



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

CONSECUENCIAS ECONOMICO-SOCIALES Y JURIDICAS
DE LA ABROGACION DEL DECRETO DE 1948 POR
EL CUAL SURGIO LA CONGELACION DE RENTAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA EUGENIA LOPEZ CRUZ

ASESOR: LIC. ISIDRO MALDONADO RODEA

JUNIO 2005

m345253



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: María Eugenia López Cruz.

FECHA: 9 Junio 2005

FIRMA: 

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES MARÍA NIEVES CRUZ GARCÍA Y LUIS LÓPEZ PÉREZ, A MIS HERMANOS EDUARDO, JUAN Y JOSÉ LUIS, ASI COMO A MIS SOBRINOS ANA CRISTINA, LUIS ÁNGEL, MARÍA CELIA Y JULIO CÉSAR POR SU CARIÑO.

A MIS AMIGOS, QUE HAN ESTADO CONMIGO EN FORMA INDONCONDICIONAL, ALENTÁNDOME PARA SEGUIR ADELANTE.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, POR LA OPORTUNIDAD QUE ME HA BRINDADO DE ESTUDIAR UNA PROFESIÓN.

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN, POR LA FORMACIÓN PROFESIONAL RECIBIDA.

CON CARIÑO Y AGRADECIMIENTO A TODOS Y CADA UNO DE MIS PROFESORES, POR SU ENTREGA, EJEMPLO Y DEDICACIÓN A SU NOBLE TAREA.

Y CON PROFUNDO RESPETO Y GRATITUD A MI ASESOR, LICENCIADO ISIDRO MALDONADO RODEA Y MIS SINODALES LICENCIADO RICARDO ZAVALA PÉREZ, JESÚS FLORES TAVARES, JESÚS ÁGUILAR ALTAMIRANO Y JOEL HÉCTOR VILLARREAL LUNA. GRACIAS.

ÍNDICE

Pág

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	---

PRIMER CAPÍTULO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1948

1. Decretos que antecedieron al similar de 1948	5
2. El decreto de 1948, que prorrogó los contratos de arrendamiento	15
3. Razones por las que se prolongó permanentemente el decreto de 1948	21

SEGUNDO CAPÍTULO

ABROGACIÓN DEL DECRETO DE 1948 QUE PRORROGÓ LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO

1. Políticas en materia de vivienda y las bases que precisó el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994	23
2. Objetivos del decreto de 1992, que abrogó el diverso que prorrogó los contratos de arrendamiento	34
3. Los plazos para el proceso de descongelación de rentas conforme al decreto del 30 de diciembre de 1992	38

TERCER CAPÍTULO

EFFECTOS ECONÓMICO - SOCIALES DE LA ABROGACIÓN DEL DECRETO DE 1948

1. Consecuencias sociales motivadas por la abrogación del decreto de 1948	42
2. Efectos económicos que enfrentaran arrendador - arrendatario con motivo del decreto de 1992	49
3. Crisis de la industria de la construcción de vivienda para arrendamiento de casa habitación	52
4. Análisis económico del problema de la vivienda en arrendamiento para casa habitación en el Distrito Federal y sus perspectivas	61
5. La abrogación del decreto de 1948, obliga a incentivar la industria de la construcción de vivienda para arrendamiento, participando los diversos sectores de la sociedad	83

CAPÍTULO CUARTO

CONSECUENCIAS JURÍDICAS MOTIVADAS POR LA ABROGACIÓN DEL DECRETO DE 1948

1. Reformas al marco jurídico del arrendamiento inmobiliario	92
2. La reforma al artículo 73 de la Ley Federal de Protección al Consumidor	108
3. Adiciones y modificaciones hechas al Título Décimo sexto Bis del Código de Procedimientos Civiles	112
4. Reformas del 24 de mayo de 1996 al Código de Procedimientos Civiles.....	122
5. Decreto del 19 de octubre de 1998 que prorroga la entrada en vigor de las reformas de julio de 1993	128

CONCLUSIONES	136
BIBLIOGRAFÍA	138

INTRODUCCIÓN

La Zona Metropolitana del Valle de México viene confrontando históricamente una serie de problemas que afectan el bienestar y desarrollo de la población. Por una parte, su tamaño medido con relación a la extensión territorial que ocupa y por otra, el dinámico crecimiento de su población que demanda cada vez de mayor infraestructura y de volúmenes más amplios de bienes, así como todo tipo de recursos para servirlos, implican por razones de escala, costos proporcionalmente más altos para su cobertura. La enorme concentración de actividad económica y de población, acentúa también los problemas inherentes a una gran ciudad como lo es el Distrito Federal. Por lo que en el tema de la vivienda se conjugan, problemas políticos, sociales y económicos. La vivienda en nuestro país enfrenta en términos generales tres grandes retos: financiero, económico y jurídico y cada uno de estos rubros requiere de soluciones diferentes y que en conjunto forman parte de una política integral de vivienda que responda a las demandas económicas, política y sociales de habitación. Por lo que una política integral de vivienda debe considerar el problema de la vivienda como un todo y no como un problema aislado.

El problema financiero consiste en que los altos costos nominales del dinero hacen imposible el acceso a la vivienda para la mayoría de los sectores asalariados, para resolver el problema financiero se requiere de toda una serie de esquemas creativos e innovadores que permitan el acceso a la vivienda, entre ellos puede ser la capitalización inflacionaria de intereses, mecanismos de ahorro específicamente para la vivienda. Hay algunas otras áreas en las que pueden reducirse los costos de construcción de la vivienda, de lograrse la innovación en los mecanismos financieros y la reducción de los costos, se podrían liberar recursos que actualmente se dirigen a subsidiar la vivienda de los sectores medios de la sociedad, los cuales con los nuevos mecanismos pueden pagar el costo real de su casa habitación, sin necesidad de subsidio alguno, a diferencia de como ocurre en la actualidad, de tal forma que los subsidios liberados se podrían destinar al sector de la sociedad que más lo requiere y sin los cuales el acceso a la vivienda es difícil.

El problema económico no se puede corregir en forma sencilla, sin embargo en el contexto de una economía abierta en crecimiento y de una política de desarrollo social bien estructurada, la distribución del ingreso podría tender a mejorar en forma gradual pero sistemática, lo cual permitiría disminuir los problemas de acceso que actualmente enfrentan los demandantes de vivienda. Esto únicamente se podría manifestar en un mayor poder adquisitivo de la población más pobre a mediano y largo plazo. La vivienda puede representar un mecanismo de refuerzo en cuanto a la mejoría en la distribución del ingreso. La población que cuenta con una vivienda empieza a generar hábitos nuevos, en materia de ahorro que reducen los problemas de distribución del ingreso, un padre de familia que tiene acceso a una vivienda,

tiende a organizar la vida de su familia de tal forma que sus hijos concluyan un número superior de años de escuela, aumenten su productividad y tengan mejores condiciones de vida, permitiendo reducir los extremos de pobreza para la familia. En materia de distribución del ingreso hay que dar un salto enorme, pues el problema de la vivienda no puede esperar.

En cuanto a los problemas jurídicos y con relación a la vivienda considero que son de dos tipos: los que encarecen su costo y los que desincentivan la construcción de vivienda para renta. La excesiva burocratización, la elevada carga fiscal, la subsistencia de rentas congeladas por casi cincuenta años y la protección extrema al inquilino incrementaron los costos de la vivienda, y desincentivaron la inversión en esta área. Es un problema en el que la decisión política debe ser tajante. Se requiere de una política integral que eleve la eficacia política y económica de las acciones gubernamentales.

La vivienda es una prioridad, un reto complejo que exige de las autoridades y de la sociedad una solución oportuna y eficiente a efecto de que los sectores de la sociedad cuenten con este satisfactor. El acceso a la vivienda constituye un desafío que enfrenta nuestro país y especialmente el Distrito Federal, en la que convergen los desequilibrios de la distribución de la riqueza y los servicios. Considerando que para que tenga una solución viable, tendrá que realizarse mediante una participación conjunta, solidaria y corresponsable de todos los diferentes sectores de la sociedad y el estado. En nuestra sociedad, la vivienda trasciende con mucho su carácter de mero satisfactor de las necesidades de protección de refugio que el hombre necesita ante las condiciones del medio; se ha convertido con el tiempo en un factor de arraigo, de identidad social y cultural para la mayoría de la población, esta es la única vía determinante para acceder a un mínimo patrimonio que de seguridad al núcleo familiar, conformando hábitos, costumbres y las normas fundamentales de convivencia que surgen de la familia y se proyectan en la sociedad. La vivienda es una medida de bienestar general y por lo tanto constituye, sin duda alguna, un factor fundamental en el reto social. De ahí la necesidad de tener respuestas eficaces al problema de la vivienda.

Actualmente la oferta de terrenos baratos para programas de vivienda, es insuficiente, lo cual ha llevado a que más de la mitad de la población recurra a la informalidad para acceder a un lote donde construir su vivienda, proliferando así asentamientos irregulares sobre todo en terrenos ejidales que rodean a las ciudades, y como consecuencia se genera un ineficaz aprovechamiento de los recursos que se destinan a la vivienda y al desarrollo urbano. La especulación repercute en el costo de la vivienda, de los servicios y conduce a que los grupos más pobres destinen un porcentaje importante en resolver su necesidad de habitación y propicia un demérito en la calidad de vida de la población. Y se llega a un círculo vicioso de invasión y

regularización que debe revertirse, para pasar de una actitud regulatoria a una gestión planeada que norme e induzca un esquema urbano propicio para el desarrollo de la Ciudad. En el ámbito de la acción institucional, muchos organismos de vivienda han limitado la expansión de su capacidad financiera de financiamiento en tanto que las instituciones bancarias no han logrado incrementar los volúmenes de recursos destinados a este fin, ha niveles satisfactorios. Todo esto ha repercutido en forma negativa en la construcción de vivienda en propiedad, en arrendamiento, mejoramiento y rehabilitación. La generación de vivienda y su solución ya no es acción exclusiva del estado, porque resulta insuficiente, sin embargo puede enriquecerse con la participación de la sociedad. Siendo urgente generar vivienda y proporcionarla a las clases populares.

El hogar es la unidad de organización doméstica en donde ocurren los procesos que permiten la reproducción cotidiana y generacional de la población, y en el se desarrollan las principales funciones de socialización del individuo. Es además una unidad de consumo de bienes y servicios, en ocasiones también es una unidad de producción. El hogar constituye por tanto una unidad esencial para conocer lo que sucede en el entorno inmediato de los individuos; por ello emerge como una alternativa de análisis que día a día cobra mayor importancia dentro de la sociodemografía ya que permite estudiar a la población en su forma primaria de agrupación, en la que comparte la vivienda, la alimentación y una experiencia de vida en común; de esta manera al utilizar el hogar se tiene la oportunidad de explicar algunos fenómenos sociales y diversos comportamientos individuales, el hogar adquiere una particular importancia para la formulación, planeación de programas y políticas sociales.

La vivienda, es el espacio físico, delimitado generalmente por paredes, techos, que los seres humanos utilizan para realizar sus funciones fundamentales como: dormir, comer protegerse del medio ambiente. Y el hogar en cambio, es una forma de agrupación básica, en torno a la cual los individuos se organizan para reproducir su vida, es la organización primaria que establece la población para satisfacer sus necesidades esenciales.

Considero que en el Distrito Federal existen graves problemas dentro del ámbito del arrendamiento inmobiliario para casa habitación, problemas que se traducen en que no hay oferta suficiente de vivienda para arrendamiento, los inmuebles que se encuentran arrendados, están deteriorados en razón de que los propietarios de los mismos los abandonaron, ya que las rentas que percibían resultaban insuficientes para poder darles mantenimiento. La actual inversión se destina para el régimen de propiedad en condominio y no en vivienda con rentas accesibles. Por lo que es necesario se incentive la industria de la construcción de vivienda para arrendamiento de casa habitación mediante la participación de los

diversos sectores de la sociedad, como el sector público y privado y que se realicen reformas de carácter administrativo y fiscal que impliquen la reducción en los trámites a realizar para obtener una licencia de construcción, que en materia fiscal se favorezca este ramo con una política integral.

Es importante que la población de la Ciudad de México cuente con oferta de vivienda en arrendamiento para casa habitación, dada la necesidad de este sector, ya que la escasez de vivienda sigue siendo un problema actual, por ello en el presente trabajo planteo como hipótesis que existe escasez de vivienda en arrendamiento para casa habitación, dada la casi nula inversión en este rubro, como consecuencia de la vigencia por cuarenta y ocho años del decreto de 30 de diciembre de 1948, siendo necesario impulsar la inversión en vivienda para arrendamiento de casa habitación, por la importancia que representa para la sociedad. Por lo que en el presente trabajo se analizarán las consecuencias económicas, sociales y jurídicas de la abrogación del decreto de 1948, para proponer se incentive la industria de la construcción de vivienda para arrendamiento de casa habitación, participando los diversos sectores de la sociedad, lo cual pretendo comprobar, por medio de la exposición de cuatro capítulos e intitulados antecedentes históricos del decreto de 30 de diciembre de 1948; abrogación del decreto de 1948 que prorrogó los contratos de arrendamiento; efectos económico - sociales de la abrogación del decreto de 1948; y consecuencias jurídicas motivadas por la abrogación del decreto de 1948.

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1948

1 Decretos que antecedieron al similar de 1948

En el capítulo primero, con el cual se inicia el presente trabajo veremos algunos decretos que antecedieron al de 30 de diciembre de 1948 y estos decretos son: el de 24 de julio de 1942 que previno que no podrían ser aumentadas las rentas durante su vigencia y que estaría en vigor mientras durará la suspensión de garantías decretada el primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos; el decreto de 24 de septiembre de 1943, el cual prorrogó los contratos de arrendamiento de casa - habitación que estuvieran en vigor por todo el tiempo que durará el estado de guerra en que se encontraba el país; el decreto de 5 de enero de 1945 con el cual se adiciona al decreto de 1943 para que se prorrogaran los contratos de arrendamiento de toda clase de locales como departamentos, accesorias y viviendas; el decreto de 28 de diciembre de 1945 que levanta la suspensión de garantías; el decreto de 11 de febrero de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 8 de mayo de 1946, mediante el cual se prorrogaron los precios de los arrendamientos y los plazos de los arrendamientos se consideraron forzosamente prorrogados en beneficio de los inquilinos por todo el tiempo que estuviera en vigor; el decreto de 30 de diciembre de 1947 el cual dispuso que no podrían ser aumentadas las rentas, a excepción de los contratos de arrendamiento con rentas mayores a trescientos pesos y el decreto de 30 de diciembre de 1948 que prorrogó por ministerio de ley los contratos de arrendamiento. También veremos la razón por la que se prolongó la vigencia del decreto de 1948.

Con motivo del desajuste económico generado por la Segunda Guerra Mundial, que en su momento se manifestó en forma general con un aumento de precios y en el caso de la Ciudad de México, con escasez de vivienda por lo que el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho adoptó medidas enérgicas y para el segundo caso público en el Diario Oficial de la Federación del 24 de julio de 1942 un decreto por el cual se previno que no podían ser aumentadas las rentas por ocupación de inmuebles mientras estuviera vigente la Suspensión de Garantías Individuales establecida en el decreto de primero de junio de 1942. Lo anterior se explica tanto por el rápido crecimiento de la Ciudad de México, que en el año de 1930, contaba con 238,565 viviendas y para 1940 con 513,175, como el hecho de que el 86.1% de los mismos eran ocupados por inquilinos en 1940.

DECRETO DE 24 DE JULIO DE 1942

El decreto de 24 de julio de 1942 congeló únicamente las rentas, es decir, previno que no serían aumentadas las rentas por ocupación de inmuebles

mientras durará la suspensión de garantías, más no prorrogó los contratos de arrendamiento para casas o locales destinados a la habitación mismo que establece:

ARTÍCULO PRIMERO. Durante la vigencia de este decreto, las rentas de las casas, departamentos, viviendas y cuartos alquilados o rentados o cualesquiera otros locales susceptibles de arrendamiento o alquiler ubicados en el Distrito Federal, no podrán ser aumentados en ningún caso ni por ningún motivo.

ARTÍCULO SEGUNDO. En contra de las disposiciones de este decreto, no podrá objetarse derecho, contrato o pacto alguno en contrario.

ARTÍCULO TERCERO. No será excepción a lo dispuesto en el artículo primero, el hecho de que una casa, departamento, vivienda o cuarto, se desocupe y vuelva a rentarse, pues en los nuevos arrendamientos no podrán señalarse rentas superiores a las existentes al entrar en vigor este decreto.

ARTÍCULO CUARTO. En caso de mejoras a una propiedad que justifiquen un aumento de rentas, se requerirá autorización judicial previa, que las justiprecie y que se tramitara en la vía sumaria con intervención del Ministerio Público quien será considerado como parte.

ARTÍCULO QUINTO. La violación de las disposiciones contenidas en este decreto no obligara a los arrendatarios. A los propietarios o subarrendadores que infrinjan las disposiciones del decreto, se les impondrá una multa igual al importe del aumento de los alquileres o arrendamientos en dos meses.¹

TRANSITORIOS

ÚNICO. Este decreto surtirá efectos a partir de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación" y estará en vigor mientras dure la suspensión de garantías individuales establecida por decreto de fecha primero de junio del presente año.

DECRETO DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 1943

¹ Diario Oficial de la Federación de 24 de julio de 1942, p 13.

Este decreto tenía la finalidad de que en el Distrito Federal se prorrogara por el tiempo que durara el estado de guerra en que se encontraba el país, toda clase de contratos de arrendamiento de casa habitación vigente por lo que siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Manuel Ávila Camacho y en uso de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas por el H. Congreso de la Unión, y para lograr de manera eficaz los fines que se buscaron con el decreto mencionado, primeramente era necesario asegurar a los inquilinos la duración de los contratos de arrendamiento en curso por todo el tiempo que subsistiera el estado de guerra en que se encontraba la República, por lo que expidió un nuevo decreto: dado el veinticuatro de septiembre de mil novecientos cuarenta y tres, publicado en el Diario Oficial con fecha once de noviembre del mismo año.

ARTÍCULO PRIMERO. Se prorrogan en el Distrito Federal en beneficio de los inquilinos, por todo el tiempo que dure el estado de guerra en que se encuentra la República, los contratos de arrendamiento de casa-habitación que se encuentren en vigor, ya se trate de los celebrados a plazo fijo o por tiempo indeterminado.

ARTÍCULO SEGUNDO. El precio de los arrendamientos señalado en los contratos cuya duración se proroga en el artículo anterior no podrá ser elevado ni directa ni indirectamente. Cualquier estipulación o pacto en contrario será nulo de pleno derecho y no procederá acción en juicio.

ARTÍCULO TERCERO. El arrendador que con la finalidad de obligar al inquilino a desocupar el local arrendado, lo hostilizare o molestore en cualquier forma o dejare de hacer las reparaciones necesarias, además de la responsabilidad en que incurriere conforme a la legislación ordinaria, será sancionado en los términos del artículo 5.

ARTÍCULO CUARTO. Se suspende la vigencia de los artículos 2483 fracción I, primera parte; 2484, 2478 y 2479 del Código Civil. La causa de terminación señalada en la fracción II del artículo 2483 del Código Civil estará subordinada a la condición de que el arrendatario ratifique personalmente su consentimiento ante la Dirección de Gobernación del Departamento del Distrito Federal. La rescisión por falta de pago puntual no tendrá lugar si el inquilino comprueba haber hecho el pago de la renta dentro de los diez días siguientes al señalado para ese efecto en el contrato. Si el propietario se rehusare a recibir el pago de la renta, el inquilino no incurra en mora sin necesidad de promover judicialmente el ofrecimiento de pago y la consignación de la renta, pues bastara que al ser demandado exhiba las pensiones adeudadas, dentro del plazo que fija el Código de Procedimientos Civiles, para que se considere purgada esa causa de rescisión y se de por terminado el juicio.

ARTÍCULO QUINTO. Las infracciones por parte de los arrendadores a las disposiciones del presente decreto se sancionaran con multa de \$100.00 a \$1,000.00.

ARTÍCULO SEXTO. Las disposiciones del presente decreto sólo serán aplicables a las casas, locales, viviendas o departamentos destinados para habitación de los inquilinos y de sus familiares.²

TRANSITORIOS

ARTÍCULO 1. El presente decreto entrara en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO 2. Los juicios de desocupación por terminación del contrato de arrendamiento que estén pendientes al entrar en vigor el presente, se sobreseerán.

ARTÍCULO 3. Los términos que estuvieren corriendo de conformidad con el artículo 2478 del Código Civil para dar por terminado un arrendamiento por tiempo indefinido, se suspenderá y no surtirán efectos los avisos dados por arrendadores a los inquilinos, notificándoles su voluntad de dar por terminado el arrendamiento.

DECRETO DE 5 DE ENERO DE 1945

El decreto de fecha 24 de septiembre de 1943 procedió a la prórroga de los contratos por el tiempo que durase la guerra. Y el 20 de enero de 1945 se publicó un decreto que adiciono el de 24 de septiembre de 1943, en lo relativo a contratos de arrendamiento de locales en que se expedían artículos de primera necesidad. El Presidente Ávila Camacho, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas por el Congreso de la Unión, por decreto de 1 de junio de 1942 y considerando que por decreto de 10 de julio del mismo año, se previno que no podían aumentarse en ningún caso y por ningún motivo las rentas de las casas, departamentos, viviendas y cuartos alquilados o rentados en el Distrito Federal; que por diverso decreto de 24 de septiembre de 1943, se prorrogaron en beneficio de los inquilinos, por todo el tiempo que durara el estado de guerra en que se encontraba la República, los contratos de arrendamiento de casas habitación que estaban en vigor, ya sea que se tratará de los celebrados a plazo fijo o por tiempo indeterminado.

² Diario Oficial de la Federación de 11 de noviembre de 1943, p 12.

Considerando que entre las causas de encarecimiento de los precios de artículos de primera necesidad figuran la del alza de las rentas de los locales en que se vendían dichos artículos; por lo que para combatir ese factor de encarecimiento de la vida y lograr que se hicieran efectivos los precios y topes que a dichos artículos de primera necesidad les fijo el gobierno, fue indispensable proteger a los comerciantes de dichos artículos contra el aumento en sus gastos generales, que significará el alza de las rentas de los locales que ocuparan. Por lo cual se expidió el decreto de 5 de enero de 1945 y publicado en el Diario Oficial el día veinte del mismo mes y año, estableciendo:

ARTÍCULO 1. Se adiciona el decreto de 24 de septiembre de 1943 en los siguientes términos:

Por todo el tiempo que dure el estado de guerra en que se encuentre la República se prorrogan, en el Distrito Federal, en beneficio de los inquilinos, los contratos de arrendamiento de toda clase de locales (departamentos, accesorias, viviendas etc.) En que, de hecho, y sean cuales fueren las estipulaciones que respecto al uso de dichos locales contengan los respectivos contratos de arrendamiento, se encuentren instalados cualesquiera de los siguientes giros comerciales: misceláneas, estanquillos, recaudarias, tortillerías, hueverías, fruterías, molinos de nixtamal, cremerías, carbonerías y expendios de pan.

ARTÍCULO 2. Quedan subsistentes todas y cada una de las disposiciones de los decretos de 10 de julio de 1942 y 24 de septiembre de 1943, las cuales, por lo que se refiere el presente decreto, y a las infracciones a los preceptos del mismo.³

TRANSITORIO

ÚNICO: Este decreto entrara en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

DECRETO DE 28 DE DICIEMBRE DE 1945

Posteriormente al concluir la Segunda Guerra Mundial, se publica el decreto de fecha 28 de diciembre de 1945. Este decreto levanta la suspensión de garantías decretada el 1 de junio de 1942, y restableció el orden constitucional, ratificando y declarando vigentes las disposiciones que el mismo especifica.

³ Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 1945, p 14.

ARTÍCULO 1. A partir del día primero de octubre se levanta la suspensión de garantías decretada el primero de junio de 1942 y se restablece, por lo tanto, el orden constitucional en toda su plenitud.

ARTÍCULO 2. Queda sin efecto: la Ley de Prevenciones Generales de 11 de junio de 1942; la Ley Reglamentaria de su artículo primero de nueve de septiembre de 1942; las demás dictadas reformando las anteriores y, en general las disposiciones expedidas por el Ejecutivo en ejercicio de la facultad contenida en el artículo tercero del decreto del Congreso de la Unión, de primero de junio de 1942.

ARTÍCULO 3. Se exceptúa de lo dispuesto en el artículo anterior, la fracción sexta del artículo primero del decreto de 24 de agosto de 1944, la cual sin las restricciones contenidas en su párrafo tercero, se incorpora a la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 31 de diciembre de 1941 en substitución del artículo 51°.

ARTÍCULO 4. Se ratifican y declaran vigentes las disposiciones dictadas por el Ejecutivo durante el periodo de emergencia en materia hacendaría.

ARTÍCULO 5. Se ratifican y declaran vigentes las disposiciones dictadas por el ejecutivo, durante el periodo de suspensión de garantías en uso de las facultades que le fueron concedidas en los artículos cuarto y quinto del decreto de primero de junio de 1942, para legislar en todos los ramos de la Administración Pública, salvo las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia o aquellos de cuyo texto aparezca declarado que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales.

ARTÍCULO 6. Se ratifican con el carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica, quedando encomendado su cumplimiento a la dependencia federal competente, en los términos establecidos por la Ley de Secretarías de Estado y la Orgánica del Gobierno Federal.

ARTÍCULO 7. Las leyes y disposiciones relativas a arrendamientos, de fechas primero de julio y diecinueve de octubre de 1942, quedaran vigentes hasta en tanto sean derogadas por una ley posterior.

ARTÍCULO 8. Se ratifican, igualmente por esta ley, la de compensaciones de emergencia al Salario Insuficiente, de 23 de septiembre de 1943, sus declaraciones y modificaciones así como la relativa a Contrato Colectivo de carácter obligatorio, expedida en 30 de mayo de 1945; las cuales fueron expedidas por el Ejecutivo usando de las facultades que le fueron concedidas por el decreto de suspensión de garantías.

ARTÍCULO 9. Se ratifican por la presente ley la de 21 de agosto de 1944, que establece la campaña contra el analfabetismo y se declaran servicios profesionales de índole social, para los efectos del artículo quinto de la Constitución, las pretensiones impuestas por ella.

ARTÍCULO 10. Así también se ratifican la ley relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo, para el efecto de mantener las situaciones creadas a su amparo, hasta que se proceda a su liquidación de acuerdo con las normas legales y reglamentarias que se establezcan.

ARTÍCULO 11. No obstante lo dispuesto en el artículo 2° de esta ley, se observaran, respecto de los delitos cometidos durante el estado de suspensión de garantías y bajo la vigencia de la legislación de emergencia, las siguientes prescripciones:

I. Las averiguaciones previas y los procesos pendientes se seguirán tramitando por la autoridad a quienes dio competencia aquella legislación.

II. Los inculcados no serán incomunicados y gozaran de todas las garantías y derechos que la constitución y las leyes señalan, debiendo sujetarse al procedimiento a las reglas del Código Federal de Procedimientos Penales.

III. La pena de muerte establecida por la legislación de emergencia se sustituye de treinta años de prisión. 4

TRANSITORIOS

ARTÍCULO 1. La presente ley entrara en vigor el día primero de octubre del año en curso.

ARTÍCULO 2. Esta ley deroga a las disposiciones legales y reglamentarias que de cualquier modo se le opongan.

ARTÍCULO 3. El ejecutivo de la unión dictará las disposiciones reglamentarias para la ejecución de la presente ley.

