Primera Edición, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México, 1993.

**BENITEZ** Zenteno Raúl, Grandes Problemas de la Ciudad de México, Primera Edición, Plaza y Valdés Editores, México, 1988.

**BUEN** Lozano Nestor de, Derecho del Trabajo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1981.

**BURGOA** Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Undécima Edición, Editorial Porrúa S. A. de C. V., México 1997.

\_\_\_\_\_, Las Garantías Individuales, Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S. A. México 1991.

**CARPISO** Jorge, Estudios Constitucionales, Quinta Edición, Editorial Porrúa S. A. de C. V., México, 1996.

**CASANUEVA** Cristina, Vivienda y Estabilidad Política, Primera Edición, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A. C., México, 1991.

**CATALAN** Valdés Rafael, Las Nuevas Políticas de Vivienda, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

**RABASA** Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, Segunda Reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2000.

\_\_\_\_\_ y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución, Novena Edición, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. México, 1994.

**SANCHEZ** Bringas Enrique, Derecho Constitucional, Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A. de C. V., México, 1999.

**SCHTEINGART** Martha, Espacio y Vivienda en la Ciudad de México, Primera Edición, El Colegio de México, México, 1991.

**SCHMILL ORDOÑEZ ULISES**, El Sistema de la Constitución Mexicana, Segunda Edición, Manuel Porrúa S. A. de C. V., México 1977.

**TENA** Ramírez Felipe, Leves Fundamentales de México, 1808-1994, Decimoctava Edición, Editorial Porrúa S. A., México 1994.

**VAZQUEZ** del Mercado Oscar, Contratos Mercantiles, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1997.

**VILLAVICENCIO** Blanco Judith, Condiciones de vida y Vivienda de Interés Social en la Ciudad de México, Primera Edición, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. México, 2000.

\_\_\_\_\_ y Emilia Herrasti, La Política Habitacional en México y América Latina, Primera Edición, Universidad Autónoma Metropolitana México, 1997.

**ZEPEDA M. Pedro**, Vivienda para pobladores de bajos ingresos. Políticas e Instituciones, Primera Edición, El Nacional, S. A. de C. V., México, 1993.

#### **b) DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS.**

**DE PINA** Rafael y Rafael de Pina y Vara, Diccionario de Derecho, Vigésima Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.

**CABANELLAS** Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Sexta Edición, Tomo II, Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires Argentina, 1968.

**ENCICLOPEDIA BRITANICA**, Tomo I, Encyclopaedia Britannica Publisher, Inc., Estados Unidos de América, 1996.

**DICCIONARIO ENCICLOPEDICO**, Editorial Olympia, Barcelona España, 1995.

#### **c) LEGISLACIÓN.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Tomo I y II, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, PODER JUDICIAL FEDERAL, México, 1997.

Ley Federal de Vivienda.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley del Seguro Social.

Ley del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley General de Sociedades Cooperativas.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Ley de Vivienda del Distrito Federal.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

#### **d) HEMEROGRAFIA.**

Cano, David . El Universal. México, 28 de Agosto de 2000. Pág. 3.

Boltvinik, Julio. La Jornada. México, 16 de Octubre de 1996.

El Aviso Oportuno, El Universal, México, 27 de Julio de 2001.

González, Rafael. El Universal. México, 19 de septiembre de 2001. Pág. 3.

Marín, Nidia. El Universal. México, 3 de Julio de 2001. Pág. 5.

Montiel, Carmen. El Universal. México, 10 de Septiembre de 2001. Pág. 3.

Rocha, Alberto. Excelsior. México, 19 de Septiembre de 1997.

#### e) DOCUMENTAL

Conteo de Población y Vivienda 1995. Perfil Sociodemográfico, Primera Edición, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1997.

Fondo Solidario de Garantía Colateral. Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, México 1992.

Memoria de la Reunión de Trabajo del Sector Vivienda, Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, México 1994.

Memorias del Fideicomiso Casa Propia 1988-1994. Fideicomiso Casa Propia, México, 1994.

MINISTERIO DE OBRAS Y TRANSPORTES, España, Informe para una nueva política de Vivienda, V-90, Primera Edición, Madrid España, 1992

Necesidades Esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000, Vivienda, Tomo III, Primera Edición, Coplamar, Editorial Siglo XXI Editores, México, 1982.

Necesidades Esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000, Geografía de la Marginación, Tomo V, Primera Edición, Coplamar Editorial Siglo XXI Editores, México, 1982.

#### f) INTERNET.

[www.terra.com.mx](http://www.terra.com.mx)

[www.irational.org/mvc/censo.html](http://www.irational.org/mvc/censo.html)

[www.todito.com.mx](http://www.todito.com.mx)

[www.ub.es/geocrit/sn-45-1.html](http://www.ub.es/geocrit/sn-45-1.html)

[www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/constituciones/htm](http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/constituciones/htm)

[www.minvu.ch/htm](http://www.minvu.ch/htm)

[www.infomed.cu.htm](http://www.infomed.cu.htm)

[www.granma.cubaweb.cu/html](http://www.granma.cubaweb.cu/html)

[www.ucm.es/info/hcontemp/html](http://www.ucm.es/info/hcontemp/html)

[www.asfes.org/info.htm](http://www.asfes.org/info.htm)