Se expidió el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los 28 días del mes de septiembre de 1945, publicándose en el Diario Oficial, el 28 de diciembre de 1945.

DECRETO DEL 11 DE FEBRERO DE 1946

Posteriormente el Congreso de la Unión emitió tres decretos, uno de ellos de fecha 11 de febrero de 1946, publicado el 8 de mayo del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, por el cual se prorrogaron los contratos de arrendamiento y se congelaron las rentas de locales para habitación, para talleres familiares, así como los ocupados por trabajadores a domicilio. Decreto que dispuso que no se aumentarían los precios de los arrendamientos de casas o locales, así como que se consideraban forzosamente prorrogados los plazos de arrendamiento en beneficio de los inquilinos.

ARTÍCULO PRIMERO. Los precios de los arrendamientos de las casas o locales destinados: a) Exclusivamente a habitación del inquilino y de sus familiares; b) los ocupados por trabajadores a domicilio o, c) Por talleres familiares, no podrán ser aumentados y los plazos de los arrendamientos se consideraran forzosamente prorrogados en beneficio de los inquilinos por todo el tiempo que dure en vigor el presente decreto. Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los precios de arrendamiento de casas o locales, cualquiera que sea su destino, superiores a trescientos pesos mensuales.

ARTÍCULO SEGUNDO. En caso de mejoras a una propiedad que justifiquen un aumento de rentas, se requerirá autorización judicial previa, que las justiprecie y que se tramitara en la vía sumaria, con intervención del Ministerio Público quien será considerado como parte.

ARTÍCULO TERCERO. Las casas o locales a que se refiere el artículo primero, en caso de nuevos arrendamientos por desocupación, deberán rentarse al mismo precio que el estipulado en el último contrato.

ARTÍCULO CUARTO. El Gobierno del Distrito Federal, por conducto del órgano que determine, conocerá de las violaciones al presente decreto, sin perjuicio de la intervención de la autoridad judicial, en los casos de su competencia e impondrá a los infractores una multa igual al importe del aumento de los alquileres o arrendamientos calculados en el periodo de un año.

ARTÍCULO QUINTO. Las disposiciones del presente decreto son de orden público y, por lo mismo, no pueden ser renunciadas en perjuicio de los inquilinos.

Cualquiera estipulación que se haga en oposición a este decreto, no producirá ningún efecto legal. 5

TRANSITORIOS

ÚNICO. El presente decreto entrara en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial y tendrá una vigencia máxima de dos años quedando facultado el Presidente de la Republica, para anticipar la terminación de su vigencia si las condiciones generales del Distrito Federal así lo requieren.

DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1947

El 30 de diciembre de 1947, se expide un decreto más que repite las disposiciones anteriores, pero restringe su aplicación a los contratos de arrendamiento con rentas mayores a 300 pesos. Decreto que dispuso que no podrán ser aumentadas las rentas de las casas o locales destinados a los usos que indica, así como, que los plazos de arrendamiento se considerarían forzosamente prorrogados hasta por un año, en beneficio de los inquilinos.

ARTÍCULO SEGUNDO. El arrendatario no puede subarrendar la casa arrendada en todo o en parte ni ceder sus derechos sin consentimiento del arrendador, si lo hiciere quedará rescindido el contrato de arrendamiento.

ARTICULO TERCERO. Se crea una Comisión integrada por tres personas que designara el Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que estudie el aumento de rentas en caso de mejoras a una propiedad o en aquellos casos en que se justifique plenamente, tomando también en cuenta la capacidad económica de los inquilinos.

Dicha comisión empezara a funcionar quince días después de que entre en vigor el presente decreto y tendrá facultad para autorizar y justipreciar el aumento de rentas cuando este debidamente justificado.

ARTÍCULO CUARTO. Las casas o locales a que se refiere el Artículo Primero, de nuevos arrendamientos por desocupación, deberán arrendarse al mismo precio que el estipulado en el último contrato, salvo los casos de autorización de aumento concedido por la Comisión a que se refiere el Artículo Tercero anterior.

5 Diario Oficial de la Federación de 8 de mayo de 1946, p 12.

ARTICULO QUINTO. El Departamento del Distrito Federal, por conducto del órgano que determine, conocerá de las violaciones del presente decreto, sin perjuicio de la intervención de la Autoridad Judicial, en los casos de su competencia e impondrá a los infractores una multa igual al importe del aumento de los alquileres o arrendamientos calculados en el período de un año.

ARTÍCULO SEXTO. Las disposiciones del presente decreto son de orden público y por lo mismo, no pueden ser renunciados en perjuicio de los inquilinos, Cualesquiera estipulación que se haga en oposición a este decreto no producirá ningún efecto legal. 6

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto deroga el decreto de 11 de febrero de 1946, publicado en el Diario Oficial el día 8 de mayo del mismo año por el cual se congelaron las rentas y se prorrogaron los plazos de los arrendamientos en beneficio de los inquilinos.

ARTÍCULO SEGUNDO. Este decreto estará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial y tendrá una vigencia máxima de un año, quedando facultado en Presidente de la Republica para anticipar la terminación de su vigencia, si las condiciones generales del Distrito Federal así lo requieren.

CAPITULO I

2 El Decreto de 1948, que prorrogó los contratos de arrendamiento

A más de tres años de haber terminado la Segunda Guerra Mundial, el expresidente Miguel Alemán publicó en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1948, un decreto que con ligeras modificaciones prorrogó los contratos de arrendamiento. Dicho decreto fue adicionado en 1951, para suprimir la protección de algunos giros, pero básicamente congeló desde el primero de enero de 1949, los contratos de arrendamiento de vivienda cuya renta fuera menor a trescientos pesos mensuales y todos los contratos de arrendamiento de inmuebles destinados a talleres, comercio o industria sin importar el monto de su renta.

Este decreto conserva el tope de 300 pesos para los arrendamientos de casas o locales destinados a la habitación; pero amplió la prórroga de arrendamientos de casas o locales destinados a la habitación, así como los arrendamientos de toda clase de comercio o industrias, sin restricción alguna en lo que se refiere al momento de las rentas. El mismo decreto, sólo excluyó de la congelación y la prórroga aquellos establecimientos que se dedicaban a salones de espectáculos públicos, pulquerías, cantinas, cabarets y otros considerados como centros de vicio.

Se señaló la naturaleza transitoria del decreto, esto es, su carácter temporal mientras se expedía la legislación que regulara adecuadamente los contratos de arrendamiento para fincas urbanas y en lo que mejoraban las condiciones sociales y económicas derivadas de la confrontación armada. Ya que las condiciones económicas imperantes en la población de la Ciudad de México, establecían la necesidad de expedir disposiciones de esta naturaleza, las cuales sólo debieron de tener vigencia mientras durara la situación de excepción del momento.

Con el decreto de 1948, se derogó el de 1947 subsistiendo de este algunos puntos como lo fue el artículo primero, segundo y sexto. En el decreto de 1948 se continuó con la política de congelar las rentas y prorrogar en forma indefinida los contratos de arrendamiento, en este decreto se favoreció a los locales destinados al comercio o industria. Finalmente fueron inmuebles que quedaron confinados por muchos años a una inmovilidad en el mercado económico, falta de inversión en este rubro y de conservación. Con el decreto de 1948 se tuvo una trascendencia importante en materia de arrendamiento inmobiliario por su contenido de fondo, reflejando la necesidad que tiene la sociedad de una vivienda y que en esa época y actualmente, el gobierno sigue afrontando condiciones económicas inestables.

También es de señalar que el decreto de 1948, significó una limitante que se impuso a la propiedad, pues prorrogó el plazo del arrendamiento incluso al congelar las rentas, el legislador estableció modalidades de plazo y condiciones en aras de un interés general y social, lo cual lejos de beneficiar a la sociedad a la que estaba dirigido vino a perjudicar al negar la posibilidad de alentar la construcción de vivienda. Prorrogar indefinidamente un arrendamiento trajo como consecuencia cambiar la esencia del contrato mismo, convirtiendo un derecho personal en un derecho real, pues más que un arrendamiento, se estableció un contrato de otro tipo sobre el bien dado en arrendamiento. Y el decreto de 1948 provoca el desinterés de la mayoría de los arrendadores en invertir, conservar, dar mantenimiento o en su caso recuperar los inmuebles dados en arrendamiento, por lo que les redujeron las rentas. Si consideramos las cantidades que percibían por concepto de rentas con el costo que representaba darles mantenimiento y en general sostener los inmuebles, lo cual fue en detrimento tanto de los arrendadores como de los propios arrendatarios.

Y las condiciones económicas que imperaban en el contexto mundial no favorecieron la inversión en la industria de la construcción, pero el gobierno para incentivar su inversión estableció estímulos fiscales que acompañaron al decreto de 1947, el que exceptuó del pago del impuesto predial a los inmuebles que se destinaron al arrendamiento para casa habitación hasta por cinco años, si eran construidos en un periodo no mayor a dos años. Así al prorrogar los contratos, se trató de dar seguridad en los inmuebles destinados para habitación y estabilidad económica. Sin embargo se desalentó la inversión privada puesto que al congelarse las rentas y considerando el costo de la vida, se estableció una diferencia económica, así como en los derechos de arrendador - arrendatario, reflejándose en el desinterés por dar mantenimiento a las viviendas y en la creación de nuevas y en muchos de los casos los arrendadores abandonaron los inmuebles que no les reportaban beneficios económicos.

El gobierno tiene el deber de alentar la vivienda, sin embargo no lo debe hacer limitando el derecho de la propiedad al grado de que su esencia se pierda, lo cual ocurre si al propietario de una cosa se le limita el derecho que tiene de disponer de ella en forma absoluta y en bien se deprecia al grado de perder su interés económico.

DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1948

Decreto que prorrogó por ministerio de ley, sin alteración de ninguna de sus cláusulas, salvo lo que dispone el artículo que el mismo especifica, los contratos de arrendamiento de las casas o locales que se citan:

ARTÍCULO 1. Se prorrogan por ministerio de ley, sin alteración de ninguna de sus cláusulas, salvo lo que dispone el artículo siguiente, los contratos de arrendamiento de las casas o locales que enseguida se mencionan:

a) Los destinados exclusivamente a habitación que ocupen el inquilino y los miembros de su familia que viven con él;

b) Los ocupados por trabajadores a domicilio;

c) Los destinados a comercio o industria.

ARTÍCULO 2. No quedan comprendidos en la prorrogación que establece el artículo anterior, los contratos que se refieren:

I. A casas destinadas para habitación, cuando la renta en vigor, en la fecha del presente decreto, sean mayores de trescientos pesos;

II. A las casas o locales que el arrendador necesite habitar u ocupar para establecer en ellos una industria o comercio de su propiedad, previa justificación ante los Tribunales, de este requisito.

ARTÍCULO 3. Las rentas estipuladas en los contratos de arrendamiento que se prorrogan por la presente ley, y que no hayan sido aumentadas desde el 24 de julio de 1942, podrán serlo en los siguientes términos:

a) De más de cien a doscientos pesos, hasta un 10%;

b) De más de doscientos a trescientos pesos en un 15%. Las rentas que no excedan de cien pesos no podrán ser aumentadas. Los aumentos que establece este artículo no rigen para locales destinados a comercio o industria cuyas rentas quedan congeladas.

ARTÍCULO 4. La prorrogación a que se refieren los artículos anteriores, no priva a los arrendadores del derecho de pedir la rescisión del contrato y la desocupación del predio en los casos previstos por el artículo 7 de esta ley.

ARTÍCULO 5. En los casos previstos en el inciso 2 del artículo 2° los arrendatarios tendrán derecho a una compensación por la desocupación del local arrendado, que consistirá:

a) El importe del alquiler de tres meses, cuando el arrendamiento sea de un local destinado a habitación.

b) En la cantidad que fijen los Tribunales competentes, tratándose de locales destinados a comercio o industria, tomando en consideración los siguientes elementos: los gastos que hubiera pagado el arrendador, el crédito mercantil de que este goce, la dificultad de encontrar nuevo local y las indemnizaciones que en su caso tenga que pagar a los trabajadores en su servicio, conforme a la resolución que dicten las autoridades de trabajo.

ARTÍCULO 6. Cuando el arrendador haga uso del derecho que le concede el inciso 2 del artículo 2°, deberá hacerlo saber al arrendador de una manera fehaciente, con tres meses de anticipación, si se trata de casa habitación y con seis meses, si se trata de establecimiento mercantil o industrial.

ARTÍCULO 7. Procede la rescisión del contrato de arrendamiento, en los siguientes casos:

I. Por falta de pago de tres mensualidades, a no ser que el arrendatario exhiba el importe de las rentas adeudadas, antes de que se lleve acabo la diligencia de lanzamiento.

II. Por el subarrendamiento total o parcial del inmueble, sin consentimiento expreso del arrendador.

III. Por traspaso o cesión expresa o tacita de los derechos derivados del contrato de arrendamiento sin la expresa conformidad del arrendador.

IV. Por destinar el arrendatario, sus familiares o el subarrendatario, el local arrendado a usos distintos de los convenidos en el contrato.

V. Porque el arrendatario o el subarrendatario lleven acabo, sin el consentimiento del propietario, obras de tal naturaleza que alteren substancialmente, a juicio de peritos, las condiciones del inmueble.

VI. Cuando el arrendatario, sus familiares, sirvientes o subarrendatario causen daños al inmueble arrendado que no sean la consecuencia del uso normal.

VII. Cuando la mayoría de los inquilinos de una casa soliciten con causa justificada, del arrendador, la rescisión del contrato de arrendamiento respecto de alguno o algunos de los inquilinos.

VIII. Cuando la finca se encuentre en estado ruinoso que haga necesaria su demolición total o parcial, a juicio de peritos.

IX. Cuando las condiciones sanitarias de la finca exijan su desocupación a juicio de las autoridades sanitarias.

ARTÍCULO 8. La rescisión del contrato por las causas previstas en el artículo anterior, no da derecho al inquilino al pago de indemnización alguna.

ARTÍCULO 9. Serán nulos de pleno derecho los convenios que en alguna forma modifiquen el contrato de arrendamiento, con contravención de las disposiciones de esta ley. Por lo tanto, no producirán ningún efecto jurídico los documentos de crédito suscritos por los inquilinos, con el objeto de pagar rentas mayores que los autorizados en esta ley.¹

TRANSITORIOS

ARTÍCULO 1° La presente ley empezará a regir desde el primero de enero de 1949.

ARTÍCULO 2° Queda derogado el decreto de 31 de diciembre de 1947, publicado en el Diario Oficial el 31 del mismo mes y año, que congelo las rentas de las casas o locales destinados a habitación.

ARTÍCULO 3° Se derogan los artículos del Código Civil y de Procedimientos Civiles que se opongan a las disposiciones de la presente ley.

¹ Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1948, pp 56 – 57.

ARTÍCULO 4° Los juicios y procedimientos judiciales en tramitación que tengan por objeto la terminación del contrato de arrendamiento por haber concluido el plazo estipulado, y que estén comprendidos en el artículo 1° de esta ley, se sobreseerán, sea cual fuere el estado en que se encuentren.

ARTÍCULO 5° En los procedimientos judiciales o administrativos pendientes de resolución, ante las autoridades correspondientes, los interesados podrán hacer valer los beneficios que les concede la presente ley.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expedido el presente decreto en la residencia del poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 24 días del mes de diciembre de 1948.

CAPITULO I

3 Razones por las que se prolongo permanentemente el decreto de 1948

Como ya ha quedado señalado con anterioridad, el decreto de 24 de julio de 1942 estableció que durante la vigencia del mismo, las rentas no se incrementarían bajo ninguna circunstancia y en su único artículo transitorio se señaló que, el decreto estaría en vigor durante el tiempo que durara la suspensión de garantías individuales establecida por decreto de primero de junio de 1942, es de señalar que el decreto de 24 de julio de 1942, dio pauta a una serie de decretos más. Mediante los cuales se prorrogaron por todo el tiempo que durará el estado de guerra, los contratos de arrendamiento que estuvieran en vigor y el precio de los arrendamientos no se elevaría, con lo que se continuó con la congelación de las rentas.

Se prorrogaron los contratos de arrendamiento de toda clase de locales, por todo el tiempo que durará el estado de guerra en que se encontraba la República. Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial y mediante decreto de 28 de diciembre de 1945 se prorroga la vigencia de los tres decretos que le antecedieron, así mismo se levanta la suspensión de garantías que se decreto el primero de junio de 1942, restableciendo el orden constitucional.

Sin embargo, el 8 de mayo de 1946 se publica el decreto de 11 de febrero del mismo año, que continuo con la prorroga de los contratos de arrendamiento y la congelación de rentas. Exceptuando los precios de los arrendamientos de casas o locales, cualquiera que fuera su destino, superiores a trescientos pesos mensuales. Y en su transitorio único se estableció que tendría una vigencia máxima de dos años. Con ello se pierde la esencia o finalidad del decreto de 24 de julio de 1942, de que estaría en vigor durante el tiempo que durará la suspensión de garantías individuales, siendo el caso de que efectivamente concluida la Segunda Guerra Mundial se levanta la suspensión de garantías, pero continua la publicación de otros decretos. Los cuales en esencia tienen la misma finalidad, como lo es, el decreto de 30 de diciembre de 1947, el cual repite las disposiciones de los decretos anteriores, únicamente restringió su aplicación a los contratos de arrendamiento con rentas mayores a trescientos pesos, decreto que tendrá una vigencia máxima de un año. Era evidente la necesidad de actualizar y visualizar los problemas relacionados con la vivienda sujeta a renta congelada y el arrendamiento irregular de vivienda en conjuntos habitacionales. Dado el periodo en que se estuvieron publicando varios decretos que tuvieron en principio la finalidad de proteger a los inquilinos, respecto al aumento en las rentas y la seguridad en la vivienda, por la situación que existía en el contexto internacional, esto es, que los problemas económicos internacionales y cuya repercusión tuvieran en nuestro país no afectara tanto a los arrendatarios.

En relación con el decreto de 30 de diciembre de 1948, y como se desprende de los decretos que le antecedieron, el propio decreto contemplaba su vigencia como transitoria, pero por diversas circunstancias su vigencia duro casi cincuenta años, considero que se debió principalmente a que las autoridades correspondientes no quisieron asumir la responsabilidad que ello implicaba, así mismo debe señalarse la acción limitada que hubo en materia de arrendamiento inmobiliario.

Es indudable de que dicho instrumento cumplió una función social importante en su momento, en su época, dadas las circunstancias económicas, políticas y sociales que imperaban en el ámbito internacional y desde luego nacional, en que se expidió, pero con el transcurso del tiempo deja de tener razón la existencia del decreto de 1948, puesto que las circunstancias habían cambiado, ya no existía ninguna razón suficiente para que estuviera en vigor, máxime que se estableció que su vigencia sería transitoria. No obstante los efectos favorables que tuvo en su momento, también tuvo efectos negativos a la fecha, principalmente al haber restringido la inversión privada para la vivienda en alquiler, y haber causado el deterioro de los inmuebles arrendados entre otras cosas.

Las necesidades del sector inquilinario constantemente van cambiando, por ello la necesidad de que su regulación jurídica se adecue a las mismas, no puede permanecer en forma estática, como lo estuvo el decreto de 1948, por lo que es de atribuirse primordialmente al gobierno y a las autoridades correspondientes, las consecuencias desfavorables que tuvo el decreto dentro del arrendamiento inmobiliario. Para el gobierno resulto más fácil permanecer al margen y permitir que estuviera vigente un decreto, el cual había dejado de tener razón de ser, que el resolver la problemática inquilinaria, problemas que se fueron acumulando con consecuencias graves, las cuales se pusieron de manifiesto desgraciadamente con los sismos de septiembre de 1985, y que precisamente el 7 de febrero de ese año se publicaron una serie de reformas en materia de arrendamiento inmobiliario, mismas que tuvieron como finalidad proteger a los arrendatarios, olvidando al arrendador, quien ya venía sufriendo los problemas de las rentas congeladas, las cuales eran insuficientes para darle mantenimiento a los inmuebles objeto del arrendamiento, y menos aún invertir en este sector, es de señalar que dentro de las reformas de 1985, estuvo contemplada la necesidad de abrogar el decreto de 30 de diciembre de 1948, sin embargo, ante la evidente escasez de oferta de vivienda para arrendamiento particularmente en los niveles medio y de interés social, harían difícil sustituir las viviendas con renta congelada, se estimo pertinente dejar vigente el decreto mencionado. Siendo la escasez de vivienda la principal causa de que no se abrogara el decreto de 1948. Ya que no habia oferta en arrendamiento para casa habitación.

CAPITULO II ABROGACIÓN DEL DECRETO DE 1948 QUE PRORROGO LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO

1 Políticas en materia de vivienda y las bases que preciso el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

En el segundo capítulo se analizarán las políticas en materia de arrendamiento inmobiliario, plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 y que considero fueron la base para la abrogación del decreto de 30 de diciembre de 1948, dada la necesidad que había de abrogarlo, en razón de que prorrogó los contratos de arrendamiento por muchos años, por lo que veremos los objetivos del decreto publicado el 30 de diciembre de 1992, el cual abroga al de 1948; y los plazos para el proceso de descongelación de rentas, conforme al decreto de 1992.

A principios del siglo veinte, sobre todo a partir de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se ha establecido en el consenso mundial, que todas las personas tienen derecho a un nivel de vida que proporcione bienestar social y en especial en alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios necesarios. Los estudios internacionales sobre la vivienda y los problemas que plantea, han motivado que muchos países inicien acciones y funden organismos encaminados a buscar soluciones. Por esta causa los gobiernos nacionales y las entidades internacionales han impulsado en los últimos tiempos iniciativas que ayuden a conocer de manera integral, la problemática de la vivienda. En la década de los cincuenta surgieron organizaciones nacionales e internacionales destinadas a estudiar y resolver dichos problemas.

Entre 1960 y 1970 el Centro de Vivienda, Construcción y Planificación de la Organización de las Naciones Unidas, realiza una serie de actividades relacionadas con el mandato del Consejo Económico y Social, Resolución 2170-KLI a fin de desarrollar nuevas técnicas y mecanismos financieros de apoyo a la vivienda. En esa ocasión se pidieron propuestas concretas para nuevos criterios, métodos, formas y servicios institucionales, que sirvieran para aumentar el volumen y la eficacia de los fondos públicos y privados, para invertir en programas de vivienda y servicios comunales. Además se recomendó a través de la resolución 2718 XXV que los miembros y las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas aceleraran el ahorro interno, con el establecimiento de prácticas financieras apropiadas para proveer de recursos al sector de la vivienda y la construcción de infraestructura y servicios.

En 1966, un grupo asesor integrado por representantes de instituciones de financiamiento, organizaciones gubernamentales y particulares, procedentes de diversos países del hemisferio occidental celebró una serie de reuniones con el

propósito de averiguar el comportamiento del problema de la vivienda. Como resultado de esa reunión, se concluyó que la falta de servicios de financiamiento y crédito constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo adecuado del sector de la vivienda, por lo que se requiere urgentemente de estructuras institucionales adecuadas a los tiempos de crisis económica y financiera que ya se presagiaban. Conclusiones que a pesar de haber transcurrido el tiempo, en los momentos actuales siguen vigentes.

En nuestro país, el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público, para crear el marco que permita introducir y concertar la acción de los sectores social y privado, coordinando las de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal. Así desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, expedida en un contexto en el que se consideraba un imperativo reconstruir la economía para poder fincar las bases del desarrollo ulterior así el estado centro su intervención en acciones orientadas a crear la infraestructura económica del país. Ello justifica que las actividades de planeación se iniciaran con un inventario de los recursos disponibles para coordinar el quehacer del gobierno en torno a obras públicas que habrían de construir la base material del crecimiento.¹

De la necesidad de inventariar los recursos naturales, se paso a la planeación orientada al cumplimiento de los objetivos de transformación social planteados por la Revolución Mexicana, muestra de ello es el Plan Sexenal 1934 - 1940, después con una mayor participación del estado en la vida económica del país, se aplico la programación a la inversión pública para complementar la política económica, como lo realiza en los años cincuenta la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República. Posteriormente los esfuerzos de planeación se concentraron en la definición de marcos generales para fijar metas precisas de crecimiento económico y en la definición de directrices que permitieran a todos los grupos sociales un conocimiento de los objetivos a lograr.

Después de diversas experiencias en la revisión y actualización parcial del marco normativo y de los procesos de administración, se inicio en los años sesenta, la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos de la actividad nacional, como un esfuerzo para ubicar la planeación de ciertas áreas y regiones prioritarias. En el periodo de 1976 - 1982, se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, se formularon diversos planes sectoriales y estatales, elaborándose el Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1982. Todo esto represento avances en materia de planeación por lo que fue posible integrar un documento que ubico las acciones estratégico general; se avanzo homogeneizando la metodología,

¹ Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, p 20.

conceptos, enfoques, procedimientos y se creó conciencia sobre la importancia de la planeación en todos los niveles del sector público y en la sociedad en general, mediante la amplia difusión de los propósitos y objetivos globales del desarrollo nacional.

El análisis y evolución de los resultados de la experiencia de planeación que condujo a la integración del Plan Global, permitieron también identificar una serie de deficiencias que era necesario corregir. Resultaba clara la necesidad de integrar un Plan Nacional del que se desprendieran los programas de mediano plazo que lo desarrollaran y detallaran, vinculando estrechamente los contenidos del plan con el manejo de políticas e instrumentos y particularmente con los montos presupuestales programados y los efectivamente ejercidos; para lograr una mejor articulación entre los diferentes sectores de la administración pública.

Ahora bien en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, se propuso avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales: Primero defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; Segundo ampliar nuestra vida democrática; Tercero recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios; y Cuarto elevar productivamente, el nivel de vida de los mexicanos.² En este último acuerdo se plantearon cuatro estrategias:

1. Creación de empleos productivos y bien remunerados.
2. Erradicación de la pobreza extrema.
3. Protección al medio ambiente.
4. Atención a las demandas sociales prioritarias.

Respecto al cuarto objetivo, el Plan estableció atender las demandas prioritarias del bienestar social; aquellas que afectarían directamente el nivel de vida de las mayorías; como la seguridad pública, educación, salud, asistencia social, alimentación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento. El Plan Nacional favoreció la búsqueda de una transformación en el ordenamiento territorial y desconcentración de las actividades económicas, impulsando la calidad de los servicios urbanos y la capacidad municipal para proporcionar su propio desarrollo, atendió igualmente la ampliación de la disponibilidad y el acceso a vivienda y servicios de infraestructura urbana. Para construir las viviendas que se requieren cada año, las políticas del país se encausaron a

² Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Presentación, p. XV.

consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, y todas aquellas acciones que facilitaran el acceso al crédito para que las familias pudieran por sí mismas, contar con el importante patrimonio de una vivienda digna.

El rezago en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada, hacen que exista la necesidad de construcción de vivienda, además de responder a una de las más sentidas demandas de la sociedad, permita fomentar la desconcentración y el arraigo, en concordancia con los criterios de la política regional. El esfuerzo en este sentido debe ser enorme para corresponder a la magnitud del reto. La generación de vivienda debe llevarse a cabo con la participación de la sociedad en su conjunto, a efecto de imprimir eficacia a los programas habitacionales.

Bajo esta perspectiva la política de vivienda del país se refleja en el Plan Nacional, en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, en el rubro para vivienda propuso que la generación de vivienda debía de llevarse a cabo con la participación de la sociedad en su conjunto, a efecto de imprimir eficacia a los programas habitacionales, de atención a los grupos de menores ingresos. Busco crear nuevas y mejores condiciones para la construcción que permitieran una mayor participación de la sociedad mediante una intensa concentración de los sectores social y privado. Buscando los siguientes objetivos:

- A) Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa.
- B) Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y
- C) Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.
- D) Propiciar las condiciones suficientes para que la sociedad en su conjunto este en posibilidad de edificar las nuevas viviendas requeridas por el incremento poblacional: realizar mejoras sustanciales en el inventario existente para que el déficit no aumente y progresar en el abatimiento del déficit acumulado.

Estos fueron los objetivos gubernamentales que se planteo la política gubernamental, para buscar la solución a las necesidades de vivienda. Y el Plan Nacional de vivienda 1990-1994, contiene los lineamientos que en materia habitacional estableció el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, este documento fue fundamental para diagnosticar

la situación existente en la vivienda identificando los problemas que inciden en ella,³ estableciendo las estrategias y acciones a seguir clasificándolas en once rubros:

1. Coordinación Institucional
2. Financiamiento
3. Densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación
4. Autogestión
5. Vivienda en arrendamiento
6. Tierra
7. Vivienda rural
8. Insumos
9. Normas y tecnología
10. Simplificación administrativa
11. Investigación y capacitación

Bajo esta perspectiva podemos señalar que las políticas de vivienda que se plantearon en el Plan Nacional de Desarrollo son las siguientes:

- a) Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda, los gobiernos estatales y municipales.
- b) En materia de financiamiento se darían facilidades mediante plazos y condiciones de pago apropiadas a su capacidad, a través de un uso más extenso de los esquemas de crédito ya existentes, que den lugar a pagos proporcionales al salario.

³ CATALÁN VALDÉS, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición México 1993, p. 66.

- c) El impulso a la densificación urbana y al mejoramiento y rehabilitación de la vivienda, se estará en condiciones de utilizar la infraestructura y el equipamiento urbano existente.

- d) Apoyo a la autoconstrucción estimulando el aprovechamiento del enorme potencial que representa la capacidad de la sociedad, en cuanto al ahorro y trabajo, para la solución al aprovechamiento habitacional.

- e) Se impulsaría la autoconstrucción de vivienda para arrendamiento. Para ello se mantendrían los programas oficiales de financiamiento para este fin se promovería en concertación con los sectores social y privado, la revisión del marco jurídico que influye en la construcción de vivienda para arrendamiento, se fomentará la participación de recursos del sector privado en la construcción de vivienda de interés social y de nivel medio; así como de vivienda para renta; se propusieron programas para la adquisición de edificios de vivienda, muchos de ellos con renta congelada, transformando a los actuales inquilinos en propietarios; se promovería la actualización de los códigos y procedimientos civiles para que la Procuraduría Federal del Consumidor tuviera intervención en la solución de los problemas inquilinarios.

- f) Contribuir a reducir el costo de la construcción con medidas tendientes a garantizar el abasto oportuno y suficiente de materiales.

Por lo que sigue siendo necesario apoyar las actividades encaminadas al mantenimiento y creación de infraestructura, atendiendo las demandas sociales que el país requiere, sobre todo la carencia de vivienda de los grupos de menores ingresos, efecto que han dejado las crisis económicas, al respecto el Plan Nacional de Desarrollo de mérito, fue muy explícito al señalar que el crecimiento económico por sí mismo, no aseguraba que fluyeran de manera inmediata los recursos para atender las necesidades sociales básicas, por lo que en materia de vivienda el cambio fue congruente con la estrategia de modernización del país, reconociendo en primer lugar la necesidad de modernización del statu quo y en segundo lugar, en considerar al problema de la vivienda como un problema social, pero fundamentalmente financiero, ya que la falta de vivienda es un efecto y la insuficiencia financiera es una de las causas.

También en el Plan Nacional de Desarrollo, se planteó que la política en materia de vivienda debía satisfacer las nuevas necesidades de vivienda, el déficit acumulado y fomentar la desconcentración, el arraigo y una concertación con los sectores privado y

social para una instrumentación productiva en los programas a seguir. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, se plasmaron las políticas de vivienda a seguir. Documentos que significaron el accionar del Estado y la sociedad, en todo lo relativo a la vivienda, instrumentos que durante el sexenio, norman y conducen las acciones a seguir.⁴ Por lo que los once rubros indicados anteriormente, engloban los principales problemas en el sector vivienda y que además constituyeron once líneas de estrategia y que significan otros tantos programas de acción. Y no obstante el transcurso del tiempo sigue vigente el problema de la vivienda y la necesidad de la gente de satisfacer la necesidad de vivienda.

Con relación a la vivienda en arrendamiento, en el Programa Nacional de Vivienda, se señaló la necesidad de que el marco jurídico propiciara una relación equilibrada entre arrendador y arrendatario, impulsar un sistema de información que oriente al público sobre el precio de los arrendamientos y cuidar que los procedimientos administrativos y judiciales sean cada vez más equilibrados y expeditos. En suma estas fueron las políticas de vivienda establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que permitieron contar con una definición precisa y clara de las necesidades, problemas, prioridades, estrategias y acciones en materia de arrendamiento inmobiliario.

Por otra parte es importante señalar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se estableció que en el área de vivienda el déficit nacional era de 4.6 millones de vivienda, entre necesidades de construcción y mejoramiento. Lo anterior sumado a los cambios que experimenta la pirámide poblacional, provocan una mayor demanda por espacios habitacionales y servicios conexos. A estas carencias debemos agregar que los beneficios del crecimiento logrado en las últimas décadas se han distribuido desigualmente, baste señalar que en 1992 el veinte por ciento de la población de más altos ingresos concentraba cincuenta y cuatro por ciento del ingreso nacional, mientras que el veinte por ciento más pobre recibía sólo cuatro por ciento.⁵

La política de vivienda impulsada durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, tuvo como objetivo orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado para apoyar las actividades de producción; financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia. Para lograr estos propósitos las acciones deben llevarse a cabo

⁴ *Ibid.*, p 67.

⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p 77.

conjuntamente entre gobierno y sociedad, donde los sectores privado y sociales tengan un papel determinante en la ampliación de la oferta de vivienda, en ese sentido las estrategias siguieron las siguientes líneas de acción:

1. Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda. Financiar a los adquirentes de vivienda, es un estímulo adecuado para fomentar una oferta de vivienda acorde con las necesidades y preferencias de la población. Por ello es necesario fortalecer los organismos promotores de vivienda, manteniendo su vocación social. Siendo necesario estrechar la coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el fin de organizar en forma más eficiente la política habitacional y lograr mayor eficiencia en los programas sectoriales.
2. Desregulación y desgravación, con lo que se avanzara en la simplificación administrativa, y promover ante los gobiernos locales la revisión de las disposiciones en materia de uso del suelo, de los reglamentos de construcción y de los procedimientos que obstaculizan el incremento de la oferta y el mejoramiento del inventario del parque habitacional, además de que encarecen la vivienda, siendo necesario promover ante los gobiernos estatales la ampliación y agilización de los servicios de titulación y de registro público de la propiedad, alentando la desgravación de las operaciones de compra - venta, impulsar esquemas de comercialización de materiales e insumos para la autoconstrucción que abarate los costos.
3. Suelo para vivienda, emprender medidas tendientes a garantizar el incremento del suelo apto para vivienda, combatir la especulación a través de la utilización de predios baldíos urbanos y la incorporación de tierras ejidales y comunales considerando los planes de desarrollo urbano.
4. Ampliar y mejorar los servicios de financiamiento a la vivienda, desarrollando un mercado secundario de hipotecas con el objeto de aumentar el financiamiento a la vivienda, especialmente de interés social, revisando el marco institucional del mercado financiero es un elemento central para abaratar el crédito. Al mismo tiempo ampliar la participación de otros intermediarios financieros y se aprovechara la infraestructura de instituciones existentes, para promover esquemas de arrendamiento con opción a compra y de ahorro previo destinado a la adquisición de vivienda.
5. Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda urbana, con los sectores privado y social, definiendo acciones y mecanismos eficientes de

comercialización de materiales para la construcción de vivienda de interés social.

6. Fomento tecnológico, promoviendo innovaciones de las técnicas y materiales utilizados en la producción de vivienda e introduciendo tecnologías y procedimientos que den mejores resultados en calidad y precio para la edificación de vivienda. El aumento de la oferta de vivienda, así como la construcción de alta calidad y bajos costos implica la incorporación de nuevas tecnologías.⁶

Considero que es importante que el Estado sea un promotor y financiero de la vivienda en arrendamiento, más que constructor de la misma, si no hay financiamiento no se pueden desarrollar las acciones de vivienda, pero es de señalar que existe problema de financiamiento, el cual requiere primero que el país logre un crecimiento sostenido y segundo que los recursos derivados del crecimiento se apliquen en beneficio de los gobernados, también es fundamental la participación de la sociedad civil en la generación de vivienda ya que parte de la solución a este problema es tener una planeación adecuada y la participación de todos los sectores de la sociedad que se involucren en la creación de vivienda para arrendamiento. La creación de vivienda necesita de un mecanismo de financiación, que se constituya atendiendo el sistema económico, social y político del momento.

Los países en vías de desarrollo tienen una gran aportación al déficit mundial de vivienda en los que hay circunstancias que afectan el equilibrio entre oferta y demanda, de los fondos de inversión que tiene como causa, el incontrolado proceso de urbanización originado por el creciente desplazamiento de la población del medio rural al medio urbano lo cual ha multiplicado las necesidades urbanas de vivienda y que no se cuenta con recursos, ni con la capacidad de atenderlas, incrementando la demanda de vivienda. El proceso de urbanización puede estar acompañado por un aumento en el producto económico, pero los beneficios de este aumento no se traduce en créditos accesibles, ni en fondos de inversión proporcionales a la demanda creciente. Esta deficiencia en la redistribución de los recursos monetarios se agrava al no haber respuesta inmediata de las instituciones financieras, ni de los gobiernos a las condiciones y necesidades cambiantes del desarrollo económico de sus pueblos, originándose contradicciones que rebasan la capacidad de sus sistemas políticos y creando inconformidades y conflictos sociales.⁷

⁶ *Ibid.*, p 98.

⁷ *CIDAD*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. *Vivienda y Estabilidad Política Alternativas para el Futuro Reconocer las Políticas Sociales*, editorial Diana, primera edición, México 1991, p 65.

En la Ciudad de México existe la necesidad de dictar políticas de vivienda que respondan a mejorar la realidad socio-económica de sus pobladores, políticas que definan los objetivos, establezcan prioridades en las acciones y funden diversos organismos adecuados a las necesidades actuales. El Gobierno ha impulsado básicamente dos tipos de acciones para incrementar la adquisición de vivienda; la primera esta representada por la participación directa del gobierno en su producción y la otra esta formada por una gama de sistemas que abarca tanto el fortalecimiento de las instituciones financiera, como incentivos en la tasa de interés para contrarrestar los efectos de la inflación y estímulos fiscales a los adquirentes y a los promotores, o sistemas de ahorro forzoso para la edificación de vivienda, que han resultado deficientes. También incide negativamente en la producción de vivienda el que la prioridad nacional de financiamiento considere preponderancia a otros rubros, que relegan las inversiones en vivienda a un segundo término restándole importancia como motor de la economía.⁸

En otros países se han implementado políticas de financiamiento a base de incentivos para alentar y asentar zonas en desarrollo, así como una política de impulso a la vivienda. Con criterios financieros se han establecido subvenciones por parte del estado, ya sea para renta o para compra; se han planteado subprogramas, esto es, otorgar el financiamiento por medio de la renta, para que con el tiempo sea adquirida la vivienda por el usuario y otra modalidad, tanto en lo que se refiere a la producción de las viviendas, como a su adquisición.

Ahora bien en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se establece que en las próximas décadas, la población de México completará la última fase de la transición demográfica, encaminándose rápidamente a un crecimiento cada vez más reducido y a un perfil envejecido: Las previsiones para la mitad del presente siglo siguiente que la población podrá alcanzar entre ciento treinta y ciento cincuenta millones de habitantes por ello, el país seguirá enfrentando en los próximos años el desafío de proporcionar a sus habitantes, empleo, vivienda, vestido, alimentación, educación y salud. El arribo de generaciones todavía numerosas a la edad de contraer matrimonio o formar un hogar independiente demandará la construcción de alrededor de veintitrés millones de viviendas durante las siguientes tres décadas equivalentes al parque habitación disponible actualmente.⁹

En relación con la vivienda, la oferta de créditos no alcanza a cubrir la creciente demanda, al mismo tiempo que existe una deficiencia jurídica con respecto a aquellos

⁸ *Ibíd.*, p 68.

⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p 21.

derecho habientes que ya poseen una vivienda pero carecen de patrimonio como fuente de ahorro e inversión. Así mismo dentro de este plan algunas de sus estrategias consisten en promover y concertar políticas públicas y programas de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo; instrumentar lineamientos en acuerdo con autoridades de los estados y municipios, con organizaciones sociales, empresas privadas e instituciones educativas para vincular proyectos de ordenamiento territorial, de oferta de servicios y de construcción de mejoramiento de vivienda. Se aumentan los esfuerzos para otorgar créditos suficientes, mediante el financiamiento público y privado, para que los trabajadores obtengan una vivienda.

CAPITULO II

2 Objetivos del decreto de 1992 que abrogó el diverso que prorrogó los contratos de arrendamiento

Dentro del Liberalismo Social, los objetivos primordiales de la política del suelo son proveer a todos los grupos de población de espacios habitacionales suficientes y construir ciudades más humanas. Retomando estos principios, el ahora expresidente Carlos Salinas de Gortari, precisó en su momento su concepto sobre la Justicia Social desde el punto de vista del Liberalismo Social, señalando que: "Es un objetivo para el que hay que trabajar deliberadamente. Tiene que promoverse al mismo tiempo que se auspicie el crecimiento y la estabilidad. Rechazando el paternalismo, que cancela las decisiones de las personas y de las comunidades. Rechaza el populismo que promete cumplir lo que no puede o que luego cobra en deuda, inflación y más miseria."¹

A pesar de las propuestas modernizadoras, subsistió en el Distrito Federal, desde los años cuarenta un sistema de regulación de alquileres inmobiliarios paternalista y populista, que chocó con la posición ideológica que defendió el Gobierno de Salinas de Gortari; las políticas populistas y paternalistas generaron que un grupo de familias aparentemente privilegiadas y que lo que ahorraron económicamente, socialmente lo han pagado caro, obstruyendo el desarrollo urbano, limitando el acceso a la vivienda a una gran parte de la población; siendo en buena medida una de las causas del deterioro de la zona central de la Ciudad de México y de sus edificios, muchos de ellos de valor histórico, lo cual también provocó la pérdida de un patrimonio invaluable. Recordemos las palabras del Profesor Ssar Lindebeck: "En muchos casos el control de rentas se presenta como la técnica más eficaz del presente, a fin de destruir una ciudad, con excepción de los bombardeos" así como la afirmación del Premio Nóbel de Economía, el Profesor Gunnar Myrdal, que "En ciertos países de occidente el control de rentas ha constituido el peor ejemplo de planeación defectuosa por parte de gobiernos carentes de valor y de visión."²

Y con el desajuste económico provocado por la Segunda Guerra Mundial, que se manifestó en forma general con el aumento de precios y con escasez de vivienda; ante tal situación existía la necesidad imperiosa de reformar el marco jurídico del arrendamiento inmobiliario.

¹ Iniciativa de Decreto en materia de vivienda para el Distrito Federal 1992. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, p 1.

² Ibid, p 2.

Por lo que desde el período legislativo de 1984, se analizó la conveniencia de abrogar el decreto del 30 de diciembre de 1948, que prorrogó los contratos de arrendamiento y viendo la posibilidad de descongelarlos progresivamente atendiendo a que las viviendas hubieran sido objeto de mejoras o no. Sin embargo, ante la escasez de oferta de viviendas para arrendamiento, particularmente en los niveles medio y de interés social, era difícil sustituir las viviendas con renta congelada y se estimó pertinente dejar vigente el decreto antes indicado y únicamente se concretaron a sugerir a las autoridades del Distrito Federal, la inmediata realización de un censo de vivienda en arrendamiento con renta congelada, con el objeto de conocer la magnitud real de esta parte del problema, tanto por lo que se refiere al número de inmuebles afectados, como por el número de ocupantes de los mismos. Y una vez que tuvieran esta información las autoridades del entonces Departamento del Distrito Federal, implementarían un órgano que se dedicara a gestionar los convenios necesarios entre arrendadores y arrendatarios a efecto de conseguir la rehabilitación de los inmuebles y la descongelación gradual de las rentas de los inmuebles.

Y no es, sino hasta el decreto del 30 de diciembre de 1992, cuando se establece un procedimiento paulatino para la descongelación de las rentas en el Distrito Federal, durante un plazo razonable que facilitara la regeneración de los contratos vigentes,³ por disposición legal, al escalar la abrogación del decreto del 30 de diciembre de 1948, promover la regeneración urbana de la parte central de la Ciudad de México, al liberar una gran cantidad de predios actualmente subutilizados, permitiendo la reparación y el mantenimiento de los inmuebles, el mejoramiento de las condiciones sanitarias y sociales de los mismos y crear las condiciones para lograr la autosuficiencia económica de las zonas afectadas, ya que al incrementar y mejorar la utilización del suelo, se incrementan los valores catastrales y consecuentemente, la captación del impuesto predial.

Podemos resumir los objetivos del decreto publicado en el Diario Oficial, del 30 de diciembre de 1992 en lo siguiente:

a) Establecer un procedimiento paulatino para la descongelación de rentas en el Distrito Federal, que proteja a los actuales ocupantes.

b) Facilitar la renegociación de los contratos actualmente vigentes por disposición legal, al escalar la abrogación del decreto del 30 de diciembre de 1948.

³ Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1992, p 37.

c) Promover la regeneración urbana de la parte central de la Ciudad, al liberar una gran cantidad de predios actualmente subutilizados.

d) Permitir la reparación y el mantenimiento de los inmuebles y el mejoramiento de las condiciones sanitarias de los mismos.

e) Crear las condiciones para lograr la autosuficiencia económica de las zonas afectadas, ya que al incrementar y mejorar la utilización del suelo se incrementarían los valores catastrales y aumentaría la captación del impuesto predial.

Así mismo dentro de los objetivos del decreto de 1992, es lograr la rehabilitación y densificación adecuada del centro de la Ciudad, dando a los moradores de casas o locales que tuvieron renta congelada la posibilidad de mejorar las condiciones en que se encuentran sus viviendas elevando la calidad de vida en esta importante zona de la Ciudad de México. Lo que se pretende es que en el Centro Histórico se constituya nuevamente en un área de habitación de familias medias y populares, que aprovechando la regeneración de sus viviendas y compartiendo espacios con una de las principales zonas de oficinas y comercios de la Ciudad, pueda mejorarse el estado de los inmuebles que ocupan e incrementar así su nivel de vida.

Ahora bien el decreto de 1992, que abrogó al similar de 1948, lo podemos dividir en tres objetivos, el primero de ellos consistió en abrogar las rentas congeladas en forma paulatina de todos y cada uno de los inmuebles atendiendo las características especiales de cada uno como son:

- b) Por quienes eran ocupados,
- c) el monto de la renta mensual,
- d) y a que se destinan los inmuebles.

Otro objetivo del decreto de 1992, se estableció en su artículo segundo de que los organismos de vivienda establecieran programas crediticios que contaran con facilidades administrativas y asesoría jurídica para apoyar a los inquilinos que tengan derecho a ocupar los inmuebles destinados a la habitación. Finalmente en el tercer objetivo se establece que todos los inmuebles con el carácter de históricos o artísticos, sus propietarios los conservaran y procederán a su restauración.

Decreto que entro en vigor al día siguiente de su publicación y que el último plazo de abrogación de acuerdo al mismo venció el treinta y uno de diciembre 1996, por lo que actualmente ha quedado abrogado totalmente el decreto del 30 de diciembre de 1948, que prorrogó los contratos de arrendamiento. Así mismo el 21 de julio de 1993, se publicó un decreto mediante el cual se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Código Civil y la Ley Federal de Protección al Consumidor, que complementarían la abrogación del decreto de 30 de diciembre de 1948, ya que al abrogarse dicho decreto era necesario contar con una legislación actualizada en materia de arrendamiento inmobiliario, actualizada conforme a los requerimientos del sector inquilinario y la situación actual del país.

CAPITULO II

3 Los plazos para el proceso de descongelación de rentas conforme al decreto del 30 de diciembre de 1992

Dentro de los objetivos que planteo el decreto del 30 de diciembre de 1992, que abrogó al similar de 1948, fue establecer un procedimiento paulatino y dentro de un plazo razonable para la descongelación de rentas en el Distrito Federal, protegiendo a los actuales ocupantes de los inmuebles. Para lo cual se fijaron los plazos que fueron de los treinta días a los cuatro años, en atención al destino de los bienes inmuebles, es decir, que se atendió principalmente a los inmuebles destinados a casa habitación y considerando el monto de la renta mensual, favoreciendo a los inquilinos que pagaban menos renta, también se establecieron las condiciones a partir de las cuales empezaría a surtir efectos la abrogación, fijando estos plazos, los arrendatarios contaron con un margen de tiempo suficiente para encontrar una nueva vivienda, sobre todo aquellos que menos renta pagaban y cuyos plazos a continuación se indican:

I. Las casas o locales destinados a comercios o industrias, a los treinta días.

II. Las casas o locales ocupados por trabajadores a domicilio o talleres a los dos años.

III. Las casas o locales destinados exclusivamente a habitación y cuya renta mensual sea de doscientos cincuenta pesos o más, a los dos años.

IV. Las casas o locales destinados exclusivamente a Habitación cuya renta mensual sea de más de cien pesos menos de doscientos cincuenta pesos a los tres años y,

V. Las casas o locales destinados exclusivamente a habitación cuya renta mensual sea hasta de cien pesos, a los cuatro años.¹

Las rentas de casas o locales destinados a comercio o industria se derogaron a los treinta días, en la primera fracción se les dio el mínimo de tiempo para la abrogación de las rentas de locales destinados a comercios o industrias, esto es en razón de que los inquilinos que ocupan estos inmuebles, están obteniendo ingresos derivados del destino que se les ha dado a estos inmuebles y que a lo largo de tantos años, los han ocupado para comercio o industria pagando una renta mensual que resultaba irrisoria. Dentro de la fracción segunda se contempló la abrogación de los inmuebles ocupados por trabajadores a domicilio o talleres a los dos años.

¹ Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1992, p 37.

Aquí el legislador fue un poco más accesible al dar dos años para la abrogación de las rentas de estos inmuebles, atendiendo básicamente a que estuvieran ocupados por trabajadores. Y las casas o locales destinados a habitación, para su abrogación los agrupo en tres fracciones de la tres a la quinta, dándoles el máximo de tiempo de cuatro años, para aquellos cuya renta mensual fuera de cien pesos y los inmuebles destinados a casa habitación y cuya renta mensual fuera de más de doscientos cincuenta pesos, el término concedido para su abrogación sería a los dos años el menor tiempo concedió dentro del señalado en las tres fracciones antes indicadas.

Y los organismos de vivienda de conformidad con el calendario anterior, debían establecer de acuerdo a sus reglas de operación, un programa específico con soporte crediticio, facilidades administrativas y asesoría jurídica, que permitiera apoyar a quienes tuvieran derecho a ocupar casas o locales destinados exclusivamente a la habitación y que hayan sido regulados por el decreto que se abrogo, a efecto de:

a) Promover la adquisición por parte de los arrendatarios de los inmuebles que ocupan, así como su rehabilitación.

b) Buscar la reducción de los costos de las viviendas incluidas en las fracciones referidas.

c) Incluir en el Acuerdo de subsidios fiscales y facilidades administrativas para la vivienda popular, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 1992, las operaciones que se realicen conforme al presente decreto.

d) Considerar en forma prioritaria a los inquilinos que así lo deseen y reúnan los requisitos, para integrarse a los programas de vivienda que desarrollan los organismos oficiales y a los que en el futuro se desarrollen en cumplimiento del decreto.

Los propietarios de los inmuebles objeto del presente decreto, que tengan el carácter de históricos o artísticos, deberán conservarlos y, en su caso restaurarlos de conformidad a lo establecido por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Por ser de interés general publíquese también en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Artículo Tercero. El Departamento del Distrito Federal deberá informar sobre la ejecución y los avances del programa específico de vivienda a que se refiere el artículo 2° de este decreto en los informes trimestrales que envía a la Cámara de Diputados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para su adecuada verificación y seguimiento. (Es de precisar que actualmente es, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.)

Artículo Cuarto. Se derogan las disposiciones que se opongan al contenido del presente decreto.

Por otra parte en los artículos 6, 7, 9, 10 y 11 de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas se establecen las obligaciones que tienen los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos:

Artículo 6° Los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, deberán conservarlos y en su caso restaurarlos en los términos del artículo siguiente, previa autorización del Instituto correspondiente. Los propietarios de bienes inmuebles colindantes a un monumento, que pretendan realizar obras de excavación, cimentación, demolición o construcción, que puedan afectar las características de los monumentos históricos o artísticos, deberán obtener el permiso del Instituto correspondiente, que se expedirá una vez satisfechos los requisitos que se exijan en el reglamento.

Artículo 7° Las autoridades de los Estados y Municipios cuando decidan restaurar y conservar los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre, previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Asimismo dichas autoridades cuando resuelvan construir o acondicionar edificios para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia exhiba los monumentos arqueológicos e históricos de esa región, podrán solicitarle el permiso correspondiente, siendo requisito el que estas construcciones tengan las seguridades y los dispositivos de control que fija el reglamento.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia podrá recibir aportaciones de las autoridades mencionadas, así como de particulares para los fines que señala este artículo.

Artículo 9° El Instituto competente proporcionara asesoría profesional en la conservación y restauración de los bienes inmuebles declarados monumentos.

Artículo 10° El instituto competente procederá a efectuar las obras de conservación y restauración de un bien inmueble declarado monumento histórico o artístico, cuando el propietario, habiendo sido requerido para ello, no las realice. La Tesorería de la Federación hará efectivo el importe de las obras.

Y el artículo 11° establece que: Los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos que los mantengan conservados y en su caso los restauren, en los términos de esta ley, podrán solicitar la exención de impuestos prediales correspondientes, en la jurisdicción del Distrito Federal, con base en el dictamen técnico que expida el Instituto competente, de conformidad con el reglamento. Los institutos promoverán ante los gobiernos de los estados la conveniencia de que se exima del impuesto predial, a los bienes inmuebles declarados monumentos, que no se exploten con fines de lucro. 2

2 Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, editorial Porrúa, México 2000, pp 6-7.

CAPITULO III EFECTOS ECONÓMICO – SOCIALES DE LA ABROGACIÓN DEL DECRETO DE 1948

1 Consecuencias sociales motivadas por la abrogación del decreto de 1948

En este tercer capítulo me permitiré exponer algunos de los efectos económicos y sociales, como consecuencia de la abrogación del decreto de 30 de diciembre de 1948, y que enfrentan arrendador - arrendatario, así como los efectos originados por la vigencia de dicho decreto, en el aspecto económico - social; la crisis que vive la industria de la construcción y la necesidad de incentivarla, el análisis del problema de la vivienda en arrendamiento para casa habitación en su aspecto económico.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 conjuga el ejercicio de las libertades individuales con los derechos sociales y concibe la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento político, económico y cultural del pueblo. Dos componentes fundamentales de la justicia social son la seguridad y la igualdad en el ejercicio de las garantías individuales que señala nuestra Constitución Política, y la disposición permanente del gobierno de moderar las inequidades y procurar la igualdad de oportunidades.

La Constitución postula garantías y derechos específicos que se refieren a la igualdad de oportunidades y al establecimiento de condiciones para el desenvolvimiento y desarrollo de los individuos, las familias, las comunidades, los pueblos, los trabajadores y los sectores productivos, de este modo se establece el derecho de todos los mexicanos a una vivienda digna. En el umbral del siglo XXI, el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población.¹ Su persistencia no permite el pleno ejercicio de las libertades democráticas, ni el despliegue de las capacidades individuales en el proceso productivo, en la educación y en la cultura.

¹ CIDAD, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. Vivienda y Estabilidad Política Alternativas para el Futuro Reconocer las Políticas Sociales, editorial Diana, primera edición, México 1991, p 73.

El desarrollo social guarda una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con una economía competitiva y en crecimiento. La exclusión de diversos grupos de mexicanos de los beneficios del desarrollo no es compatible con el afianzamiento de un sistema político plural, abierto y estable, para lograr la consolidación democrática en el marco del Estado de derecho, es indispensable crear las condiciones que amplíen la satisfacción de las necesidades sociales y el disfrute de los derechos individuales y sociales. A su vez el bienestar social general y perdurable sólo será posible a través de la generación de empleos permanentes, bien remunerados, que garanticen el acceso a la seguridad social, así como por el incremento de la productividad en los ingresos de la población. Sin estabilidad ni crecimiento económico no hay progreso social. Por ello las política fiscales, monetarias y financiera deben articularse para fortalecer el ahorro y la inversión. Al mismo tiempo, el saneamiento de las finanzas públicas debe contribuir a que el gasto público desempeñe satisfactoriamente sus propósitos de equidad social y promoción de la infraestructura económica. Es indispensable concentrar los esfuerzos de la sociedad y del gobierno en el propósito común de abatir la desigualdad. La acción pública debe complementarse con los esfuerzos de la sociedad, acción que debe orientarse a establecer, por ejemplo oportunidades equitativas mediante la ampliación, cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de vivienda.

El gobierno debe desplegar y subrayar su papel rector en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales al tiempo que promueva las condiciones que permitan a la sociedad el desarrollo de su propia iniciativa. La integración social y productiva debe entenderse como un proceso que permita a todos los individuos y grupos participar de los beneficios del desarrollo a través del ejercicio de sus derechos y capacidades.²

Así la problemática de la vivienda, es una manifestación de la decadencia del sistema político y social urbano de México, lo cual se manifiesta en el déficit en el número de viviendas de que dispone la población y por otra parte, en el nivel de deterioro físico habitacional, el hacinamiento y la falta de equipamiento adecuado que caracterizan las viviendas. Por lo que una alta proporción de la población carece de una vivienda digna y decorosa, lo cual tiene causas económicas, política y sociales complejas. Con lo cual no se cumple lo establecido por el artículo 4 quinto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de que: 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.³

² Ibid., p 74.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Sista, México 2004. p

Una gran proporción de la población habita viviendas que no satisfacen las condiciones mínimas para una existencia humana sana y digna, por lo que el estudio del problema de la vivienda específicamente en el Distrito Federal exige la adopción de una definición convencional de las características mínimas que debe reunir una vivienda para ser considerada digna. Esta es concebida como aquella capaz de cubrir en forma satisfactoria las formas, las necesidades básicas, no suntuarias en materia de protección, higiene, privacidad, comodidad, funcionalidad, ubicación y seguridad en la tenencia.⁴ La protección se refiere a la capacidad de la vivienda para aislar a sus ocupantes en forma suficiente y permanente de agentes exteriores potencialmente amenazadores. La higiene resalta las condiciones que requiere una vivienda para evitar que sus ocupantes contraigan enfermedades relacionadas generalmente con las características deficientes de la casa habitación. A este respecto debe señalarse que los factores importantes y de mayores consecuencias sanitarias de la vivienda tienen que ver con lo que se denomina el ciclo hídrico (agua potable y drenaje).

La privacidad es la posibilidad que ofrece la vivienda para aislar a sus moradores a voluntad del medio social y físico. En este sentido es importante destacar la necesidad tanto de privacidad frente al entorno externo, como interno o a la posibilidad de aislamiento voluntario a través de la subdivisión del espacio interno de la vivienda, evitando así el hacinamiento. La comodidad y funcionalidad se refieren a la distribución que adopta la vivienda expresando y respetando las pautas culturales y hábitos familiares de vida, lo cual incluye también el disfrute de servicios diversos como la energía eléctrica. La ubicación se refiere a la proximidad o facilidad de transportación en relación con los centros de trabajo, comercio y esparcimiento.⁵ Finalmente la seguridad en la tenencia, es decir, la seguridad de la disponibilidad futura de vivienda, factor de gran importancia por razones tanto económicas como sociales y psicológicas. Y para estimar el déficit existente en materia de vivienda resulta necesario adoptar una definición precisa de lo que constituye una vivienda digna, la cual debe contener los elementos antes señalados.

De acuerdo a los criterios antes señalados, se sabe que una proporción importante de la vivienda en México no cumple con dichos estándares mínimos. Los datos del censo de 1980 sugieren que algo más de la mitad de las viviendas disponibles al inicio de esa década no reunían las condiciones mínimas de una vivienda adecuada; el 26.2% no contaba con drenaje, el 50.1% no contaba con agua corriente y en el 32% se usaba la cocina como dormitorio.

⁴ CIDAD, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. Vivienda y Estabilidad Política Alternativas para el Futuro Reconocer, las Políticas Sociales, editorial Diana, primera edición, México 1991, p 15.

⁵ Ibid., p 16.

Estas condiciones indican la gravedad del problema habitacional en México, sin embargo, no son suficientes para entender el problema de la vivienda en todas sus dimensiones, por lo que también es importante considerar el rezago en la atención a la demanda de vivienda, deberá también entenderse los determinantes que, en última instancia, explican por que el acceso a este satisfactor básico se ha tornado cada vez más difícil, provocando una creciente tensión social cuya expresión política es cada vez más evidente y preocupante.

En nuestro país, como en otros, existe el problema de la vivienda por lo que a su aspecto social es de adicionar la vertiente política, esto en gran medida se debe a la inequitativa distribución del ingreso a las dificultades de los sectores mayoritarios de la población para acceder a los mecanismos de financiamiento y a la falta de estímulo a la inversión privada en vivienda, lo que ha dado como resultado, un crecimiento desproporcionado en la demanda de vivienda, profundizando el descontento de la sociedad. En el Distrito Federal, concretamente los procesos que se desencadenaron como consecuencia de los sismos de 1985 permitieron a muchos tomar conciencia de que la carencia de una vivienda digna podía transformarse en un reclamo al gobierno de gran significación política.

A los casi cincuenta años de vigencia que tuvo el decreto de 1948 que congeló las rentas, y una vez abrogado se puede realizar un balance de su impacto económico y social en la vivienda de la Ciudad de México, es importante señalar que en su inicio ante la incertidumbre, carestía y ausencia de programas oficiales de vivienda, se logró que las clases populares pudiesen contar con una oferta de habitación en arrendamiento a precios bajos y de esta manera proteger su economía. Sin embargo con el tiempo esta situación se revirtió y cuando las rentas bajas perdieron su referencia en el mercado, entre sus efectos más notables fueron, el de disminuir y abandonar el mantenimiento de las viviendas y como consecuencia el deterioro en que fueron cayendo los inmuebles y con el transcurso del tiempo se hizo mayor hasta llegar a situaciones socialmente inadecuadas, por otra parte estas medidas inhibieron la construcción de vivienda en arrendamiento y su efecto es la falta de oferta de vivienda en arrendamiento. Por lo que con el decreto del treinta de diciembre de 1992, que abroga al similar de 1948, los arrendatarios se enfrentan a la falta de vivienda y las que existen en un gran porcentaje presentan condiciones de hacinamiento y de precariedad. Atender el rezago implica la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento del parque habitacional existente. La generación de oferta de vivienda se enfrenta a diversos problemas entre los que se destacan una regulación excesiva que se refleja en un complejo sistema de trámites, multiplicidad en la grabación fiscal, escasez de suelo con vocación habitacional, sobre todo en las ciudades medias y en las grandes urbes; acceso limitado a fuentes de financiamiento; reducida innovación tecnológica que permita el uso de materiales regionales, ecotécnicos y prefabricados deficiencia en los sistemas de comercialización de materiales e insumos.

Así la problemática habitacional también se puede asociar directamente al fenómeno de crecimiento poblacional en el área metropolitana de la Ciudad de México y a la problemática de los usos del suelo y la tenencia de la tierra, aunado a la legislación en la materia. El problema habitacional se manifiesta en dos vertientes, la primera en la necesidad de atender la demanda de vivienda nueva, la segunda se refiere a corregir las condiciones de deterioro, hacinamiento e insuficiencia de los servicios en las viviendas de colonias populares de la zona urbana.⁶ En este sentido, las políticas en materia de vivienda deben orientarse a responder a las nuevas demandas con motivo de la abrogación del decreto de 1948, con programas de urbanización progresiva, autoconstrucción de vivienda popular y construcción de vivienda de interés social. Por otro lado para atender el déficit de vivienda digna y segura, se han establecido programas de mejoramiento y conservación de viviendas deterioradas proporcionando apoyo y financiamiento para que los inquilinos adquieran en propiedad los edificios y vecindades que hasta el año de 1992 tenían renta congelada. Para todas estas acciones, es importante la participación directa de los sectores social y privado, que permitan acceso a los apoyos financieros, técnicos y administrativos que presta el sector público.

Otro factor que determina la demanda de vivienda, destaca el demográfico, entre las estimaciones que se dieron a conocer es que, para finales del dos mil, seríamos ciento cuatro millones de habitantes, por lo que el crecimiento de la población es un hecho que incide en la demanda de vivienda, en la medida que la población crece, las necesidades de vivienda aumentan. Además del crecimiento de la población, los flujos migratorios son un factor importante, tanto en el monto de las viviendas necesarias como en la distribución regional de la demanda misma, así la migración rural - urbana crea una fuerte presión sobre el espacio en las ciudades. La concentración poblacional en la Ciudad de México es la más alarmante.

El incremento demográfico de la Ciudad de México a partir de la década de 1930, provoca una mayor expansión física entre 1940 y 1950. La Ciudad ha devorado espacios que han sido proporcionales al carácter social de su población, más holgados por habitante en los barrios ricos, hacinamiento en las colonias modestas y proletarias, especialmente en los viejos barrios centrales invadidos por la vivienda popular. Esta expansión trascendió los límites políticos del Distrito Federal desde antes de 1960 y se intensificó a partir de ese momento, en 1970 la zona metropolitana que delimitaba administrativamente el conglomerado total, incluyendo varios Municipios del Estado de México y poco a poco el centro de la Ciudad fue perdiendo parte de su valor comercial y residencial como consecuencia del congestionamiento del tráfico, la excesiva densidad, los usos mezclados y los servicios deficientes. Estas condiciones determinan la formación de subcentros urbanos que aceleraran el proceso de ensanchamiento.

⁶ BASSOLS BATALLA, Ángel y GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria. Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Complejo Geográfico, Socioeconómico y Político) Instituto de Investigaciones Económicas Departamento del Distrito Federal, p 148.

Entre los años de 1940 y 1960 la Ciudad cobra amplitud, los fraccionamientos de clase media se modernizaron, mientras que los más antiguos barrios modestos se degradan convirtiéndose en zonas de tugurios. Los pueblos incorporados a la aglomeración se proletarianizan en la proximidad de las colonias industriales. En los años de 1960, la expansión de la ciudad de México fuera del Distrito Federal fue creando un conjunto de nuevos suburbios. Los barrios ricos penetran en Tlalpan al sur, o aparecen como fenómenos nuevos como Ciudad Satélite al noroeste. A partir de entonces cobra también auge el crecimiento de Ciudad Nezahualcoyotl y en la cual surge ese inmenso fraccionamiento pobre al mismo tiempo nacen los primeros conjuntos habitacionales construidos verticalmente, en terrenos medios del centro, como Nonoalco - Tlatelolco.⁷

El crecimiento urbano en forma desordenada, mal planeado o mal atendido, permitió en muchos casos la urbanización de pedregales o barrancas, con los consiguientes problemas. El fenómeno urbano resultante de la inmigración de nuevos pobladores pobres a la Ciudad, crea problemas sociales que hacen crisis en la vivienda; pero este problema se multiplica porque el gobierno no posee los recursos suficientes para propiciar soluciones definitivas al grueso de las familias de los trabajadores, que requieren de una vivienda, toda vez que en su mayoría tienen escasos recursos económicos, dificultades para obtener trabajo y desde luego para pagar una vivienda. Estos hechos han obligado a estos grupos de pobladores a ir a asentamientos irregulares, marginados e insalubres, así como a muchos inquilinos a tratar de organizarse en gestiones comunitarias, para resolver de algún modo su propia vivienda, las organizaciones generalmente han resultado poco efectivas por la incapacidad administrativa y cultural de sus dirigentes, causada por la falta de madurez política, muchas veces la ignorancia y por la inexperiencia en la organización del trabajo social. Todo ello a propiciado una lucha interna por el poder dentro de los grupos, aunado a que en la mayoría de los casos no cuentan con apoyo financiero de las instituciones públicas especializadas debido a la escasez de recursos para otorgar suficientes créditos, también el alto riesgo que para las instituciones financieras representa la falta de garantías.

Por otra parte, las familias que durante varias décadas habitaron los inmuebles sujetos al régimen de rentas congeladas, actualmente son familias que perciben menos de 2.5 salarios mínimos, continúan habitando inmuebles que implican un riesgo para su seguridad, por los daños estructurales que han sufrido las viviendas por la falta de mantenimiento durante tantos años y que se agravó con los sismos de 1985, existiendo fugas en las instalaciones hidrosanitarias, hacinamiento y la irregularidad jurídica en que se encuentran, generalmente son inmuebles que están intestados o bien porque los familiares de los dueños se disputan la propiedad.

⁷ Ibid., p 95

Las construcciones en general sufren afectaciones estructurales y de cimentación que con un dictamen pericial, daría como resultado que son inhabitables, y a pesar de ello sirven para uso habitacional y en otros casos son utilizados como bodegas o para comercio, estos inmuebles deteriorados aumentan el riesgo para sus moradores. A todo ello se siguen enfrentando los arrendatarios.

Por otro lado entre los problemas que afronta la demanda destacan los altos precios de las viviendas; la atención crediticia insuficiente; falta de información de la oferta disponible que sustente un mercado integrado y los elevados costos que implica el proceso de titulación de la vivienda.

Hemos visto que la demanda de vivienda popular no puede ser atendida únicamente por el Estado, sino que requiere la participación de todos los sectores de la sociedad; y todavía en el año de 1992, la legislación limitaba e inhibía la inversión del sector privado en la construcción de vivienda en renta ya que aún no se abrogaba el decreto del 30 de diciembre de 1948 que continuo con la congelación de las rentas por varias décadas, ni se establecía una relación de equilibrio entre arrendador y arrendatario, lo cual ocasiona un grave deterioro de la oferta existente por la falta de alicientes para su mantenimiento o introducción de servicios y más aun, para incrementar esa oferta. Además de que los organismos encargados de la creación o mejoramiento de viviendas operan con recursos limitados para la creciente demanda, poseen sus propias políticas y requerimientos. Sin embargo los fondos y fideicomisos públicos podrían unir sus esfuerzos y evitar la dispersión en diferentes canales, de esta manera se puede organizar y hacer participar a la ciudadanía para que adquiera, construya o mejore su vivienda. Y no se aglutine como una causa política como ocurrió con los sismos de 1985, los cuales devastaron la vivienda.

Finalmente el 31 de diciembre del 2001, entraron en vigor en forma total las reformas publicadas el 21 de julio de 1993 al Código Civil y de Procedimientos Cíviles en materia de arrendamiento inmobiliario, propuestas por el Licenciado Carlos Salinas de Gortari, reformas que se aplican y afectaran a una cuarta parte de las familias capitalinas que tienen un ingreso medio o bajo. Con la entrada en vigor de las reformas se desregulariza en su totalidad los contratos de arrendamiento que tuvieron una renta congelada; si bien es cierto que desde el año de 1997, no existen rentas congeladas, también es cierto que a dichos contratos, no se les aplicaban las reformas del 21 de julio de 1993, sino que se les continuaba aplicando el procedimiento anterior a las reformas, siempre que se tratara de inmuebles destinados a casa habitación. En el Centro Histórico el 71% de los inmuebles de alto riesgo están habitados por familias de bajos ingresos. Y otra de las consecuencias a que se enfrentan, es que los dueños de los inmuebles plantean la actualización de las rentas.

CAPITULO III

2 Efectos económicos que enfrentaran arrendador- arrendatario con motivo del decreto de 1992

Las transformaciones económicas han aumentado las necesidades de vivienda, del año de 1950 a 1975 son años de prosperidad económica con una disminución del desempleo, por lo cual las familias tenían capacidad para comprar o alquilar vivienda; la crisis de vivienda no era una crisis de solvencia, como actualmente sucede en los países en vías de desarrollo, donde la deuda externa, la inflación, el bajo poder adquisitivo de sus monedas y el desempleo, han empobrecido a sus sectores, medio y de bajos recursos, alejándolos de la posibilidad de poseer en propiedad, y aún usufructuar, una vivienda. La carencia de producción de vivienda, en suficiente cantidad y calidad, por los altos costos de los materiales, de la mano de obra, ha hecho que el parque inmobiliario y su entorno sean de mala calidad, no cumpla con las exigencias modernas de higiene o se encuentre gravemente deteriorado y la escasez de vivienda ha producido fuertes alzas en los alquileres y verdaderamente no ha existido un control sobre la renta, esta situación también se ha sumado en la problemática de la vivienda.

Siendo la Ciudad de México una de las más grandes del mundo en términos de población y extensión de la mancha urbana, que en las últimas cuatro décadas ha tenido un significativo crecimiento, económico y demográfico con un rápido aumento de la población en las áreas de producción, lo que ha generado problemas de tránsito, seguridad pública, insalubridad, asentamientos humanos irregulares, insuficiencia de servicios urbanos, equipamiento urbano insuficiente y obsoleto, que provoca protestas y demandas de la población, no obstante durante el siguiente medio siglo seguirá constituyendo el núcleo demográfico, económico y político más importante del país, como ya lo han explicado ampliamente varios autores; el estallido de la segunda guerra mundial presentó a la economía mexicana condiciones favorables en su participación en el mercado mundial como proveedor de materias primas y algunos artículos manufacturados a los países beligerantes, para aprovechar tales condiciones para la industrialización del país, el Estado en ese momento aplico tasas bajas en el crecimiento de sueldos y salarios; una alta protección contra las importaciones, para estimular la sustitución de productos manufacturados; bajos niveles impositivos y aceleradas depreciaciones a las empresas.¹

¹ BASSOLS BATALLA, Ángel y GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria. Zona Metropolitana de la Ciudad de México (complejo geográfico socioeconómico y político) Instituto de Investigaciones Económicas Departamento del Distrito Federal. p 128.

La dinámica económica y demográfica registrada desde los años cuarenta, demandando de más fuerza de trabajo y la inversión del Estado para expandir y mejorar la infraestructura, fueron factores que permitieron la amplia movilidad de esa fuerza de trabajo de las áreas rurales a las urbanas, y la población total que creció de 19.6 millones en 1940 a 39.4 millones en 1960 y a 48.4 millones en 1970.

La concentración urbana en la Ciudad de México empezó a considerarse un problema a finales de los años sesenta, cuando la tasa de empleo perdió dinamismo frente a las de la producción y del crecimiento demográfico. De 1950 a 1970 el producto interno bruto (PIB) creció a una tasa anual de 6% mientras que la tasa de empleo lo hizo al 2% al año y la población al 3.5%. En forma adicional la contracción de la economía estadounidense a finales de los sesenta desalentó las exportaciones mexicanas de materias primas y bienes manufacturados, en consecuencia el ritmo de la inversión en actividades productivas se redujo, estos efectos se contrarrestaron con gastos gubernamentales; se impulsó la construcción de obras de bienestar social y de proyectos de infraestructura de largo plazo, también desde los últimos años de la década de los sesenta, el estado mexicano impuso políticas económicas que incidieron severamente en la población del país, especialmente entre la no ocupada en trabajos de tiempo completo, ya fuera en áreas urbanas o rurales. La falta de habilidad del Estado frente a los problemas de la crisis colocaron al país en una crisis social, política y económica en 1976.

El problema de la vivienda es complejo, presenta dimensiones políticas, económicas, sociales, jurídicas y financieras. En el convergen, entre otros problemas, el deterioro causado por la crisis, la mala distribución del ingreso, las distorsiones en las prácticas de subsidio, los vicios de la burocracia, la legislación desincentivadora, las ineficiencias en los procesos constructivos, la inflación, la explosión demográfica, las corrientes migratorias del campo a la ciudad y los inadecuados mecanismos de financiamiento. Una de las principales causas del problema de la vivienda radica en el hecho de que la mayor parte de la población se ve imposibilitada para tener una vivienda digna, al no contar con el ingreso necesario para ello, esto a su vez, es consecuencia tanto del monto insuficiente del producto nacional como de su deficiente distribución, por lo que se necesitan soluciones susceptibles de ser llevadas a la práctica en plazos cortos, aunque en el largo plazo se introduzcan soluciones de fondo como sería una mejor distribución del ingreso, es de esperarse si existe un proyecto de modernización con éxito, la tendencia que actualmente se observa en la distribución del ingreso, se corrija en el mediano o largo plazo.

El aspecto económico no se puede corregir de la noche a la mañana. En el contexto de una economía abierta en crecimiento y de una política de desarrollo social bien concebida, la distribución del ingreso podría permitir reducir los problemas de acceso que actualmente tienen los demandantes de una vivienda, pero esto no sólo se manifestaría en un mayor poder adquisitivo de la población más pobre a

mediano y largo plazo. La vivienda puede ser un mecanismo de refuerzo en cuanto a la mejoría en la distribución del ingreso, habrá sectores medios de la población que tendrían acceso a una vivienda con el sólo hecho de cambiar los costos de la misma; otros los más pobres, sin embargo no tendrían acceso ni con subsidios considerables.

La vivienda es expresión de la estructura socioeconómica y política del país y no va a ser modificando la vivienda, como se dé un verdadero cambio en esas estructuras. La vivienda viene a ser resultado de un proceso que parte del ordenamiento territorial, y cubre aspectos fundamentales como los relativos a suelo urbano, planes y programas de desarrollo y crecimiento urbano, infraestructura, equipamiento, servicios y ecología. Por no haberse tomado en cuenta estos aspectos en el pasado, previos a la vivienda, la acumulación de las carencias y limitaciones urbanas y sociales nos han rebasado. La vivienda esta indisolublemente ligada al contexto integral del desarrollo urbano y solamente dentro del podrá resolverse.

Por otra parte en el sistema económico nacional y su influencia en la factibilidad del establecimiento de programas de dotación de vivienda popular, para ello se habrá de determinar: las condiciones fiscales y hacendarias necesarias para el establecimiento de organismos rectores que implementen los programas habitacionales requeridos, influencia de la situación inflacionaria del mercado de la industria de la construcción, producción actual, indexación de precios, capacidad total instalada, productividad; y el problema de la vivienda dentro del marco del desarrollo económico integral del país. También son importantes los aspectos de planeación y programación para elaborar programas de inversión y construcción de vivienda popular y programas regionales de inversión, supervisar y evaluar sus resultados.

El fenómeno urbano resultante de la inmigración de nuevos pobladores, muy pobres, a las ciudades, crea problemas sociales, que hacen crisis en la vivienda; problema que se multiplica al no haber recursos suficientes para propiciar soluciones definitivas a las familias que necesitan vivienda que en su mayoría cuentan con escasos recursos económicos, para pagar una vivienda, obligando a estas familias a establecerse en asentamientos irregulares e insalubres, que no cuentan con los servicios indispensables.

La persistente inflación en los últimos años hace que disminuya el valor real del dinero, obstaculiza la concesión de créditos a largo plazo, lo que ocasiona que el desarrollo socioeconómico y la vivienda se conviertan en productos caros, en relación con los ingresos medios de la mayoría de la población, por lo que una minoría tiene acceso a ellos. Esta limitación junto con la imposibilidad de ahorrar tiene como consecuencia fuertes incrementos en la demanda de vivienda; encontrándonos, en las instituciones de crédito con tasas de interés relativamente sociales, y que sus asignaciones crediticias son insuficientes en recursos para el desarrollo urbano y la vivienda.

CAPITULO III

3 Crisis de la industria de la construcción de vivienda, para arrendamiento de casa habitación

En nuestro país, las políticas financieras, asignan una baja prioridad a este rubro, esto a pesar de que la inversión en la industria de la construcción representa una fuente importante de generación de empleos. La falta de inversión en el sector industrial tiene repercusiones desfavorables en el desarrollo del país y la estabilidad en la demanda de materiales y mano de obra para la construcción y la reducción de costos en todo el sector. La industria de la construcción absorbe gran volumen de mano de obra especializada, no requiere de importación de materias primas y provoca la demanda de otros bienes complementarios, como multiplicador económico.¹

La industria de la construcción se caracteriza por mantenerse en continua fluctuación, las perturbaciones cíclicas y coyunturales son reflejo de la situación económica del país y de las políticas públicas. Para esta industria, la adaptación y respuesta a esos cambios se considera una de sus características intrínsecas. La construcción opera como una caja de resonancia de la economía, en las etapas en las que el Producto Interno Bruto se expande, la construcción lo hace a mayores tasas y viceversa.

Entre 1978 y 1982, la construcción experimento un momento de auge, tal periodo de estabilidad y prosperidad incitó a los constructores a pensar en introducir cambios sustanciales, tanto en la ampliación y diversificación de los insumos necesarios en esta actividad, como en los medios para construir. Durante ese momento de apogeo los líderes de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, publicaron varios artículos en su revista manifestando la necesidad de ampliar la planta productiva abastecedora de insumos materiales para responder a la fuerte demanda del momento. Y a tal grado se llegó que el mercado de insumos se saturó, que en 1981, hubo que importar cemento de Cuba, Japón y Australia; además se presentó el problema de la escasez de mano de obra calificada. Este fue tan agudo que, el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción declaró, necesario que los constructores optaran por modificar su forma de producir, incrementando la productividad por la vía de la tecnificación y el uso de materiales ahorradores del factor trabajo.

¹ CIDAD, Centro de Investigación para el Desarrollo. A.C. Vivienda y Estabilidad Política Alternativas para el Futuro Reconcebir las Políticas Sociales, editorial Diana, primera edición, México 1991, p 66.

En 1983, después de esa época, la industria de la construcción experimento el peor desplome. El colapso alcanzó la cifra negativa de menos 18 por ciento, lo cual sobrepasa las fluctuaciones causadas por los ciclos económicos y por los cambios sexenales, las causas de la crisis fueron: el desplome del presupuesto del gobierno para obras de infraestructura, derivado de una fuerte presión de la deuda pública y las elevadas tasas de interés que desestimulaban a la población a solicitar créditos para la vivienda. Al año siguiente, la industria se reactiva al alimentarse con nuevos préstamos internacionales, sin embargo después de dos años de estabilidad, en 1986 cae abruptamente, teniendo continuos altibajos la industria de la construcción.

La década de los ochenta se caracteriza por una gran inestabilidad para la construcción, presentándose condiciones particulares durante 1988 y 1989, en tal período los proyectos políticos de México en materia económica se encontraban en transición. Y derivado de la puesta en marcha del programa de estabilidad económica que comenzó en la segunda mitad de 1988, este fue el último año de la década donde se vivió un período de gran inflación y de continuas devaluaciones del peso y entre las medidas que se tomaron fue la suspensión casi total de los créditos para construcción de vivienda. La industria de la construcción se vio afectada también por el cambio presidencial ya que en el año siguiente iniciaron cambios sustanciales en la política económica del país, estableciéndose la etapa caracterizada por un crecimiento sostenido no inflacionario, lo que implicó un riguroso control en la estabilidad de precios y salarios permitiendo a los constructores un mayor control sobre sus costos; pero a su vez resentir la disminución en la demanda de construcción por la reducción del gasto público.

En el plano macroeconómico son varios los factores que, en mayor o menor medida, explican las fluctuaciones de la industria de la construcción. El elemento más crítico del cual se desprenden todos los demás, es la disponibilidad oportuna de los recursos financieros y el apoyo crediticio ha ido en constante decremento sobre todo en los años ochenta el sector financiero brinda un apoyo marginal a la industria de la construcción, por lo que el Estado juega un papel importante dado que gran parte de esta industria depende de la inversión pública y de programas de financiamiento en apoyo a la construcción de vivienda.

En la producción directa por parte del Estado, a través de diversas dependencias, se realizaron varios proyectos destinados a satisfacer la demanda habitacional de los trabajadores. En 1972 año en que se crea el Infonavit, con lo cual se trato de centralizar los proyectos de construcción de vivienda para trabajadores. este sentido, la institución no sólo sería la constructora directa de conjuntos habitacionales, sino que en los planes oficiales se contemplo la posibilidad de crear empresas abastecedoras de los materiales.

Con esto se pretendía que el Infonavit fuera el regulador tanto en los precios del mercado de insumos como el costo de casas de interés social, con el tiempo esta propuesta se fue matizando, así el Infonavit tenía la función de canalizar los fondos que provenían de cuotas pagadas por los empresarios, también sería la instancia que otorgaría las viviendas a los trabajadores beneficiados y contrataban empresas que se encargaban de llevar a cabo el proceso de producción por la vía de los concursos abiertos. Como estos proyectos eran a gran escala, una compañía promotora usualmente subcontractaba a otras compañías para que se encargaran de una parte de la obra. Así las empresas grandes estimulaban a las pequeñas, en esta forma una empresa tenía el compromiso directo con el Infonavit y se encargaba de vigilar la ejecución y el avance de la obra a cargo de otras tantas constructoras que se veían obligadas a aceptar el convenio si querían permanecer en el mercado.

En los años setenta se crearon fideicomisos a través del Banco de México para apoyar proyectos de casas de interés social; para fines de los ochenta estos fideicomisos seguían operando aunque de manera muy limitada. Uno de ellos es el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos de Vivienda (FOGA). Los fondos son préstamos otorgados en una primera etapa a los promotores de la vivienda de este tipo de construcción. Para poder obtener el crédito, los promotores tenían que tener un terreno, diseñar y dirigir el proyecto y buscar a los clientes. Después estos últimos serían quienes se encargarían de cubrir el adeudo convenido con estos fideicomisos, tenían acceso al crédito aquellas personas que obtenían por lo menos un ingreso de 2.2 veces el salario mínimo y que pudiesen destinar el 25 por ciento de su ingreso al pago de la deuda. Los proyectos de vivienda manejados directamente por el gobierno o financiados por los programas crediticios han tenido un alcance muy limitado, dejando a gran parte de la población trabajadora fuera de esta solución habitacional.

Por lo general, empresas de diversos tamaños están orientadas a mercados diferentes, por ello no existe rivalidad entre ellas. Las grandes y las gigantes que han podido sostenerse a pesar de los altibajos en la demanda, son las que tienen la capacidad de tener el control de las obras públicas, como es la construcción de carreteras, presas, puentes, etc., en estos casos detentan el monopolio de este giro de la actividad constructora. En el momento que las grandes empresas entran en el giro de la edificación de vivienda, es común que seccionen el proyecto o se auxilien en algún punto del proceso por empresas especializadas; de esta manera dan cabida a las pequeñas empresas en los macroproyectos. Según estimaciones de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, son las empresas pequeñas y medianas las que absorben aproximadamente el ochenta por ciento de la producción de casas habitación. La competencia de las medianas y pequeñas se ubica en la articulación con aquellos constructores que tienen la capacidad de conseguir proyectos de obra residencial importantes; también compiten por la demanda de obras particulares, ya sea construcción o remodelación de casas.

El problema en estos proyectos es que en 1988 y 1989 dependían mucho de los recursos a disposición del cliente y los ingresos de la población no eran suficientes para mantener un ritmo continuo de avance de la obra, lo cual repercutió en fluctuaciones que tuvieron que afrontar los constructores. Por último tenían que contener en el mercado de dinero para acceder a las líneas de crédito existentes, supeditados a que los fondos solicitados se entregaran de manera oportuna. Eran tan escasos los recursos que en 1988, muchas empresas gigantes, grandes y medianas les fue insostenible permanecer en el mercado como tales, muchas no desaparecieron; pero redujeron de manera considerable sus operaciones, engordando las cifras del registro de empresas pequeñas.

La construcción de vivienda no se produce sólo por empresas que la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción reconoce como integrantes del sector formal, por el hecho de registrar sus operaciones en menor o mayor grado, dentro de los requisitos legales. Además hay ingenieros, arquitectos y maestros de oficio que la Cámara no reconoce como autoconstructores por el hecho de que no tienen una empresa establecida para ejercer. Este grupo de profesionales libres y concededores del oficio son quienes, en gran medida colaboran con los pequeños proyectos de vivienda, ampliaciones o modificaciones o la edificación paulatina de una casa cuyo ritmo depende de los recursos con los que cuenta el dueño de la misma.

La industria de la construcción se convirtió en la protagonista de las transformaciones ocurridas en la Ciudad de México. El Binomio industrialización - urbanización, producto de la política económica seguida en el país a partir de los años cuarenta, dio como resultado que en los censos oficiales de 1980, la ciudad, convertida en una gran zona metropolitana, diera albergue a veinte millones de habitantes en una superficie habitada no mayor de 1,150 km.2. ²

La imperante necesidad de resolver el problema de la vivienda ha generado un vasto mercado inmobiliario y de construcción en manos de un sin número de empresas y profesionales. A pesar de que hay un gran porcentaje de vivienda construida por los propios moradores con ayuda de concededores del oficio, hay un sector de la sociedad compuesto por la clase media, la clase alta y una parte del sector obrero que son los que alimentan al mercado formal de la construcción. Dentro de la estructura de empleos urbanos, la industria de la construcción se caracteriza por ser una actividad que capta altas cuotas de trabajadores. Sin embargo declaraciones periodísticas de finales de los ochenta, muestran el efecto que tuvieron en la construcción las alzas desmedidas en los costos de materiales, lo que frenó a muchos consumidores a emprender proyectos de vivienda, sobre todo antes de 1989, además de la escasa demanda de obra pública.

² Atlas de la Ciudad de México, 1987, p 122.

Y la inestabilidad que esta rama económica experimenta con oscilaciones de auge y depresión, con quiebras frecuentes de las empresas que siguen siendo, en su mayoría, negocios pequeños de corta duración. A la gran inestabilidad de la industria corresponde una inestabilidad en el empleo, la respuesta más eficaz ha sido mantener una flexibilidad de demanda y expulsión de mano de obra, que sustituya las innovaciones tecnológicas. A final de cuentas el ahorro que obtiene el constructor al no invertir en maquinaria se transfiere al cliente quien se ve perjudicado por las demoras en los plazos de entrega, ocasionados por el control disperso entre múltiples agentes responsables del desarrollo del proceso productivo.

Con la crisis económica de los años ochenta, los organismos públicos de vivienda se vieron afectados por una creciente descapitalización, esta situación se vio acompañada por una disminución en la actividad de la industria de la construcción, lo cual ocasiona la subutilización de la planta productiva y el cierre de empresas constructoras y productoras de materiales de construcción, todo esto condujo a que se construyeran menos casas, aumentaran las rentas de las que ya existían, y se diera una fuerte especulación en el mercado inmobiliario. Identificando y analizando los factores así como las causas de la crisis que enfrenta la vivienda, avanzaremos en su solución. Un factor importante en el aumento de la demanda de vivienda, ha sido el acelerado crecimiento de la población y los movimientos migratorios internos han originado una alta concentración de la población del Distrito Federal y área metropolitana. Y el volumen de la población se sigue incrementando significativamente año con año estimándose que a finales del siglo pasado seríamos aproximadamente 100 cien millones de habitantes mexicanos, esto nos da una idea de la magnitud del problema que representa este factor para el desarrollo social, lo que hace más apremiante la atención a las demandas de vivienda y servicios urbanos para estas comunidades.

La vivienda en renta ha sido, por mucho tiempo, una solución al problema de la vivienda de las clases más desprotegidas económicamente, pero en las últimas décadas declino su construcción al surgir otras alternativas, como:

- a) la vivienda autoconstruida, en asentamientos no registrados;
- b) la vivienda financiada, construida de manera formal por los organismos creados por el estado y
- c) la vivienda construida, en venta o renta, por las inmobiliarias privadas.

También se redujo la construcción de la vivienda en arrendamiento, para clases populares, al surgir leyes, como la congelación de rentas, la de condóminos y las reformas de 1985 en materia de arrendamiento inmobiliario. La edificación

de viviendas en renta en zonas periféricas de Guadalajara, Monterrey y el Distrito Federal y las ciudades medias; los cuartos redondos y los cuartos de azoteas, dieron respuesta a la especulación con los alquileres, pero el mercado de inversiones bancarias, y el accionario con sus altas tasas, son un factor que influyo en la terminación de la producción de vivienda en arrendamiento.

La crisis actual de la vivienda en arrendamiento, no sólo afecta a la sociedad necesitada de esta clase de vivienda, sino que también a la hacienda pública, a los inversionistas que preferían tener algo seguro. El maestro Alejandro Méndez Rodríguez, investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, manifiesta que el agravamiento del problema de la vivienda en arrendamiento con el incremento acelerado de las rentas que ha sufrido en los últimos años, los monopolios de las agencias y oficinas de administración de inmuebles; la ausencia casi total de esas habitaciones, los cambios sustanciales en las tasas de interés para los créditos puentes al Costo Porcentual Promedio y a la amortización al crédito individual; hacen, sólo posible, la producción de departamentos de lujo o súper lujo.³

En materia de vivienda uno de los grandes retos consiste en lo que hay que hacer para incidir de manera sustantiva en la reactivación de la construcción de vivienda y como lograr mayor efectividad en la asignación y en el uso de los recursos de que se disponen para los programas del sector público. El proceso de construcción de la vivienda, es un proceso a largo plazo ya que la industria de la construcción se ha visto afectada dando paso a la especulación, por la inestabilidad económica que ha vivido nuestro país y que se acentuó a partir de la década de los ochenta y que actualmente por ejemplo el precio internacional del acero aumenta de precio.

Es necesario contar con condiciones favorables y viables a largo plazo, que hagan atractiva la inversión a los inversionistas privados propiciando la oferta de créditos hipotecarios a plazos mayores y que las tasas de interés sean bajas. Sin un financiamiento adecuado los programas en materia de vivienda en arrendamiento seguirán planteando grandes objetivos, sin solucionar el problema y el Estado no soluciona el problema construyendo unidades habitacionales, sino que es necesario que propicie mecanismos legales y financiamientos para que los inversionistas incrementen sus acciones y el Estado administre mejor y participe conjuntamente con la sociedad en la creación de condiciones de financiamiento que estimule la participación en este sector.

³ BASSOLS BATALLA, Ángel y GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria. Zona Metropolitana de la Ciudad de México (complejo geográfico socioeconómico y político) Instituto de Investigaciones Económicas Departamento del Distrito Federal, p 213.

Para propiciar el desarrollo de los procesos de construcción de vivienda en el mediano y largo plazo, se requieren nuevas estrategias y nuevas políticas para utilizar mejor los instrumentos creados con anterioridad por el Estado, haciendo los ajustes y reformas pertinentes, desarrollar los nuevos esquemas e instrumentos que propicien la participación de todos los sectores de la sociedad. En el sector empresarial hay conciencia sobre las grandes ventajas que representa la generación de vivienda como parte de la industria de la construcción, ya que el buen desarrollo de esta es un motor de crecimiento de la economía, por la generación de empleos que trae consigo y la gran cantidad de industrias y servicios conexos que se reactivan.

Para aprovechar el efecto multiplicador de la industria de la construcción en la economía, es necesario sentar las bases para dar continuidad a la construcción de vivienda en el mediano y largo plazo, evitando caer en situaciones de freno y arranque que disminuyen la productividad del sector y encarecen los costos, por lo que se deben redefinir, en ese sentido las relaciones entre los organismos públicos de vivienda y los constructores, aproximarse a mecanismos de mercado con el objeto de fomentar la competitividad, hacer más transparente el financiamiento y permitir que el empresario asuma cabalmente su responsabilidad ante los derechohabientes por la calidad de las casas terminadas. Y para apoyar y estimular la inversión del sector privado en la vivienda resulta importante modificar un aspecto que influye de manera importante en los procesos de construcción, la sobre regulación, la cual representa un obstáculo por su incidencia en los costos indirectos; y para avanzar en la solución de este problema es preciso disminuir regulaciones obsoletas e intermediaríamos burocráticos, la tramitación en exceso que en algunos casos llega a representar hasta el 20% del costo de la vivienda.

La estrategia para lograr la simplificación administrativa requiere continuar con la instalación de oficinas únicas de trámite para vivienda, así como el fortalecimiento de las ya establecidas. Así mismo, se busca una mayor concertación y coordinación entre organismos federales y gobiernos estatales, municipales y notarios para agilizar los trámites de producción y titulación de vivienda, de no activar con prontitud en este renglón, las perspectivas seguirán siendo de desaliento para la inversión privada. El objetivo específico que se busca es reducir el tiempo y el número de trámites y el costo que representa el costo total de la vivienda.

Otros factores que han inhibido la oferta de vivienda son la escasa disponibilidad de tierra con servicios y aun precio adecuado y accesible para la población, lo cual ha generado asentamientos irregulares en las grandes urbes. Por lo que en el Programa Nacional de vivienda 1990 - 1994, se estableció que otro de los factores que determinan el proceso de construcción de vivienda lo constituye la tierra, para lo cual se planteó la necesidad de impulsar la constitución de reservas territoriales con fines de vivienda; promover la utilización de predios urbanos

propiedad del Patrimonio Inmobiliario Federal aptos para vivienda en programas habitacionales; intensificar la regulación de la tenencia del suelo y establecer mecanismos para efectuar indemnizaciones por concepto de expropiación de terrenos ejidales. Se definieron acciones para promover la utilización de predios baldíos intra urbanos para la construcción de vivienda terminada, a efecto de aprovechar plenamente la infraestructura y el equipamiento urbano, acciones para el desarrollo de normas y tecnología constructiva, para garantizar el abasto oportuno de insumos y materiales para apoyar el desarrollo de la vivienda. En el apartado de Estrategia Territorial, en el Programa Nacional de Vivienda se estableció orientar la mayor cantidad posible de recursos a los centros de población alternativos a las zonas metropolitanas, buscando transformar el patrón territorial del país en apoyo a la Política Nacional de Descentralización.

Un elemento más que ha contribuido a inhibir la producción de vivienda es el sustancial incremento de costos que han registrado en los últimos años la construcción en México, particularmente en el área de materiales. De hecho es posible afirmar que los elementos utilizados en la industria de la construcción, el cemento, el acero y la mano de obra son los que determinan el precio de la vivienda, ya que en su conjunto representan el 40% de los costos de producción, en contraste con el valor de la tierra, que es sólo del 3%, además de estos, otro aspecto que repercute en forma importante en el precio de la vivienda comprende los costos que supone la participación del gobierno: el pago de derechos, el pago de impuestos e incluye el impuesto sobre la renta, sobre remuneraciones al personal, al valor agregado, sobre adquisición de inmuebles, el predial, así como la autorización de fraccionamiento y los derechos requeridos por la misma, además de los costos que representan la obtención de permisos y licencias que requiere la actividad constructora. En lo relativo a los insumos para la construcción, poco se puede hacer en materia de reducción de costos; el precio de la mano de obra no se puede reducir aún más y los precios del cemento y el acero están determinados internacionalmente. En cambio, lo referente a impuestos y trámites si permitiría reducciones significativas en el costo de las viviendas en un plazo breve, a través de modificaciones en la legislación vigente y en general en la desregulación.

En la Ley Federal de Vivienda, Capítulo IV De la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda en su artículo 30 establece: La producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda, es de interés social, por lo que se impulsará, 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.⁴

Aparte de considerar los costos de la construcción, la necesidad de apoyar los rendimientos del inversionista se deriva del comportamiento que puede registrar el nivel de las rentas y de los riesgos que se corren, es indispensable considerar el papel de las rentas en cuanto a precio relativo. Dicho precio no es independiente del nivel de vida de los inquilinos y, por lo tanto de los salarios mínimos, así como tampoco lo es de otros precios como el costo de la construcción. Las rentas pueden ser evaluadas en términos del costo relativo para la sociedad y el usuario de la vivienda en renta frente a la opción de la vivienda en propiedad si se parte de que el costo de construcción de una vivienda en renta es el mismo que el de una venta, en principio, se requiere invertir los mismos recursos para cualquiera de las dos opciones y, aparentemente, ambas costarán lo mismo a la sociedad. Sin embargo, esta conclusión deja de ser válida si se observa el conjunto de insumos que se requieren para mantener el uso o el servicio de las casas en renta; insumos que deben reconocerse, abarcan más allá de los empleados directamente en el proceso de construcción en particular, hay que destacar el papel del inversionista como gestor o administrador del inmueble en arrendamiento.

⁴ Ley Federal de Vivienda, décima quinta edición, editorial Porrú, México, 1999, p 244.

CAPITULO III

4 Análisis económico del problema de la vivienda en arrendamiento para casa habitación en el Distrito Federal y sus perspectivas

El problema de la vivienda se ha convertido en un movimiento de proporciones mundiales, que en cada país toma diversas características y atención de acuerdo con los diferentes propósitos y situaciones que se presentan. En nuestro país las reformas sociales introducidas en los años treinta en materia de vivienda, tuvieron su antecedente en la decisión del Gobierno Federal que implemento un programa de créditos para empleados públicos y del modelo urbano - industrial adoptado en los años cuarenta, manifestándose un creciente movimiento migratorio de la población hacia las ciudades agudizando los problemas urbanos que al correr de los años produjeron la situación que actualmente viven los arrendadores y arrendatarios y en general la vivienda. Existe el problema de atender las necesidades de una clase media pujante y numerosos sectores populares y del medio rural en movimiento continuo a la ciudad, asimismo nos enfrentamos a los impactos desfavorables de las crisis económicas que han azotado y deprimido los niveles de vida de grandes segmentos de la población.

El problema a nivel nacional, es consecuencia de diversas causas según se atienda a las zonas urbanas o a las zonas industriales en donde la carencia de viviendas en arrendamiento es de mayor significación, por lo que requiere de planteamientos singulares para la zona o la ciudad en que el problema se pretenda enfrentar, por lo que su estudio se limita al problema más representativo de la falta de vivienda en arrendamiento que se presenta en la Ciudad de México.

El problema habitacional es complejo y considerando que no fue atendido con oportunidad, no obstante que en sus tendencias, había sido previsto. Ahora conforme a las estimaciones más próximas, la distribución espacial poblacional para el año dos mil fue la siguiente, dos de cada tres habitantes vivieron en localidades mayores de quince mil personas y de continuar las actuales tasas de migración hacia la zona metropolitana de la Ciudad de México, esta concentrara el 25% (veintiséis millones) de la población total del país. En los últimos años ha habido un incremento de la población urbana en el Valle de México y a partir de 1950 más de treinta mil mexicanos emigraron al valle de México y a la frontera norte anualmente. Y entre 1960 y 1970 el número se incremento a cuarenta y cinco mil emigrantes al año, y ninguna política ha podido revertir hasta el momento este proceso que por el contrario, tiende a crecer provocando mayores problemas. Durante la década de los años treinta se faculto al entonces Departamento del Distrito Federal, para la construcción de vivienda económica destinada a sus trabajadores de ingresos mínimos, la población total del país supera los 16 millones 500 mil habitantes para 1943 y una vez creado el Instituto Mexicano del Seguro Social, se llevaron a

cabo programas habitacionales para sus derechohabientes y el Gobierno Federal daba así los primeros pasos que, a través de los años culminarían en un proceso que daría cobertura legal y reglamentaria en febrero de 1984, al artículo 4 de la Constitución en materia de vivienda y que actualmente 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.¹

Entre las principales causas de la insatisfacción de la necesidad de vivienda de la mayor parte de la población nacional están en la concentración de la riqueza y de los ingresos y la falta de empleo debidamente remunerado para una gran parte de la población. Dicha situación se agrava por la inadecuada distribución de la población en el territorio y la especulación en el suelo urbano. Ante la imposibilidad de convertirse en demandantes solventes de las viviendas que se ofrecen en el mercado para renta o compra, por lo que la mayoría de la población tiene que resolver su necesidad de vivienda mediante una serie de formas cuya característica general es la de no reunir las condiciones mínimas de habitabilidad socialmente determinadas como son: vecindades, ciudades perdidas, tugurios auto construidos en lotes invadidos o en fraccionamientos ilegales y otras formas similares.

La carencia de la vivienda urbana, por su parte se manifiesta primordialmente en las dificultades de acceso al suelo urbano, el espacio limitado que existe en las ciudades, combinado con los requerimientos crecientes de espacio para diferentes propósitos e intereses, definen el marco de la lucha por el suelo urbano. Las dificultades de la planeación del uso del suelo resultan de la acelerada dinámica urbana y de que siendo la tierra la base para estructuras que tienen una larga vida, las decisiones tomadas tienen un efecto a largo plazo. Los patrones urbanos de uso del suelo son el reflejo de su estructura social, los grupos sociales más fuertes utilizan el mejor espacio. De esta manera, los cambios en las relaciones sociales afectan el uso del espacio urbano, puede decirse que la ciudad es una proyección topográfica de la estructura social, los continuos cambios socioeconómicos determinan los patrones de uso del suelo en una ciudad y por otro lado, el uso del suelo al definir la localización de varias de las funciones de la ciudad, influye en el desarrollo futuro de las urbes. El alza en los precios del suelo es un fenómeno común en las ciudades del país, siendo muchos los factores que afectan los precios de la tierra, uno de ellos es la falta de mecanismos de control en la especulación, lo que deja sin acceso al suelo urbano a una gran parte de la población.

El incremento en los precios de la tierra tiene muchos efectos. En primer lugar genera un alza en los precios de la vivienda, esto constituye una fuerte limitante para

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Sista México, 2004. p

los grupos de bajos ingresos de la población quienes se ven forzados a adquirir viviendas lejos de la Ciudad, elevando sus costos de transporte, o a invadir tierras. En segundo lugar incrementa la riqueza de los fraccionadores y propietarios de bienes raíces. Muchos migrantes, sin posibilidades de cubrir la renta o el precio del suelo, se asientan en forma espontánea, lo que origina inseguridad en la tenencia de la tierra, esta situación se acentúa por la disminución de la capacidad adquisitiva de los sectores de bajos recursos que ha provocado la inflación, la necesidad de vivienda se manifiesta en una de las mayores cargas económicas que soportan las familias de los trabajadores, ya que destinan gran parte de su salario al pago de renta, para la compra de un terreno, o para el pago del crédito de su vivienda y muchas familias viven en la absoluta carencia de habitar una vivienda digna, suficiente y en el momento que la necesitan. Con relación al poder adquisitivo de los salarios, los pagos destinados al arrendamiento de una vivienda están por arriba del 30% del salario mínimo del trabajador.

En los últimos años, los precios de los materiales de construcción han aumentado más rápidamente que el índice general de precios al consumidor, a lo anterior se suman algunos problemas de tipo institucional. Por una parte existe poco apoyo de alto nivel para satisfacer adecuadamente las necesidades de vivienda de los sectores de bajos ingresos, para los estratos bajos hay una multitud de organismos cuya coordinación es insuficiente. Los sistemas financieros no han sabido enfrentarse a la realidad económica y social de los sectores de bajos ingresos. Además de la escasez de recursos financieros, no hay mecanismos e instrumentos suficientes que garanticen los créditos otorgados a los sectores de menos recursos. Las personas de estratos socioeconómicos muy bajos no son sujetas de crédito ante ninguna institución bancaria, por lo que los sistemas de financiamientos bancarios están destinados a grupos de ingresos superiores al salario mínimo, con tasas de interés excesivamente altas. Otro aspecto importante es que con frecuencia se adopta un concepto de vivienda que ignora la forma de vida de los grupos sociales a los cuales se destina, por otra parte no se ha comprendido la importancia económica y social que representa la vivienda, por lo que se le otorga poca prioridad en la planeación global del gobierno.

La falta de un acuerdo en la concepción del mínimo de bienestar en materia de vivienda, ha propiciado que la mayoría de las personas que requieren de una vivienda estén fuera de la legalidad, ya que para la obtención de permisos y licencias de construcción existen diferentes y complicados mecanismos así como normas contradictorias y con frecuencia demasiado exigentes que retardan y encarecen la obtención de la vivienda. Todos estos fenómenos han dado lugar a una variada tipología de sistemas de vivienda y en la ciudad los principales sistemas de vivienda son las vecindades, las ciudades perdidas, las colonias proletarias, las colonias de paracaidistas, los conjuntos habitacionales y los barrios residenciales.

Las vecindades, este sistema fue una de las formas más usuales de ofrecer vivienda en renta por parte del sector privado, tuvo gran auge en los primeros decenios del siglo pasado, en la actualidad su importancia ha disminuido en forma notable. La gran mayoría de las vecindades son de uno o dos pisos con una parte de patio central fueron construidas antes de 1940 y se localizan en las zonas centrales de las grandes ciudades. La mayor parte tiene entre 20 y 50 viviendas de una o dos habitaciones, baños y lavaderos comunes. Los ingresos de la población que habita en vecindades varían en función del tiempo de residencia y del régimen de renta. Es necesario dividir el sistema de vecindades en las que tenían renta congelada y las de renta libre; las primeras por lo general están ocupadas por gente que tiene más tiempo como residentes y mayores ingresos y que esta muy ligada al barrio, estos residentes no dejan su vivienda aunque se incrementen sus ingresos.

Las ciudades perdidas, esta modalidad empezó a desarrollarse después de 1940, cuando se saturó el sistema de vecindades debido a la congelación de rentas. Es una distorsión del sistema de vecindades. Por lo general, las Ciudades perdidas son áreas que se localizan en los corazones de las manzanas, de tamaño pequeño, muy densamente pobladas y que no cuentan con servicios como el de agua potable y drenaje. Se encuentran en el circuito intermedio de la Ciudad y son tugurios sin ninguna planeación, la mayoría de sus habitantes son personas de muy bajos recursos, quienes a veces rentan desperdicios de materiales para construir su vivienda, la mayoría de sus habitantes no tienen expectativas de mejorar sus condiciones sociales, económicas e incluso físicas.

Las colonias proletarias o fraccionamientos populares, en la actualidad este sistema es el más importante en los grandes centros urbanos y concentra a la mayor parte de la población de estratos bajos. La mayoría de las colonias proletarias proveen lotes individuales, muchas veces sin servicios. Por lo común se localizan en la periferia de la Ciudad, muchas de ellas en tierra con características inadecuadas y generalmente no tienen fronteras que identifiquen barrios, la mayoría de los compradores son de ingresos bajos, pero no del nivel más bajo, o inversionistas especuladores.

Colonias de paracaidistas, esta modalidad es una distorsión del sistema de fraccionamientos populares, con un periodo de consolidación mucho más largo, pues no cuentan con la propiedad de la tierra, se ha convertido en la única opción para la gente de los estratos más bajos. Por lo general, estos asentamientos no cuentan con ningún servicio de urbanización y predomina la autoconstrucción paulatina.

Conjuntos habitacionales del sector público, este sistema constituye la respuesta más generalizada de los organismos oficiales encargados de la vivienda en todo el mercado, sin embargo, en México esta solución no está al alcance de la población más necesitada.

La mayoría de los conjuntos habitacionales que existen en el país fueron construidos por instituciones del sector público, se componen de edificios multifamiliares y los estándares físicos de las viviendas son de buen nivel, aunque estos conjuntos satisfacen las necesidades habitacionales de un número muy limitado de habitantes.

Fraccionamientos residenciales, en este sistema de vivienda, es el de las clases medias y alta de la población, los principales problemas que presenta esta modalidad son la subutilización del suelo y la traza urbana que se caracteriza por largos desarrollos de vialidad e infraestructura. Por lo común se ubican en los mejores lugares de la periferia de las ciudades, ocupan grandes extensiones de tierra y su mantenimiento representa una fuerte carga para los municipios en que se ubican.

De esta descripción acerca de la situación que guarda México en materia de vivienda se puede concluir, que la carencia de vivienda digna y decorosa en una alta proporción de la población tiene causas económicas, políticas y sociales y las soluciones privadas o gubernamentales han resultado del todo insuficientes. El problema de la vivienda es difícil, que para poder incidir en el, es necesario implantar soluciones audaces, ambiciosas y decididas de otra manera, la propia gente seguirá resolviendo su necesidad de abrigo de la forma y con los elementos que estén a su alcance. Ello como se ha visto se traduce en viviendas totalmente inadecuadas que provocan un crecimiento desordenado de las ciudades que a mediano plazo, se traducirá en problemas urbanos de gravedad creciente, cuya solución requerirá de mucho más recursos que los necesarios en este momento para un programa coherente de vivienda.

En México el déficit acumulado de vivienda también se debe a la tardía toma de conciencia del problema por parte de los sectores oficial y privado, al no afrontar con decisión política los problemas del crecimiento demográfico de la población, en lugar de apoyar el crecimiento de las grandes metrópolis, a los graves desequilibrios regionales, a la concentración de las actividades financieras y políticas, en pocos centros de decisión, y a no apoyar debidamente el crecimiento regional ordenado de las ciudades, mediante la fundación de buenos instrumentos para el desarrollo económico y el mejoramiento social. Así mismo la persistente inflación ha disminuido el poder adquisitivo de los salarios y los ingresos medios de las grandes mayorías de la población, obstaculizan los créditos; todo ello y la imposibilidad de ahorrar, han provocado fuertes incrementos en la demanda de vivienda. Los costos de la vivienda se han tratado de paliar mediante la minimización de todos sus estándares, logrando con ello sacar a una familia de un cuarto redondo para alojarla en otro, pero con la adición de una deuda; obteniendo con ello promiscuidad, hacinamiento, insalubridad y abatimiento del nivel social. Por lo que el derecho a la vivienda consagrado así por las Organizaciones Internacionales y en México en la reglamentación del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; obliga a los Estados a

proporcionar a sus pueblos un hábitat donde puedan vivir con dignidad y en forma adecuada con sus familias.

Dar la seguridad de un pedazo de suelo y de un techo donde cobijar a una familia, requiere cada vez de mayores recursos, sin embargo, mucho se puede lograr si la voluntad política de los gobernantes y de las autoridades competentes ponen sus mejores esfuerzos, actuando a tiempo y con eficiencia, al lado del pueblo demandante de vivienda y servicios públicos. Ya que las ciudades perdidas, el cuarto redondo y la carencia de servicios, afecta el futuro de millones de seres humanos, limitando sus posibilidades de desarrollo físico, cultural y espiritual. La concentración de acciones y hechos a conformado poco a poco la política de vivienda que han seguido las instituciones públicas y que en su momento tuvieron que ser ajustadas de acuerdo a las circunstancias de tiempo y lugar.

Así mismo el contenido eminentemente social del artículo 123 constitucional, permitió dentro de un marco jurídico, la lucha sindical por demandas de tipo económico y social para los trabajadores, que se han manifestado en la generación de vivienda, para los mismos, sobretudo en la modalidad de arrendamiento. Así el artículo 123 constitucional apartado A, fracción XII establece: 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 construir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos 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.² En este mismo orden de ideas el apartado B, del mismo artículo, que regula la relación laboral entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, fracción XI inciso f) señala: 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 estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para

² *Ibíd.*, p 77.

constituirlas, 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 correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgaran y adjudicarán los créditos respectivos.

El problema de la vivienda popular en nuestro país y especialmente, el de la vivienda en arrendamiento es necesario valorarlo en su relación que guarda con el comportamiento de variables demográficas como son los índices de natalidad, mortalidad y migración que nos llevan al análisis de la actual distribución poblacional y la explicación de sus porqués. Con voluntad política se pueden encontrar alternativas de solución a la problemática social de la carencia de vivienda para muchos sectores de la población, que en medio de la crisis económica, aun no resuelta, pero que sin embargo en la población existe la esperanza, al mismo tiempo frustración al ver imposible el ofrecimiento de una vivienda digna. Al conocer la relación dialéctica entre la población y vivienda permite determinar las tendencias demográficas, habitacionales, logrando identificar los problemas de nuestro pasado, presente y prevenir nuestro futuro respecto a la vivienda.

Es importante señalar que los daños ocasionados a los inmuebles por los sismos de septiembre de 1985, ocasionaron su mayor efecto en los sectores de la población con más bajos ingresos, que ocupaban viviendas, con elevados índices de hacinamiento, bajo el régimen de renta congelada. Aproximadamente cuarenta y nueve mil viviendas fueron afectadas y noventa mil familias se contaban entre las damnificadas, el impacto social fue desfavorable, movilizándose la población en torno a una demanda: la solución al problema habitacional, viviendas dignas y decorosas, apoyo a la autoconstrucción y vivienda progresiva. Atender el rezago habitacional implica la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento del parque habitacional existente. La generación de oferta de vivienda también se enfrenta a diversos problemas, entre los que destacan una regulación excesiva que se refleja en un complejo sistema de tramites; multiplicidad en la grabación fiscal, escasez de suelo con vocación habitacional, sobre todo en ciudades medias y en las grandes urbes, acceso limitado a fuentes de financiamiento, reducida innovación tecnológica que permita el uso de materiales regionales ecotécnicos y prefabricados, deficiencia en los sistemas de comercialización de materiales e insumos.

Reconociendo la problemática en que se encuentra inmersa la producción de vivienda, la autoconstrucción adquiere mayor importancia y por ello su universo debe ponerse al alcance de aquellos ciudadanos que no pueden acceder ni al suelo, y menos a una vivienda y para satisfacer la demanda de vivienda formal o autoconstruida deben implementarse diversas acciones como pueden ser: impulsar la participación ciudadana, en la solución de los problemas de los centros de población urbanos, fortalecer los canales de comunicación social; apoyar e

impulsar la formación de parques de materiales y productos para la construcción, apoyar la autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda, mediante acciones y mecanismos que vinculen a los miembros de la comunidad a través de la capacitación y el adiestramiento formando verdaderas redes de autoconstructores; promover centros de asesoría profesional que atiendan a la población involucrada en esta problemática y los asesoren en los aspectos social, económico, financiero, jurídico y técnico; demandar que las sociedades de crédito integren un sistema financiero accesible y operable, para apoyar la adquisición de terrenos y la edificación de vivienda; promover la introducción de infraestructura y servicios básicos, mediante programas de concertación con la sociedad, ayuntamientos, estados y federación. También existe la necesidad de establecer una buena relación entre el ramo de profesionistas con los trabajadores y sus sindicatos, para juntos lograr la apertura de nuevas oportunidades en programas efectivos de desarrollo socio-económico, específicamente de vivienda, elevando su producción, abatiendo poco a poco su déficit y mejorando su distribución.

Durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, se promovieron modificaciones legislativas, se adoptaron nuevos programas y acuerdos de financiamiento algunos con subsidios para impulsar la producción de la vivienda popular, pero dada la magnitud del problema es necesario buscar nuevos caminos, y reforzar otros ya transitados. Y ante la necesidad de resolver en forma masiva, el problema de la vivienda de los trabajadores, ello motivo la creación, en 1972 del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Los recursos del Infonavit se forman con la obligación patronal de aportar al fondo el 5% del salario íntegro de sus trabajadores, el 85% de esos recursos se destina a la producción de vivienda nueva y el 15% restante al otorgamiento de otros créditos para sus derecho habientes.³ Sin embargo aunque la participación del Infonavit es importante para el sector obrero, el déficit de vivienda que el país tiene, desde hace años, hace que los esfuerzos oficiales se difuyan en el problema; ello obliga a buscar otros causas y recursos para atender a este primordial satisfactor social y uno de esos causas puede ser la autoconstrucción. En México, se han hecho varios intentos de autoconstrucción de vivienda, con apoyo del Gobierno con éxito, pero sin embargo muchos profesionistas y personas interesadas, no creen que sea posible la producción masiva de viviendas autoconstruidas, soslayando el fondo del problema, que es esencialmente resultado de la situación económica y social de los necesitados de vivienda.

El gobierno del expresidente Carlos Salinas de Gortari, mostró interés por conocer la problemática de la vivienda, dentro de su realidad social, económica, financiera, de tecnología aplicada y con relación a su entorno ecológico. Se pronuncio en el sentido de que, para solucionar nuestro déficit habitacional,

³ Ley del Infonavit, editorial Pac, p 17.

habremos de utilizar en mayor grado los mecanismos financieros existentes, los programas sindicales y empresariales y sobre todo, promover la participación ciudadana en la autoconstrucción. También habrá que asegurar la oferta a bajo costo de suelo urbano para vivienda y servicios, mediante la transferencia a los gobiernos de los estados y los municipios, de terrenos de propiedad federal, la adquisición oportuna de reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra. La problemática de la vivienda se refleja en: Que el provisionamiento de la vivienda no ha mejorado, en números relativos, desde la década de los cuarenta considerando el crecimiento poblacional; el déficit habitacional se manifiesta en forma dramática en los países en vías de desarrollo, en la apropiación de terrenos que van desde invasiones hasta adquisiciones llevadas a cabo por el sector de la población económicamente más desprotegido; y la falta de una normatividad adecuada en la vivienda y la existencia de normas altas se traduce en segregación de los pobres a alcanzarla. En el México actual, inmerso en graves crisis, la corrosión ocasionada a todos y cada uno de los habitantes del país que padecen el grave problema de la vivienda; necesariamente esta se manifiesta con mayor impacto, sobre aquellos gastos que por su importancia y magnitud representa el mayor peso sobre la raquíta economía familiar, como son los pagos de renta o de un préstamo hipotecario. Los desequilibrios estructurales que padece la sociedad influyen negativamente en los niveles socioeconómicos de la población, este fenómeno es indicador de que el crecimiento económico nacional, no puede producir paralelamente un desarrollo equilibrado. Sin embargo, es evidente que el estado mexicano se esta modernizando y que ha habido un avance institucional para dar respuesta a los nuevos problemas del desarrollo, siendo posible a través de la ley y del derecho, ampliar la capacidad del Estado y de la sociedad para hacer frente a sus problemas.

La definición de la problemática de la vivienda es difícil, en razón de que su cuantificación responde a tres instancias:

- a) déficit absoluto que resulta de la diferencia entre el número de familias y el número de viviendas existentes.
- b) déficit de aceptabilidad, es decir si la vivienda cumple con el mínimo de características de habitabilidad, y
- c) déficit en los estándares de la vivienda, en cuanto a la relación de sus áreas con respecto al número de sus moradores; esto es, el grado de hacinamiento.

Considerando estas características en el año de 1970, existían 8,286,309 viviendas, para una población de 48,225,238, lo que represento un índice de hacinamiento de 5.8 de este total; de estas viviendas solo 66% era propia; el 41% tenia piso de tierra; y el 58% carecía de drenaje. Para el año de 1980, el inventario

censal resulta de 12,781,053 viviendas para una población de 67,395,826; y el índice de hacinamiento decreció a 5.27. se mantuvo el 66% de viviendas propias; de las que también decreció el número de las que carecen de piso a 33%, aunque en números absolutos se incremento a 800,000; el 35% aun carece de agua entubada y el 29% de drenaje. Otro factor importante lo constituyo el tipo de inversión; así entre 1950 y 1970, el sector público participa con 8% en la construcción de viviendas; el sector privado con 27% y el restante fue realizado por sus propios moradores. Para 1980, estimativamente la participación del sector público se elevo considerablemente hasta 34.43%; 20.17% el privado y el 44.40% por los moradores de la vivienda. En lo que a suelo urbano se refiere, dado el carácter especulativo del mercado privado de tierra para vivienda y su limitada regulación por parte del estado mexicano, la población de menores recursos ha venido cubriendo su necesidad de tierra para vivienda a través de la apropiación o adquisición de terrenos en forma irregular, determinando así la proliferación de asentamientos irregulares.

Los problemas urbanos también crecen en proporción al incremento demográfico y a las condiciones políticas, sociales y económicas. La ciudad no prospera por la mera suma de personas, sino que requiere resolver los problemas de distribución económica, división del trabajo, gobierno, infraestructura, equipamiento urbano, servicios públicos, ecología, siendo además necesario un consenso sobre estas normas, toda vez que es imposible que la ciudad funcione sin un mínimo de reglas, infraestructura, equipamiento, servicios y conservación ecológica, aceptadas unánimemente. La Ciudad es difícil de estudiar y comprender, por lo que es necesario captar la perspectiva de muchas actividades humanas y sus contenidos, muchos de ellos incluidos en el estudio de la sociología urbana. La existencia humana depende de un intrincado tejido de factores y fuerzas; realidades físicas, como espacio, edificación, infraestructura, servicios, población etc., que están íntimamente ligados a la realidad social; legislación, comunicación social, instituciones, opinión pública, derechos humanos, seguridad y otras. La Ciudad actual es de mayor complejidad, dado el tamaño, densidad de su población y actividades económicas, aún sin considerar el número y variedad de los servicios ofrecidos en ella, pero hay una razón importante para esa complejidad, el urbanismo domina la actual civilización, el estudio de la sociedad ha llegado a ser el estudio de la sociedad contemporánea. La ciudad es pues un lugar de contrastes, un entorno de extremos, que requiere de servicios, los cuales abarcan los requerimientos de la sociedad para el cumplimiento de sus funciones como órgano social, y la calidad de vida esta determinada por la disponibilidad y calidad de los servicios.

Dentro de los objetivos de las políticas de asentamientos deben ser entre otros: poner la infraestructura, el equipamiento y los servicios a disposición de aquellos que los necesitan, en el orden que los requieren y con un costo monetario o social que puedan sufragar. La justicia social depende de la forma en que estos elementos se distribuyan entre la población y la medida en que son accesibles, las necesidades en materia de infraestructura, equipamiento y servicios, son mayores

que la capacidad de las autoridades públicas para satisfacerlas. Por tal razón en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, los habitantes tradicionalmente se han suministrado ellos mismos vivienda y servicios rudimentarios. Por otra parte hablar de la vivienda, el suelo y el desarrollo urbano es involucrar el aspecto ecológico, sería obsoleto y fuera de contexto, pues las ciudades grandes o pequeñas son dependientes de su entorno y de otros sistemas ecológicos.

En una política convencional, el patrón de uso del suelo es un efecto residual de los programas de vivienda, no sucediendo lo mismo con una política que parta de la tierra; pues asegurada su tenencia y los estándares mínimos de servicios equipamiento, la política del gobierno pasaría a constituir un soporte del desarrollo progresivo de la vivienda, partiendo desde la misma base. La población económicamente débil está bajo la línea que separa la demanda económica de la mera necesidad de vivienda. Los pobres urbanos son relegados a tierras marginales de la periferia urbana, en subdivisiones de alto margen de utilidad, sin servicios y con una pobre accesibilidad, puesto que no están al alcance de la vivienda convencional que asegura buenos retornos económicos o políticos, a los que toman decisiones.

Los elevados precios de la tierra se han convertido en otro obstáculo para que el pueblo pueda acceder a un pedazo de suelo, aún con una política dirigida por parte del estado, se asume equivocadamente que los niveles de precios de la tierra bajarían como resultado de políticas que pretendan la ampliación de la oferta de suelo, ya sea por control de la tierra o por la liberación de controles; y en la realidad en ambos casos, los precios han seguido elevándose. La cantidad de tierra en el mercado depende de la elevación de los precios por dos razones, la primera es porque la tierra no es producida por el hombre y por lo tanto no se puede esperar que su precio baje o deje de subir por reducción de costos, como sucede en un mercado de producción competitiva; y en segundo lugar porque las ganancias derivadas de la venta de la tierra, siempre resultan de venderlas a mayor precio que el de compra y las ventas se hacen cuando los precios llegan a niveles acordes con las expectativas; de no ser así, no venden; por lo tanto situaciones de declinaciones en los precios de la tierra no deben esperarse, excepto en caso de crisis económica extrema.

Existen principalmente cuatro formas que determinan la demanda en el mercado del suelo:

- a) Tierra que demanda una familia, como valor de uso,
- b) tierra que demandan las sociedades, empresas e instituciones oficiales para la producción de vivienda,
- c) tierra demandada con propósitos de especulación y

- d) tierra demandada por el gobierno para atender el crecimiento de las ciudades (reservas territoriales).

De estas cuatro formas, la especulativa es la más activa, su impacto sobre los precios del suelo es más sentido en la ciudad, afectando también el valor de la tierra para los sectores de menores ingresos. La demanda especulativa por tierra es controlada, generalmente por dos tipos de agentes; los vinculados al sector financiero y por los que hacen subdivisiones locales y operan en pequeña escala. Desde una base individual, se tienen pocas posibilidades de adquirir un terreno a los precios del mercado o de obtener del sector público. Esto ocurre no sólo por el bajo nivel de ingresos, sino porque las subdivisiones son controladas por especuladores, por otra parte, la respuesta de los gobiernos depende de las presiones locales, por lo general débiles o fáciles de evadir; es por ello que la organización grupal de los demandantes es condición pre - económica para entrar al mercado del suelo urbano, y condición política para llamar la atención de los gobiernos sobre sus necesidades de asentamiento. En muchas de las veces las autoridades son tolerantes con relación a que la tierra publica disponible sea invadida o apropiada, si su efecto conduce a no proporcionar suelo sano, apto con la infraestructura que le permita acceder a las fuentes de trabajo. A largo plazo, los costos sociales que resultan de esa actitud tolerante, resultan considerablemente altos; su pago es hacinamiento, promiscuidad, insalubridad y deterioro social. Y cuando el Estado reprime las invasiones ó apropiaciones ilegales de suelo urbano, no hay alternativas para los pobres y solo les queda hacinarse en las viviendas precarias, existentes en arriendos o subarriendos.

Del acceso a la tierra y a la vivienda popular se desprenden las siguientes consideraciones:

- a) Acceso a asentamientos irregulares, para integrar a los sectores de bajos recursos,
- b) lo cual requiere tolerancia de las autoridades,
- c) restringe el acceso a tierra sana, apta, con acceso a infraestructura,
- d) conduce al hacinamiento, promiscuidad, insalubridad, deterioro de la calidad de vida y expande el sub - mercado del alquiler, y
- e) ni el hacinamiento ni el alquiler favorecen la reinversión necesaria para el desarrollo progresivo de la vivienda o para evitar su deterioro.

Parte de la solución al problema de vivienda se encuentra en el conjunto de las economías, mundial e interna; en mejorar las condiciones de vida del campo

evitando la migración hacia las ciudades; en planear las agrupaciones humanas, de manera que prevalezca la afinidad de las personas; en mejorar las carencias culturales; en la desconcentración de los centros urbanos; en prestar especial atención al aspecto del medio ambiente sobre la salud de nuestras ciudades; buscar una interdependencia entre el desarrollo urbano de la metrópoli y el desarrollo regional, mediante colaboración, ayuda mutua e integración de la dicotomía urbanarural y la observancia permanente del fenómeno urbano, para ir dando solución adecuada a la problemática de vivienda en arrendamiento.

La Ciudad de México presenta un déficit de un millón trescientas mil viviendas y la oferta no supera las siete mil viviendas anuales, lo cual dan a conocer integrantes de la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que el Distrito Federal, cuenta con una reserva territorial de quinientos mil metros cuadrados entre las dieciséis Delegaciones Políticas, y únicamente se podrán construir cerca de siete mil viviendas de interés social, lo que provocara el encarecimiento del suelo. Adolfo López Villanueva, Presidente de la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, señala que es necesaria una solución a la demanda habitacional que existe en la capital, y que tan sólo para el año dos mil uno, fue aproximadamente de cuatrocientas treinta mil viviendas. También manifestó que en materia de construcción de vivienda no deberá confrontarse el asunto de la reglamentación de la mancha urbana con el de la vivienda.⁴

La Asamblea Legislativa ha realizado foros de vivienda para el análisis del marco jurídico del uso del suelo, agua y vivienda, para que los legisladores cuenten con material suficiente para elaborar un dictamen en materia de vivienda, que sea discutido y en su caso aprobado en el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Con los foros también se busca garantizar que la construcción de vivienda no enfrente problemas de escasez de agua o que el uso del suelo no permita densidades para vivienda popular o para el repoblamiento.

A continuación revisaremos como esta regulada la vivienda en los diferentes ordenamientos legales de nuestro sistema jurídico:

Ley Federal de Vivienda publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1984. Es reglamentaria del artículo 4º 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.

⁴ Crónica Legislativa. Año 1, Número 12, 4 de diciembre de 2001, p 13.

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 las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda.

En el artículo 2° se establecen los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, los cuales quedan dentro de trece fracciones, siendo de especial interés las siguientes: 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; VII. El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente aprobados. Para todos los efectos legales, se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate.⁵

Artículo 4°. Los instrumentos y apoyos al desarrollo de la política nacional de vivienda que establece esta ley comprende: fracción VI. La promoción y fomento de la construcción de vivienda de interés social para destinarla al arrendamiento.

Dentro del artículo 6° se indica que: Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológico: fracción I. Formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, de conformidad con las disposiciones de esta ley y con las que dicte al respecto el Ejecutivo Federal así como coordinar los programas y acciones que tiendan a satisfacer necesidades habitacionales que realicen las entidades de la administración pública federal y las funciones y programas a fines que en su caso se determinen; II. Promover, coordinar o realizar los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal en los que se estimule la construcción de viviendas de interés social destinadas al arrendamiento.⁶

El Capítulo II De la programación de las acciones públicas de vivienda. Artículo 7° segundo párrafo de la fracción III. La programación de las acciones públicas de vivienda se sujetarán a lo dispuesto en esta ley, en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo y será congruente con los programas de desarrollo urbano y vivienda estatales y municipales, en los términos de los respectivos acuerdos de coordinación.

⁵ Ley Federal de Vivienda, editorial Porrúa, México 1999, p 229.

⁶ *Ibid.*, p 231

El artículo 11° señala que: Para el cumplimiento del programa Sectorial de Vivienda, las dependencias y entidades de la administración pública federal, en la programación de sus actividades, deberán: I. Promover la canalización de recursos financieros a tasas de interés preferenciales compatibles con el Programa Sectorial de Vivienda estimulando la construcción de viviendas de interés social destinadas al arrendamiento.

Dentro del Capítulo VIII De la coordinación con los Estados y Municipios y concertación con los sectores social y privado, artículo 57° El Ejecutivo Federal ejercerá las atribuciones que le confiere esta ley, cuando proceda, en coordinación con los gobiernos de los Estados y con los Municipales. Para tal efecto, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, actualmente Secretaría de Desarrollo Social en el marco del Sistema Nacional de Planeación, celebrará los acuerdos y convenios de coordinación procedentes en los que se establecerán las bases para la operación administrativa del sistema nacional de vivienda y para el apoyo a la ejecución de los programas de vivienda estatales y municipales; artículo 58°. Los convenios y acuerdos de coordinación del Gobierno Federal, con los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y los Municipios, para la operación del Sistema Nacional de Vivienda, se referirán, entre otros, a los siguientes aspectos: V. El otorgamiento de estímulo y apoyos para la producción y mejoramiento de la vivienda en renta.

La Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de julio de 1993, y adicionada por decreto publicado con fecha 5 de agosto de 1994. En su artículo 3° se establece: El ordenamiento territorial de los asentamientos 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: Fracción XV. El ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población; VXI. La regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular. Artículo 5°. Se considera de utilidad pública: III. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; V. La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular.⁷

En el Capítulo Segundo De la concurrencia y coordinación de autoridades artículo 6° se establece: Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determine la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 7°. Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las

⁷ Ley General de Asentamientos Urbanos, editorial Porrúa, México 1999, p 13.

siguientes atribuciones: fracciones V. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales; VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado; VII. Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento; VII. Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos; XII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado.

Artículo 8° Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: fracciones III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley; VII. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano; artículo 9° fracción X Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios; XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Capítulo Sexto de las reservas territoriales. Artículo 40° La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con el objeto de: I. Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda; II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda. Artículo 41° Para los efectos del artículo anterior, la Federación por conducto de la Secretaría, suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades de la administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios y, en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificaran: I. Los requisitos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, conforme a lo previsto en los planes o programas en la materia.

II. Los inventarios y disponibilidad de inmuebles para el desarrollo urbano y la vivienda; Las acciones e inversiones a que se comprometan la Federación, la entidad federativa, los municipios y en su caso, los sectores social y privado; Los criterios para la adquisición, aprovechamiento y transmisión del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; VI. Los compromisos para la modernización de procedimientos y trámites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro y registro público de la propiedad, así como para la producción y titulación de vivienda, y VIII. Los mecanismos e instrumentos financieros para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la edificación o mejoramiento de vivienda.⁸

Capítulo Séptimo De la participación social. Artículo 48° La Federación, las entidades federativas y los municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Capítulo Octavo Del fomento al desarrollo urbano. Artículo 51° La Federación, las entidades federativas y los municipios fomentaran la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para: II. El establecimiento de mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo regional y urbano y la vivienda; VII. La simplificación de los trámites administrativos que se requieran para la ejecución de acciones e inversiones de desarrollo urbano; IX. La modernización de los sistemas catastrales y registrales de la propiedad inmobiliaria en los centros de población; X. La adecuación y actualización de las disposiciones jurídicas locales en materia de desarrollo urbano.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996. Reformada por decreto publicado el 23 de febrero de 1999. Establece en su artículo 1. 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 y; a) El ejercicio de las atribuciones de la Administración pública del Distrito Federal; b) La participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas; y c) Las acciones de los particulares para que contribuyan al alcance de los objetivos y prioridades del desarrollo urbano y de los programas que se formulen para su ejecución. Serán de aplicación supletoria a las disposiciones de esta Ley, la Ley General de Asentamientos Humanos, el Código Civil, La Ley Federal de Vivienda y la Ley Ambiental del Distrito Federal.⁹

⁸ Ibid., p 32.

⁹ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, editorial Porrúa, México, 1999. p 44.

Estableciendo su 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 estos 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; XII. El mejoramiento de las zonas habitacionales deterioradas física o funcionalmente, donde habita población de bajos ingresos.¹⁰

En el artículo 3° Se establecen como prioridades entre ellas; fracción II. Los programas señalarán la ubicación de las zonas, áreas y predios, así como las relotificaciones destinadas a la vivienda y urbanización de carácter social y popular; los programas estimularán la aplicación de tecnologías, materiales y procesos para construir vivienda de interés social y popular de alta calidad.

Dentro de su Título VI De la participación social y la participación privada, Capítulo Único. 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, equipamientos y prestación de servicios públicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales en la determinación.

conservación y consolidación de la especialidad, 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. Así mismo, respetará y apoyará las diversas formas de organización, tradicionales y propias de las comunidades, en los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad para que participen en el desarrollo urbano bajo cualquier forma de asociación prevista por la ley.

La Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, en su artículo 82° establece: Una vez que la Procuraduría Social interviene, por así haberlo decidido las partes, se les invitará para que de común acuerdo se sometan a una composición

¹⁰ *Ibíd.*, p 12.

amistosa, donde la Procuraduría Social fungirá como mediador de los intereses en conflicto. De no aceptarse inmediatamente esta solución se hará constar que quedaran reservados los derechos de las partes para que los hagan valer de acuerdo a sus intereses ante la instancia que corresponda. Y el artículo 83° señala: Si se acepta la intervención de la Procuraduría Social por acuerdo de las partes en amigable composición, se fijaran los puntos sobre los cuales verse el conflicto, acatando los lineamientos convencionales de los interesados, para que el mediador pueda dirigir la controversia en conciencia y buena fé guardada, sin sujeción a reglas legales, ni formalidades de procedimiento, y pueda finalmente formular el acuerdo o sugerencia que corresponda.¹¹

Finalmente es de señalar que en 1950, la vivienda para renta representaba el 60% del mercado total de vivienda, en tanto que en 1987 sólo constituía el 8%. Si bien es cierto que esta considerable reducción se debe a que el financiamiento ha favorecido la adquisición de vivienda de interés social, y a los asentamientos irregulares que se han propagado, también es cierto que la legislación inquilinaria y el rezago de las rentas con respecto a las tasas de inflación han hecho que la inversión de vivienda para arrendamiento resulte cada vez menos atractiva.

Durante muchos años, la inversión en vivienda para arrendamiento constituyó una forma de ahorro o de inversión atractiva frente a otras formas de inversión, puesto que a pesar de su baja liquidez, implicaba una inversión poco riesgosa, de bajos costos administrativos y de elevados rendimientos reales. Algunos de los factores que han transformado a la vivienda para arrendamiento en una forma de inversión riesgosa e incapaz de competir con otras formas de inversión más productivas, se pueden enumerar las siguientes:

- a) La desfavorable situación jurídica para el arrendatario, que por muchos años origino el conjunto de leyes y normas que regulan a los contratos de arrendamiento, los aumentos a las rentas y en general, la relación entre el propietario y el inquilino, y
- b) La excesiva carga fiscal y complicación para llevar una adecuada administración (impuesto sobre la renta, impuesto predial, consumo de agua, pago de alcantarillado, cuotas del IMSS e INFONAVIT.)

En el Distrito Federal las disposiciones jurídicas que elevan los costos para el arrendatario eran de dos tipos: las contenidas en el Código Civil, que inhibían directamente a las transacciones de arrendamiento, y las disposiciones procesales que alargaban el tiempo necesario para la conclusión de un juicio de terminación de arrendamiento.

¹¹ Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, editorial Porrúa, México, 1999, p

Las disposiciones que más contribuyeron a crear un efecto de incertidumbre, sobre todo en periodos de elevada inflación fueron: la duración mínima de un año del contrato, la prórroga de dos años de este contrato a voluntad del arrendatario, el límite en el incremento anual de la renta al 85% de los aumentos al salario mínimo y el derecho al tanto.

La duración mínima de un año en el contrato de arrendamiento disminuyó la liquidez de la inversión. Esto resultó costoso sobre todo en periodos de inflación que se caracterizaron por cambios bruscos en precios relativos y en rendimientos alternativos en inversiones que resultaran más competitivas, por ejemplo todas las de corto plazo. A esto se añade que todo contrato era prorrogable hasta por dos años más a voluntad del arrendatario, de estar este al corriente en el pago de sus rentas, provocando una mayor incertidumbre en el rendimiento y en el plazo de la inversión. Ante todo esto los propietarios tendían a proteger de la limitante para el incremento de las rentas y de los costos de la incertidumbre por las expectativas de inflación estableciendo rentas iniciales muy elevadas, lo cual limitaba considerablemente el acceso a las viviendas en arrendamiento. La limitación del incremento en la renta y el posible incumplimiento en el plazo de desocupación del inmueble quizás fueron factores que, combinados, elevaron los costos y disminuyeron la competitividad de la vivienda para arrendamiento como inversión. El límite del 85% de incremento en relación con los aumentos del salario mínimo afectó directamente el rendimiento de este tipo de inversión, provocando que la caída de las rentas reales fuera mayor que la caída registrada por los salarios y, de acuerdo a las regulaciones sobre los contratos, esta caída de las rentas reales puede prolongarse por varios años, significando cuantiosas pérdidas para el propietario. Esta situación, aunada a los aumentos en los costos de construcción, ha traído como consecuencia la absoluta falta de incentivos para efectuar nuevas inversiones en vivienda para arrendamiento.

Además de las regulaciones anteriores, esta el derecho al tanto que otorgaba derechos al inquilino que estuviera al corriente de sus pagos, para poder comprar la vivienda que rentaba, en caso de ponerse esta a la venta, esta disposición aumentaba los costos de transacción en el caso de que el arrendador tuviera otras preferencias para la venta del inmueble. También cuentan las características que adoptaban los juicios de terminación de arrendamiento de casa habitación. Se ha estimado que en el caso de la Ciudad de México el tiempo total para concluir un litigio de esta naturaleza era de 862 días hábiles, es decir, casi cuatro años y que involucra 58 pasos procesales cuando menos.¹² Estas disposiciones jurídicas procesales han traído como consecuencia la elevación de costos, la caída en el

¹² MICHEL Marco A. Coordinador. AZUELA, Antonio, CONNOLLY Priscilla. COLUMB Rene, GARZA Gustavo, IRACHETA MARIN MAYDON, Alfonso y SCHTEINGART, Martha. Cuadernos Universitarios. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Universidad Autónoma Metropolitana, primera edición México 1988. p 28.

rendimiento de este tipo de inversión, la disminución significativa de la oferta de vivienda en arrendamiento y la falta de nueva inversión destinada a este rubro, así como el deterioro de la vivienda existente y el surgimiento de un mercado ilegal o periférico de vivienda en arrendamiento para los sectores de más bajos ingresos para los que el alquiler de la vivienda no es una elección propia, sino una alternativa obligada. Es frecuente encontrar que los propietarios no sólo han infringido la legislación que regula la relación arrendador- arrendatario, sino también leyes de carácter fiscal y de construcción, no cubriendo este tipo de viviendas con el mínimo de requisitos sanitarios y de construcción que establece actualmente la ley.

La legislación inquilinaria de 1985 para el Distrito Federal pretendía una relación equitativa entre los contratantes. Sin embargo su efecto fue contraproducente, al desincentivar dramáticamente la inversión en la construcción de vivienda para arrendamiento disponible en el mercado ilegal en el que los más afectados resultan ser los inquilinos de menores ingresos. Eliminar las trabas regulatorias que inhiben la inversión privada en vivienda para arrendamiento puede incrementar los acervos de vivienda para las personas de ingresos medios, por la construcción de habitaciones nuevas y la disponibilidad de viviendas en el mercado que de otra manera estarían ocupadas y filtrar las viviendas de menor precio a los grupos más pobres. Por lo que una política de vivienda que reduzca las trabas regulatorias incentivando la vivienda privada en renta, para los grupos de bajos ingresos puede tener un claro efecto redistributivo en beneficio de quienes menos acceso tienen a los mercados de vivienda.

Vistas las cosas así parece que la solución o el atenuamiento del problema de la vivienda en México implicaría, entre otras, la efectiva puesta en práctica de tres líneas de acción complementarias y mutuamente reforzantes: a) el abatimiento de costos, b) el incremento de la oferta y c) la redistribución de los financiamientos subsidiados y mayor accesibilidad a los mismos a través de esquemas crediticios que neutralicen los efectos de la inflación. Por vías de estos esquemas será posible disminuir los subsidios implícitos o explícitos en el financiamiento de la vivienda de ciertos sectores de la población; sin afectar la disponibilidad de vivienda, a la vez que se transfieren esos mismos subsidios a sectores de menores ingresos, elevando de esta manera la oferta de vivienda con el financiamiento disponible.

Por lo que se refiere al financiamiento de la construcción y la adquisición de vivienda, es necesario señalar que las limitaciones y distorsiones en este campo constituyen en la práctica el corazón del problema de vivienda y que consiguientemente el éxito que se obtenga al enfrentarlas y resolverlas representara en gran medida el avance que se experimente en la solución del problema.

La combinación de estrategias orientadas al abatimiento de costos de construcción y al incremento en la oferta de vivienda, es necesario redistribuir el

crédito para vivienda subsidiado por el gobierno, de tal manera que una proporción mayor del mismo se destine a los sectores de menores ingresos. Esto supone, el incremento del monto total del financiamiento destinado a este segmento inferior del mercado habitacional. Pero supone también un incremento de la eficiencia en el uso de los recursos habitacionales de tal forma que permita una transferencia neta de estos recursos en apoyo de los sectores de menos recursos. En esto precisamente reside la redistribución del subsidio, que consisten concretamente en liberar parte del financiamiento, subsidiado que se destina a los sectores de ingresos medios, para aplicarlos en la reducción del problema del financiamiento de los sectores más pobres. Es el sector más pobre en el que la relación beneficio - costo del financiamiento subsidiado que se otorgue si se evitan ineficiencias administrativas y distorsiones por prácticas corruptas puede alcanzar los mayores niveles.

Y es de señalar que los créditos otorgados para la adquisición de vivienda han adolecido de severas limitaciones en su accesibilidad debido a las altas tasas de interés nominales vigentes establecidas en razón de las expectativas inflacionarias. Estas limitaciones se manifiestan sobre todo en relaciones pagos - ingreso, generadas por retraso en los incrementos de sueldos frente a alzas de tipo inflacionario y en relación con las cuales se establecen las tasas de interés y en estructuras de pago dónde los primeros abonos se elevan.

CAPITULO III

5 La abrogación del decreto de 1948, obliga a incentivar la industria de la construcción de vivienda para arrendamiento participando los diversos sectores de la sociedad

La oferta de vivienda, esta constituida por el acervo de vivienda de calidad que existe en un momento dado y la construcción de vivienda nueva que incrementa dicho acervo cada año. La estimación de acervo de vivienda es particularmente difícil de calcular ya que se deben de restar de este las viviendas que se van deteriorando con el tiempo. Como el deterioro de la demanda depende de que tanto se invierta en su reparación y mantenimiento, y esto a su vez depende de los comportamientos cíclicos del ahorro en la economía, este factor puede reducir o incrementar la oferta de vivienda de manera dramática en lapsos muy cortos.

Atendiendo la distribución del ingreso entre la población y por otro lado la existencia de mecanismos de financiamiento o subsidios orientados a la adquisición o mejoramiento de viviendas, es posible identificar tres segmentos distintos en la estructura del mercado habitacional de México. El primer segmento esta integrado por unidades familiares de ingresos altos, es decir, ingresos familiares que equivalen o son superiores a una cifra del orden de diez veces el salario mínimo. Este segmento del mercado por sus ingresos, puede acceder al tipo de vivienda de mayor calidad. El ingreso de este tipo de unidades familiares garantiza la rentabilidad de la inversión en vivienda y el buen funcionamiento de la intermediación financiera. En términos generales hasta 1982, el buen funcionamiento del mercado habitacional para este segmento era óptimo en el sentido de que la demanda equiparaba a la oferta.¹

El segundo segmento comprende al sector de ingresos familiares medios, ósea aquellos que se ubican en un rango que va de dos y medio hasta diez veces el salario. Ese sector ha sido el destinatario por excelencia de los programas institucionales de créditos; de ahí que sus integrantes independientemente de los ingresos que hayan acumulado, por sus ingresos y por las características de su ocupación, han sido los beneficiarios potenciales y reales de los mecanismos de crédito que resultan de la política habitacional del gobierno. Es interesante conocer sobre su capacidad de demandar efectivamente vivienda. En 1988, por ejemplo, el costo de la vivienda más accesible era alrededor de veinte millones de pesos.

¹ CIAD, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. Vivienda y Estabilidad Política Alternativas para el Futuro Reconcebir las Políticas Sociales, editorial Diana, primera edición, México 1991. p 20.

Teniendo en cuenta esta cifra y el salario mínimo general para la Ciudad de México (tres millones de pesos anuales) y suponiendo que, como ocurre en otros países, se destina el 24% de los ingresos al pago de la vivienda,² por un período de veinte años, resulta que los miembros de este sector deben ganar por lo menos 2.57 veces el salario mínimo para poder acceder a este tipo de vivienda. Esto permite formarse una idea de la magnitud del problema que enfrentan las familias constitutivas de este segmento.

El tercer segmento del mercado habitacional comprende al sector más pobre formado por unidades familiares cuyos ingresos son menores a dos y media veces el salario mínimo. Como se ha apuntado, a este sector pertenece la mayoría de la población; es de rápido crecimiento y habita generalmente zonas que se construyen con una alta densidad y que frecuentemente carece de infraestructura o servicios urbanos comunitarios. El acceso al terreno y el tipo de construcción son a menudo ilegales, en el sentido de que infringen las leyes relativas a la urbanización y construcción, a pesar de que se hayan regularizado muchos de estos terrenos y hayan sido gradualmente dotados de los servicios mínimos.

La composición laboral de los integrantes de este tercer segmento del mercado habitacional es muy diversa. En algunos casos el jefe de la familia cuenta con una relativa estabilidad laboral, pero con mucha frecuencia esto no es así. Incluye a extensos grupos del sector informal, auto empleados y subempleados que no cuentan con una fuente fija de ingresos y no disfrutan de las formas establecidas de seguridad social, lo que reduce aún más sus oportunidades de acceder a los mecanismos institucionales de crédito. La insuficiencia e inaceptabilidad de las condiciones de las viviendas reales de este sector constituye la expresión más álgida del problema habitacional en México. Por ejemplo, las condiciones habitacionales en el Distrito Federal estudiadas por el entonces Departamento del Distrito Federal a raíz de los sismos de 1985 revelaron que en el centro de la Ciudad de México vivían dos millones de personas en azoteas, zótehuela, tapancos y en cuartos arrendados³

Por otro lado, los costos de alquiler de las viviendas para este sector representaban el 50% del salario mínimo, lo que es más del doble de la cantidad recomendada por el Banco Mundial. Por ejemplo, la renta mensual más barata por cuarto de azotea localizado en algunas de las colonias de la periferia era de ciento cincuenta mil pesos en aquel entonces (contra un salario mínimo de tres mil pesos), mientras que los ubicados en la zona clasificada como residencial llegaba a costar tres mil viejos pesos por una vivienda de tres por cuatro metros cuadrados, una

² Ibid., p 20.

³ Ibid., p 21.

pequeña cocina y un baño común para varios inquilinos. El problema habitacional de este sector de la población el más pobre y el más numeroso ha sido el origen de múltiples tensiones sociales que han ido adquiriendo expresiones políticas cada vez más intensas.

En una situación de inestabilidad económica como, la que se vivió en México durante la década de los ochenta, la industria de la construcción se vio afectada dando paso a la especulación y considerando que, el problema de la vivienda es un proceso que necesita de políticas a largo plazo y de condiciones favorables y predecibles que hagan atractiva la inversión a los inversionistas privados y propicien la oferta de créditos a plazos mayores y con tasas de interés menores, ya que en el pasado hubo créditos hipotecarios que con la crisis económica de mil novecientos noventa y cuatro los llevo a la ruina.

Sin un financiamiento adecuado los programas en materia de arrendamiento seguirán planteando grandes y loables objetivos, pero sin solucionar el problema sustancial. Ya que no se soluciona con que el Estado construya vivienda para determinado grupo de personas, o favorezca a determinada región sino que debe propiciar los mecanismos legales y financieros que permitan que los inversionistas incrementen sus acciones en este sector, que los particulares cuenten con financiamientos adecuados y que los grupos populares se organicen para la autoconstrucción buscando disminuir los costos. El Estado debe administrar mejor y que participe conjunta y solidariamente con la sociedad, en la creación de mecanismos y condiciones de financiamiento favorables que estimulen una mayor participación del sector social y privado.

Debe haber una coordinación entre las dependencias federales, los organismos públicos de vivienda, los gobiernos estatales y municipales, para una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, la descentralización de las decisiones en materia habitacional y la modernización de los organismos de vivienda. Sin embargo el financiamiento es uno de los factores medulares del problema de la vivienda.

Para incentivar la construcción de vivienda, es necesario consolidar las reformas constitucionales que permiten vender los ejidos y otorgar garantías a la propiedad en el campo, modificar las leyes inquilinarias en tal forma que hagan atractivo, rentable y seguro, el alquiler y compraventa de viviendas. En la medida en que más personas construyan para rentar o vender, en ausencia de inflación, las rentas tenderán a estabilizarse o bajar y habrá más familias mexicanas en mejores habitaciones. El gobierno no debe convertirse en constructor de viviendas con el dinero de los impuestos, sino que debe reducir las cargas impositivas y reglamentaciones sobre la construcción, para que los particulares inviertan en el

rubro de la construcción de vivienda para arrendamiento.⁴

Hasta los años cuarenta y antes de la creación de los sistemas hipotecarios para el acceso a la vivienda en propiedad, la producción de vivienda multifamiliar de alquiler se sostuvo con inversiones de propietarios de terrenos que encontraban rentable invertir un capital financiero en la producción de inmuebles para alquilarlos. Este capital inmobiliario rentista produjo hasta entonces la mayoría del alojamiento en la ciudad de México, tanto para los sectores de ingresos medios como para las mayorías de bajos ingresos. Este capital se apoyó, en un principio, sobre una gran concentración de la propiedad del suelo y posteriormente sobre su escasez crónica, para cobrar rentas inmobiliarias de monopolio, las cuales se fueron incrementando al ritmo del crecimiento urbano y de la demanda habitacional.

Utilizando primeramente, las construcciones existentes en el centro de la ciudad que ya no eran ocupadas por los sectores de altos ingresos. Las viejas casas coloniales fueron subdivididas y rentadas al nuevo proletariado urbano. Este cambio de ocupantes y de tenencia no hubiera sido posible sin la inmigración de los sectores económicamente privilegiados hacia los nuevos fraccionamientos de la periferia. Estos sectores sociales tenían el poder adquisitivo para ello, no solamente por disponer de los capitales necesarios, sino también por los ingresos derivados del alquiler de sus propiedades inmobiliarias en el centro de la ciudad.

Sin embargo, esta oferta de alojamiento de alquiler de bajo costo se rebeló rápidamente insuficiente. La demanda creciente de vivienda por parte de las masas de inmigrantes dinamizó la producción de nuevos fraccionamientos periféricos, al norte y al este del centro histórico. Una gran mayoría de los lotes fueron adquiridos por pequeños capitales para producir sobre ellos un nuevo tipo de arrendamiento barato como lo son las vecindades, y las pésimas condiciones habitacionales que las caracterizan hoy en día, derivan de lo que fue el motor de su producción como la búsqueda de la mayor rentabilidad que llevo a sus propietarios a reducir los costos de producción así como los espacios habitables. Este nuevo alquiler popular denunciado desde el principio como insalubre e inhumano, fue tolerado por las autoridades aunque no cumpliera con los reglamentos urbanísticos vigentes, particularmente en cuanto a los servicios sanitarios y ante la indiferencia de las autoridades que se limitaban a contemplar el alojamiento de la mano de obra requerida por el incipiente desarrollo industrial en construcciones de este tipo. La evolución de las técnicas de construcción, requerida por el incipiente desarrollo industrial en construcciones de este tipo. La evolución de las técnicas de

⁴ PAZOS, Luis, Problemas Socioeconómicos de México y sus Soluciones, editorial Diana, tercera edición, México, 1998, p108.

construcción, las incipientes reivindicaciones de los inquilinos y el mejoramiento progresivo en el cumplimiento dieron origen a una relativa mejora de las características constructivas de este alquiler de bajo costo. Los propietarios empezaron a construir lo que se llama actualmente edificios de departamentos. Este tipo de edificios de departamentos se ha seguido produciendo hasta hoy en las colonias populares periféricas consolidadas gracias a la intervención de pequeños capitales que logran obtener una cierta rentabilidad derivada de un fuerte nivel de hacinamiento, el incumplimiento de normas constructivas, como son: iluminación, ventilación, estacionamientos.

Sin embargo, los capitales financieros se retiraron del campo de la producción de vivienda de alquiler, el capital inmobiliario suele atribuir este hecho a dos razones fundamentales: el control público de las rentas (Los Decretos de rentas congeladas) y la existencia de alternativas de inversión más rentables en el mercado del dinero. A estas dos razones se añade otras, de igual o mayor impacto. Por una parte invertir en la producción de vivienda para renta a través de un préstamo bancario implica que se cumpla con las normas de construcción vigentes, lo que encarece el costo de producción reduce sensiblemente la rentabilidad potencial de este tipo de inversión y la desalienta, al mismo tiempo, el desarrollo y concentración de las actividades industriales, comerciales y de servicios en la metrópoli han generado nuevas oportunidades de inversión en otros sectores más rentables.

Es por ello que mientras los sectores populares buscaron otras alternativas para su alojamiento, los asentamientos periféricos irregulares y la autoconstrucción, paralelamente a ellos se desarrollaban los sistemas financieros de apoyo a la promoción inmobiliaria y los instrumentos hipotecarios para la compra de una vivienda nueva. Se puede pensar que varios capitales se reorientaron hasta este subsector de la producción habitacional.

El aumento constante de las rentas y la inseguridad jurídica que caracterizaron desde siempre al inquilinato popular producido por el capital inmobiliario rentista, se convirtió rápidamente en lo que se conoció y se conoce como el problema de la vivienda. Y se ha contemplado como una solución al problema de la vivienda obrera y el financiamiento público de la construcción de vivienda en arrendamiento, destinadas a los trabajadores. A pesar de algunas acciones en este sentido, será a partir de la década de los años cincuenta y hasta 1963 cuando la política habitacional del Estado Mexicano incluirá la producción pública de vivienda para renta, la cual estuvo a cargo de las instituciones de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado, las cuáles construyeron en conjunto viviendas. Estos dos organismos sufrieron pérdidas económicas dado que el precio de los alquileres permaneció prácticamente igual a lo largo del tiempo, lo que impidió cubrir los gastos de mantenimiento que fueron absorbidos en su presupuesto global.

Es a partir de 1963 que la promoción pública de vivienda de alquiler fue abandonada y se reorientó la aplicación de los recursos hacia el financiamiento de viviendas destinadas a ser adquiridas en propiedad con la creación del Programa Financiero De La Vivienda. Algunos investigadores sugieren que esta reorientación de la acción habitacional del Estado Mexicano se inscribe dentro de la búsqueda de una respuesta masiva a los severos déficits habitacionales y una política económica de impulso a la industria de la construcción como generadora de empleo.

Para el año 1994, el IMSS y el ISSSTE deciden vender la totalidad de los departamentos que estaban alquilados enfrentándose a una oposición por parte de los inquilinos. Estos argumentaban que era necesario rehabilitar los edificios antes de comprarlos, así como el hecho de que por sus bajos ingresos (algunos ya jubilados) no podrían acceder a la compra. Esta decisión de convertir a los inquilinos en propietarios debe analizarse con relación al llamado proceso de condominación, emprendido por los arrendadores privados algunos años antes y que recibió el apoyo de las autoridades del Distrito Federal para no cumplir con algunas normas del reglamento de condominios. Este proceso parece haberse acelerado a partir de la promulgación de las Reformas de 7 de febrero de 1985. Además de los estímulos fiscales a la producción privada de vivienda en alquiler, estos instrumentos programáticos introducen el fenómeno financiero a la construcción de vivienda de interés social destinada al arrendamiento. Los sistemas financieros específicamente destinados a la construcción de vivienda de alquiler eran los siguientes:

- a) Los créditos para la vivienda en arrendamiento del FOVI;
- b) Los créditos para vivienda terminada en arrendamiento otorgada por el FONHAPO.

En ambos casos, el inquilino tenía opción de comprar la vivienda después de determinado tiempo según se tratara del FOVI o del FONHAPO. Aunque predominó casi por completo el financiamiento público a la vivienda en propiedad, las instituciones vivendistas contribuyeron en forma indirecta a incrementar la vivienda de alquiler. Esta desviación de la política institucional se debe al alquiler irregular de viviendas de interés social a personas distintas a los beneficiarios originales. Una buena ilustración de este proceso son los efectos de los sismos de 1985 del Conjunto Urbano de Nonoalco - Tlatelolco. Se ha demostrado que la mayoría de los departamentos fueron cedidos irregularmente unos y arrendados también irregularmente otros. En 1985 40% de los damnificados declararon que estaban alquilando el departamento que habitaban en el momento de los sismos.

El arrendamiento irregular es también una práctica difundida en los conjuntos habitacionales para obreros y empleados del INFONAVIT y del FOVISSTE, así como conjuntos de interés social promovidos por el capital inmobiliario con apoyo del FOVI. Es igualmente conocida la práctica difundida hasta 1982 por parte tanto de particulares como de los mismos promotores inmobiliarios, de adquirir las viviendas subsidiadas por el FOVI para destinarlas al arrendamiento. Estas prácticas parecen responder, entre otras razones a créditos subsidiados, casos de corrupción sindical y de acaparamiento en la asignación de las viviendas, localización excéntrica de varios conjuntos, a la demanda de vivienda en renta por parte de sectores medios que no tienen los recursos suficientes para acceder a la propiedad de una vivienda; demanda a la cual ha dejado de responder el capital inmobiliario rentista.⁵

Parte del debate público en torno a la rentabilidad de las inversiones comprometidas, o no, en la producción de la vivienda de alquiler, para el capital inmobiliario rentista y es también la opinión de varios funcionarios públicos la baja constante de la rentabilidad de los capitales invertidos en inmuebles de alquiler es causa directa del retraimiento de las inversiones, de la escasez de la oferta y por ende del aumento de los precios. Para la Cámara de Comercio de la Ciudad de México, el inversionista privado se ha abstenido de destinar recursos a este renglón, por las siguientes razones: una política de insuficiente estímulo; complicaciones jurídicas en el manejo del arrendamiento; incremento de la carga fiscal en los últimos años, la congelación de rentas que hubo hasta el 30 de diciembre de 1992, fecha en que se publica el decreto que abroga el similar de 1948 que congelo las rentas; así como la incertidumbre y baja productividad en esta actividad.

Por su parte el gobierno federal estableció medidas que pretendieron fomentar las inversiones privadas mejorando su productividad básicamente mediante incentivos o desgravámenes fiscales. Si estas medidas beneficiaran a los arrendadores, resulta, sin embargo, muy poco probable que representen un aliciente para nuevas inversiones. En realidad el proceso inflacionario, la especulación monetaria se han constituido en factores de mucho mayor peso, para que los capitales se desinteresen del arrendamiento inmobiliario. Se puede preguntar si hoy en día, la producción e incluso la conservación de vivienda en arrendamiento no ha dejado de ser atractiva para la mayoría de los capitales. El problema de la vivienda en arrendamiento no se limita únicamente a una cuestión de rentabilidad económica de las inversiones.

⁵ MICHEL Marco A. Coordinador. AZUELA, Antonio, CONNOLLY Priscilla, COLUMB Rene, GARZA Gustavo, IRACHETA MARIN MAYDON, Alfonso y SCHTEINGART, Martha. Cuadernos Universitarios. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana, primera edición México, 1988, p 158.

Existen otros condicionantes, sociales y políticos, derivados de los conflictos de intereses que oponen arrendadores e inquilinos. Estos conflictos se producen en torno a dos cuestiones básicas: los precios de los alquileres y la seguridad en la ocupación de la vivienda.

Es de señalar que se canalizan insuficientes recursos hacia el mejoramiento de la vivienda, tarea que recae de hecho sobre los propietarios quienes lo deben solventar. El sector público financia el mejoramiento habitacional fundamentalmente cuando se trata de la sustitución de vivienda deficiente por vivienda nueva. Por lo demás se presume que la calidad física de las viviendas existentes y su conservación a lo largo del tiempo se da cuando los habitantes son propietarios de las viviendas. Queda la cuestión de la conservación y rehabilitación de las viviendas de alquiler de mayor antigüedad y grado de deterioro. Es poco probable que los arrendadores inviertan en el mantenimiento o la rehabilitación de sus propiedades, pues al ser la captación de mayores rentas la motivación del arrendador, éste renunciara a cualquier inversión adicional, excepto si ésta le permite incrementar su ganancia, por lo que la única medida que encontró hasta ahora el legislador es prohibir que sea arrendada una vivienda que no reúna las condiciones de higiene y salubridad exigidas por el artículo 2448 A del Código Civil, al mismo tiempo se hace responsable al arrendador de los daños y perjuicios causados al inquilino por el mal estado de la vivienda artículo 2448 B del Código en cita.

La posibilidad actual de dar solución a la problemática de la vivienda, de acuerdo a los parámetros hasta ahora aceptados por los sectores público, privado y social presentes en los diversos programas, han agotado ya sus caminos y estrategias, sin darnos cabal cuenta, la factibilidad de dar solución a la vivienda, en estos tiempos difíciles, en verdad se ha alejado de los programas financieros convencionales. México se encuentra en una etapa en la que es necesario entrar a un desarrollo masivo de las capacidades de su fuerza de trabajo; se hace imprescindible independientemente de los esfuerzos oficiales que se realicen proyectos a corto, mediano y largo plazo, participando los diversos sectores de la sociedad.

Por otra parte existe la problemática financiera; diversas acciones de política financiera y de cambio en las estrategias de otorgamiento de crédito se han intentado entre ellas:

a) Disminuyendo los costos de la vivienda, reduciendo su área, sus normas y estándares, hasta llegar a sacar a las familias de un cuarto redondo para alojarla en otro más caro con menores posibilidades de crecimiento futuro y cargándole una deuda.

b) Intentos de simplificación de la tramitación para la obtención de créditos, compuesta por una maraña de reglas, reglamentos, operaciones burocráticas, internas y complejas; todo ello traducido en un mayor costo final de la vivienda que detiene y suprime los esfuerzos de los necesitados de la morada, también de los promotores de las constructoras y de la misma industria de la construcción.

Y por otra parte las fuentes de financiamiento principalmente son de tipo presupuestal, de tipo bancario de ahorro externo e interno en sus múltiples modalidades tales como: ahorro y préstamo, hipotecas, sistemas de autoconstrucción, recursos institucionales o de ahorro compulsivos; varían en distinto grado, existiendo diversos criterios para la asignación de créditos; tipos de interés; plazos de amortización; tipos de adjudicación; en renta, en propiedad privada o social, y sistemas de indexación, en la mayoría de estas fuentes emplean garantías hipotecarias para el complemento de los créditos cabe denotar que los plazos para las amortizaciones son variables, van desde un año hasta treinta años. Por lo que resulta importante que se de la participación del sector público, social y privado en la participación en la industria de la construcción de vivienda en arrendamiento, dado que con la abrogación del decreto de 1948, la vivienda en arrendamiento tiene un rezago de varias décadas en las que no hubo construcción de nuevas viviendas, tampoco hubo la conservación o remodelación de las ya existentes y por otra parte la poca inversión que hubo se dirigió a otros rubros que generaran mayores rendimientos. Y es de señalar que algunas inversiones se destinaron a los condóminos principalmente a la vivienda de interés social o popular clasificadas como tales de acuerdo con la legislación federal y local en la materia. Por ello el panorama que se vislumbra en este rubro, es difícil y poco alentador, máxime que la población es joven y tiene la necesidad de una vivienda en arrendamiento, ya que para tener una vivienda propia es aún más difícil.

CAPÍTULO IV CONSECUENCIAS JURÍDICAS MOTIVADAS POR LA ABROGACIÓN DEL DECRETO DE 1948

1 Reformas al marco jurídico del arrendamiento inmobiliario

Finalmente en el capítulo cuarto se analizarán las consecuencias jurídicas como consecuencia inmediata de la abrogación del decreto de 30 de diciembre de 1948, como son las reformas al marco jurídico del arrendamiento inmobiliario dentro del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, las adiciones y modificaciones realizadas al Título Décimo Sexto Bis del Código en cita; así como las reformas publicadas en el Diario Oficial de fecha veinticuatro de mayo de 1996 al Código de Procedimientos Civiles que guardan relación con la materia de arrendamiento inmobiliario y el decreto de 19 de octubre de 1998 que continuo prorrogando la entrada en vigor de las reformas publicadas en el Diario Oficial con fecha 21 de julio de 1993.

El acceso a la vivienda en nuestro país tiene lugar a través de una gran variedad de relaciones sociales de propiedad. En el Sistema Constitucional Mexicano existen dos principios fundamentales que se relacionan con la propiedad de la vivienda. En primer lugar, el artículo 27 constitucional incorpora un conjunto de principios de filosofía política que se conocen comúnmente como la tesis de la función social de la propiedad y que se traduce en el abandono de la concepción que pone énfasis en la responsabilidad social del propietario y en el papel del Estado como garante de que la apropiación privada de la riqueza no redunde en perjuicio de los intereses de la colectividad. En segundo lugar, a partir de la reforma incorporada al artículo 4º de la Constitución en 1982, esta consagra el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Sin embargo a pesar de estas orientaciones generales, la propiedad de la vivienda se desarrolla en un contexto jurídico que tiende a contradecir, más que a reafirmar dichos principios.¹

Considero que es importante tener dentro de este tema una visión de los periodos en que se divide el desarrollo de nuestro país, el siglo XIX fue un periodo perdido en materia económica para México en razón de las constantes luchas por el poder.

¹ MICHEL Marco A. Coordinador. AZUELA, Antonio, CONNOLLY Priscilla. COLUMB Rene, GARZA Gustavo, IRACHETA MARIN MAYDON, Alfonso y SCHTEINGART, Martha. Cuadernos Universitarios. Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana, primera edición México 1988, p 43.

Desde el punto de vista económico, México se empieza a vertebrar con la llegada al poder de Porfirio Díaz, que comprendió el período de 1876 a 1911. Y aunque políticamente fue un dictador, el sólo hecho de mantener una relativa paz social durante tres décadas, independientemente de la falta de libertades políticas, sentó las bases para articular a México, en el ámbito económico. La creación de vías férreas y puertos durante la época porfirista brindó una infraestructura básica para integrar el país económicamente. Hasta la fecha esa infraestructura sigue apoyando el desarrollo económico. Al estallar los conflictos y luchas armadas conocidas como la Revolución Mexicana (1910-1917), al igual que sucede en casi todas partes donde surgen conflictos armados se frena el desarrollo económico; por lo que la violencia revolucionaria, la incertidumbre en la conservación de la vida, los cambios constantes de gobiernos, de leyes, los asaltos, las invasiones y la inseguridad en la propiedad, detuvieron el proceso de desarrollo económico en la segunda década del siglo XX.²

Durante los gobiernos de Álvaro Obregón (1920-1924), Plutarco Elías Calles (1924-1928) y los de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, período conocido como el Maximato (1928-1934), casi no hay crecimiento económico. Algunos años crece la economía, por ejemplo en 1925 y 1926 y en otros se derrumba como sucedió en 1927, de que se reduce el Producto Interno Bruto (PIB) en más del 10%. No aumenta el producto por habitante en la década, pero se logran equilibrar las finanzas públicas.

Bajo el gobierno del general Lázaro Cárdenas 1934-1940, se le atribuye al Estado, con base en leyes de gran contenido estatista, la planeación del desarrollo. Se establecen los planes quinquenales, se estatizan los ferrocarriles, las compañías petroleras y se intensifican las expropiaciones y reparto de tierras. La inseguridad inhibe la inversión en muchos sectores, aunque hay mayor crecimiento que en los períodos posrevolucionarios. Aumenta la inflación y la devaluación de la moneda. Baja la producción agrícola debido al reparto y la inseguridad agraria. Se incrementan las migraciones de campesinos al vecino país del norte.

La tendencia estatista de la economía se frena bajo el Gobierno del general Manuel Ávila Camacho que comprende los años de 1940 a 1946. Abandona la retórica socialista contra la inversión privada y consolida las expectativas de paz. Ávila Camacho hace a un lado las posiciones anticlericales que provocaron enfrentamientos estériles entre los mexicanos.

² Pazos Luis, Problemas Socioeconómicos de México y Sus Soluciones, Editorial Diana Tercera edición, México 1998, p 36.

La economía crece a tasas promedio anuales de más del 6%. Ese dinamismo se mantiene bajo el gobierno de Miguel Alemán, aunque hay devaluación monetaria. El llamado desarrollo estabilizador se inicia con Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), continua con Adolfo López Mateos (1958 - 1964) hasta Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) Esa época representa un período sólido de desarrollo del país en su historia.

El llamado desarrollo estabilizador se caracteriza por una baja inflación, gasto público casi equilibrado y bajos impuestos, se abandona con el gobierno del expresidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Y a partir de ese sexenio se inicia otro período llamado de desarrollo compartido, caracterizado por una mayor presencia del Estado en la economía. El gasto y la inversión pública se convierten en fundamentos del crecimiento. Los mayores gastos públicos son financiados con emisiones monetarias y endeudamiento. Las finanzas públicas se vuelven altamente deficitarias. El crecimiento es cíclico acompañado de inflaciones y devaluaciones.

Bajo el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se utiliza el dinero del "boom" petrolero para acrecentar la burocracia, las empresas y los organismos estatales. Desde Echeverría hasta López Portillo tenemos años de avances y retrocesos, crecimientos, recesiones e inflaciones, que generan fuertes distorsiones, especulaciones y mayores desigualdades sociales.

El período de Miguel de la Madrid (1982-1988) es de transición, los tres primeros años todavía son de estatismo. En los tres últimos se empieza a abrir la economía y a girar hacia lo que posteriormente Salinas llamaría el liberalismo social. De la Madrid no controla los efectos de la devaluación de más del 450% en el año de 1982, en las postrimerías del gobierno de López Portillo. Bajo su gobierno se acentúan los desequilibrios iniciados en los sexenios anteriores. La inflación acumulada bajo el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado fue de 4771% y la devaluación sexenal de 1447%. Durante ese gobierno se dieron las inflaciones y devaluaciones más altas.³

En el gobierno de Carlos Salinas se privatizan y desincorporan 361 empresas estatales, entre ellas teléfonos y la banca. Se firma el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. El nuevo " modelo " que parecía un éxito, termina en un fracaso por los actos violentos y por apoyarlo demasiado en la inversión financiera extranjera.

³ Ibid., p 39.

En 1994 se perpetraron enfrentamientos políticos, asesinatos y levantamientos, propios de la época posrevolucionaria, que ya parecían superados. Esos hechos violentos asustan a la volátil inversión financiera y crean las condiciones para que el ya sobrevaluado peso se devalúe. La devaluación de 1994, contrarresta muchos de los avances alcanzados en los cinco años anteriores. Las reformas económicas para liberalizar la economía, más las expectativas de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá trajeron a México hasta finales de 1992, cuarenta mil millones de dólares por la compra de acciones en la Bolsa y valores gubernamentales por extranjeros. Sin embargo, el atraso y las dudas sobre la ratificación por el Congreso Norteamericano del Tratado de Libre Comercio en 1993, crearon las expectativas de una devaluación, pues el volátil capital financiero podía salir del país en horas. Y gran parte de esos dólares ya se habían usado para financiar el déficit en balanza comercial. Los equilibrios con el exterior dependían de que los capitales extranjeros no tan sólo no salieran, sino que siguieran llegando. En noviembre de 1993 se ratificó el Tratado y en tan sólo dos meses, las inversiones financieras extranjeras en México se duplicaron.

Se esperaba que con el Tratado de Libre Comercio llegarían miles de millones de dólares en inversión directa, maquiladoras, industrias, hoteles, etc., que harían depender menos las cuentas del exterior de capital financiero. Pero a partir del 2 de enero de 1994 se cancelan o posponen decenas de proyectos de inversión directa por el conflicto en Chiapas. El gobierno no dio publicidad a ese hecho para no crear expectativas negativas. Lo único que siguió creciendo después de Chiapas fue la inversión financiera, cuya peligrosa volatilidad generó en parte el problema que afrontamos. Los fenómenos acontecidos en 1994, cambiaron la visión de los inversionistas extranjeros sobre México, en cuyas inversiones descansaban los equilibrios monetarios. Aunque la planta productiva, los cambios jurídicos, la privatización, la desregulación y el Tratado de Libre Comercio son buenas bases para un fuerte crecimiento económico, la confianza se perdió y la visión optimista mundial sobre la economía mexicana, se tornó en una pesadilla llena de malos augurios. Para algunos analistas internacionales, México fue la primera víctima de la globalización del capital financiero. Miles de millones de dólares, que a través de sistemas computarizados cambian en segundos su ubicación de un país a otro, generaron la crisis. Si bien la globalización de la inversión financiera puede convertir un placentero sueño en una terrorífica pesadilla, el tener demasiada inversión financiera para alimentar un déficit en balanza comercial, más una tensión política interna de guerrillas, secuestros, asesinatos políticos e incertidumbre, fueron las principales causas de lo que pasó en México en 1994 y no la globalización en sí misma.⁴

⁴ *Ibid.*, p. 40, 41 y 42.

Bajo este contexto diremos que prácticamente de 1932 a 1985, estuvo intacto el contrato de arrendamiento en el Código Civil, sin embargo con el propósito de enmendar y mejorar su reglamentación, que por su delicada misión social de ser el instrumental que salve escollos, que dirima controversias, pacifique y ordene las conductas litigiosas, siendo el conducto legítimo para administrar la justicia y que necesita no sólo estar acorde con las condiciones de la problemática actual, sino que la legislación, debe ser producto de visionarios al servicio de la sociedad, que prevea, que se anticipe a la conflictiva futura, y dentro de este intento por actualizar el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, se publicaron el 27 de diciembre de 1983 en el Diario Oficial de la Federación las reformas al artículo 2º del Título Especial de la Justicia de Paz ampliando la competencia de los Jueces de Paz por razón de la cuantía en los asuntos cuyo monto fuera por la cantidad equivalente a ciento ochenta y dos veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, así mismo se modificó el artículo 97 de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común y al entrar en vigor las reformas y conforme a las mismas, la materia de arrendamiento quedaría dentro de su competencia, cuando la cuantía del arrendamiento no excediera de ciento ochenta y dos veces el salario mínimo, tratándose de arrendamiento o de obligaciones consistentes en prestaciones periódicas, se computaría el importe de las prestaciones en un año, a no ser que se tratara de prestaciones vencidas.

Con lo cual resultaría afectada gran parte de los arrendatarios del Distrito Federal, considerando la renta que pagaban los arrendatarios de bienes inmuebles destinados para casa habitación, en consecuencia los inquilinos de medianos y bajos recursos económicos enfrentarían juicios rápidos, como lo es el juicio oral que establece la Justicia de Paz, limitándolos en sus medios de defensa y que para el caso de llegar a una sentencia únicamente la combatirían por la vía de Amparo y con el riesgo de ser desalojados. Desventajas que fueron superadas con la modificación al artículo 2º del Título Especial de la Justicia de Paz, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial con fecha 2 de octubre de 1984, sustrayendo de la competencia de los Jueces de Paz en Materia Civil, todo lo concerniente al arrendamiento de bienes inmuebles, competencia que se atribuyó a los Jueces de Primera Instancia en Materia Civil, con esta segunda reforma los Jueces de Paz ya no conocerían de los juicios en materia de arrendamiento inmobiliario.

Con la reforma del 1 de octubre de 1984, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre del mismo año, queda el artículo segundo del Título Especial de la Justicia de Paz en los siguientes términos: Conocerán los jueces de paz, en materia civil, de los juicios cuya cuantía no exceda de 182 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, a excepción de todo lo relativo a la materia de arrendamiento de inmuebles que será competencia de los jueces de primera instancia. Para estimar el interés del negocio se atenderá a lo que el actor demande.

Los réditos, daños y perjuicios no serán tomados en consideración si son posteriores a la presentación de la demanda, aun cuando se reclamen en ella. Cuando se demande el cumplimiento de una obligación consistente en prestaciones periódicas se computara el importe de las prestaciones de un año, a no ser que se trate de prestaciones vencidas en cuyo caso se estará a su monto total.⁵

Y el volumen de asuntos del conocimiento de estos juzgados disminuyo con el natural y desproporcionado aumento de los juicios en los juzgados de primera instancia. Asimismo se reformo la fracción I del artículo 97 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal señalando que: De los juicios contenciosos que versen sobre la propiedad o demás derechos reales sobre inmuebles, así como de los negocios de jurisdicción contenciosa común o concurrente cuyo monto no exceda de 182 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. Se exceptúan los interdictos, los asuntos competencia de los jueces de lo familiar y los juicios sobre arrendamiento de inmuebles.

Con motivo del aumento en el número de juicios en materia de arrendamiento, que venían tramitándose en los Juzgados Civiles, fundamentalmente los relativos a bienes inmuebles destinados al uso de casa - habitación, litigios que en gran medida venían obstaculizando la pronta administración de Justicia, tanto de ellos, cuanto de otros juicios respecto de las materias competencia de los Jueces Civiles de Primera Instancia, lo cual hacia necesario tomar medidas para atender en el menor tiempo su tramitación. Así el rezago de los Tribunales y el inmoderado empleo que se hacia del Juicio de Amparo en los juicios de arrendamiento por parte de los inquilinos en su afán de prolongar aquellos y por otra parte, la desmedida actitud de los arrendadores de alquilar sus inmuebles por el menor tiempo posible, con desproporcionados aumentos de renta, hicieron necesaria la reforma a la materia de arrendamiento inmobiliario.

Por lo que se reformo y adiciono el Código Civil, Código de Procedimientos Civiles, Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común, todos del Distrito Federal, publicándose el 7 de febrero de 1985 en el Diario Oficial de la Federación, las reformas que tuvieron como objetivo tutelar y proteger los derechos de los arrendatarios al mismo tiempo armonizar los derechos de estos y de los arrendadores, con el propósito de buscar una mayor equidad en la relación jurídica que se establece entre las partes por virtud del contrato de arrendamiento. Así como la necesidad de estimular la inversión de los sectores público, social y privado en arrendamiento. Reformas que tuvieron un impacto social, político y económico importante y que originaron un grave problema en materia de arrendamiento inmobiliario, porque en principio beneficiaron al arrendatario con juicios largos y

⁵ Diario Oficial de la Federación de 2 de Octubre de 1984, p 4.

desgastantes, pero finalmente los resultados les fueron desfavorables; sin embargo la realidad es que en términos generales los resultados fueron lamentables a largo plazo.

Con las reformas de 7 de febrero de 1985 se reforman y adicionan diversas disposiciones relacionadas con inmuebles en arrendamiento. Y estableciendo su Artículo Segundo que: Se adiciona al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal el Título Décimo Cuarto Bis De las Controversias en Materia de Arrendamiento de Fincas Urbanas Destinadas a Habitación, cabe hacer la aclaración que en el decreto aparece como Título 14 Bis, obedeciendo a una fe de errata, o bien a un error de origen, siendo correcto Título 16 Bis. Dentro de esta reforma, el Artículo Tercero señala que se reforman entre otros artículos el 2º del Título Especial de la Justicia de Paz, adicionando un párrafo para sustraer de dichas autoridades las cuestiones de arrendamiento inmobiliario, cuya competencia se reserva a los Jueces de Primera Instancia del orden Común, quedando en los siguientes términos: Cuando se trate de cuestiones de arrendamiento inmobiliario, serán competentes los Jueces del Arrendamiento Inmobiliario en los términos fijados por la Ley, igualmente se hicieron reformas y adiciones a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, con la finalidad de crear los Juzgados de Arrendamiento Inmobiliario que hasta esa fecha no existían y que en lo sucesivo conocieran de los juicios relativos a esa materia y cuyo número sería determinado por el Pleno del Tribunal, para que la administración de justicia sea pronta y expedita. Los Jueces del Arrendamiento Inmobiliario son competentes para conocer de todas las controversias que se susciten en materia de arrendamiento de inmuebles destinados a habitación, comercio, industria o cualquier otro uso, giro o destino permitido por la ley.

Con las reformas de febrero de 1985, el legislador busco favorecer al arrendatario considerando que es una clase social y económicamente muy golpeada, con dichas reformas el arrendador fue perdiendo el interés en la inversión en construcción de bienes inmuebles en arrendamiento y la construcción habitacional en el Distrito Federal empezó a decaer aún más. En consecuencia, la legislación inhibió la inversión por parte de compañías privadas en este sector.

Por otra parte las reformas de 1985 establecieron en términos generales en el Código Civil para el Distrito Federal, que las disposiciones del Capítulo IV del Título Sexto de la Segunda Parte del Libro Cuarto, en materia de arrendamiento inmobiliario son de orden público e interés social y por tanto irrenunciables, la duración mínima de todo contrato de arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación la habitación sería de un año forzoso y prorrogable por dos años más a solicitud del arrendatario siempre y cuando estuviera al corriente en el pago de las rentas, la cual se estipularía en moneda nacional, el contrato de arrendamiento se otorgaría por escrito y se registraría ante el Departamento del Distrito Federal, los

causahabientes del arrendatario podían continuar disfrutando del bien arrendado después de la muerte de aquel, el inquilino tenía derecho de preferencia para la celebración de un nuevo contrato, tenía el derecho del tanto, pudiendo operar la tacita reconducción, la renta se incrementaría anualmente, como máximo el mismo porcentaje de incremento que hubiera experimentado durante el último año el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Y en todo contrato de arrendamiento para habitación sería obligatorio el contener integras las disposiciones del Capítulo IV antes referido. Con las reformas efectuadas al Código Civil para el Distrito Federal, en lo relativo al arrendamiento de inmuebles destinados a la habitación, fue necesario adicionar nuevas disposiciones dentro del Código de Procedimientos Civiles y conforme al artículo segundo transitorio de las reformas en comento, se adiciono al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el Título Décimo Cuarto Bis De las Controversias en Materia de Arrendamiento de Fincas Urbanas destinadas a Habitación; disposiciones que regularon el procedimiento que debía observarse en los juicios que versaran sobre las controversias de arrendamiento de bienes inmuebles destinados a la habitación, con lo cual se dio origen a un procedimiento especial.

Dentro de dicho capítulo el artículo 957 estable que las controversias relativas al arrendamiento de fincas urbanas que señala el Capítulo Cuarto del Título Sexto del Código Civil le serian aplicables las disposiciones del nuevo título con excepción del Juicio Especial de Desahucio, el que seguiria observando el procedimiento establecido en el Capítulo Cuarto Título Séptimo del mismo código. Con las reformas de 1985, el Juicio Especial de Desahucio, no sufrió modificaciones. En este mismo artículo se concedieron las más amplias facultades al Juez para decidir en forma pronta y expedita, lo que en derecho convenga, lo que constituyo una innovación en esta materia. Para el ejercicio de las acciones prevista en el título, como requisito deben exhibirse el contrato de arrendamiento, en caso de haberse celebrado por escrito y cuando no se tuviere, previo al juicio se pueden promover unos medios preparatorios para el efecto del otorgamiento del contrato de arrendamiento; también se estableció una instancia conciliatoria entre las partes, como acto procesal obligatorio, audiencia conciliatoria que estaría presidida por el Conciliador del Juzgado lo cual fue otra innovación en el procedimiento.

Es de señalar que en el procedimiento establecido en el Título Décimo Sexto Bis anterior a las reformas de 21 de julio de 1993, se establecía que: Una vez admitida la demanda, con las copias de traslado exhibidas se correrá traslado a la parte demandada, y se le emplazará para que la conteste en un término de cinco días, el demandado formulará la contestación en los términos previstos por el artículo 260 de Código de Procedimientos Civiles. Si opusiere excepciones de conexidad, litispendencia o cosa juzgada, se dará vista con ellas al actor para que ofrezca las pruebas que considere oportuno. En los casos en que oponga reconvencción, se correrá traslado con ella al actor a fin de que conteste en un término de cinco días.

En caso de que el arrendatario no conteste la demanda o no conteste la reconvencción, se entenderán en uno y otro caso negados los hechos. Una vez contestada la demanda o, en su caso, la reconvencción el juez señalara de inmediato fecha y hora para la celebración de una audiencia previa y de conciliación dentro de los cinco días siguientes. Si una de las partes no concurre sin causa justificada, el juez la sancionará con una multa hasta por los montos establecidos en el artículo 62 fracción II del código en cita. Si dejaren de concurrir ambas partes sin justificación, el juzgador las sancionará de igual manera. En ambos casos el juez procederá a examinar las cuestiones relativas a la legitimación procesal y luego se procederá a procurar la conciliación que estará a cargo del conciliador adscrito al juzgado. El conciliador escuchará las pretensiones de las partes y propondrá alternativas de solución al litigio, procurando una amigable composición. Si las partes llegan a un acuerdo, se celebra un convenio y si reúne los requisitos de ley y una vez aprobado por el juez tendrá fuerza de cosa juzgada, dándose por terminado el juicio.

Cuando existe desacuerdo entre los litigantes, el juez continuará con el desarrollo de la audiencia, y con las más amplias facultades de dirección procesal, examinará en su caso, las excepciones de conexidad, litispendencia y cosa juzgada, con el fin de depurar el procedimiento. La resolución que dicte el juez en la previa y de conciliación será apelable en el efecto devolutivo. Concluida dicha audiencia, el juez mandará recibir el juicio a prueba por el término de diez días que empezaran a contar desde el día siguiente al de la notificación del auto que manda abrir el juicio a prueba. Y para el ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de pruebas, se seguirán las reglas establecidas para el juicio ordinario civil. Dentro de los ocho días siguientes a la conclusión del período de ofrecimiento de pruebas, el juez citará a las partes a la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia. Estableciéndose el principio de oralidad como base del procedimiento. En la audiencia, las pruebas se desahogaran en el orden que el juez determine, atento a su estado de preparación, se oirán los alegatos de ambas partes y el juez pronunciará su sentencia de manera breve y concisa o a más tardar dentro de los ocho días siguientes a la celebración de la audiencia, conforme al artículo 964 del Código de Procedimientos Civiles.

Por otra parte quedo abolida la suspensión del procedimiento por la tramitación de incidentes, los cuales se substanciaran en los términos del artículo 88 del Código de Procedimientos Civiles, pero la resolución se pronunciará en la audiencia incidental. El artículo 966 establecía que la sentencia definitiva sería apelable en ambos efectos, por lo tanto la misma no podía ejecutarse, observando lo previsto en los artículos 701 y 702. Las demás resoluciones que se dictarán durante el procedimiento serían apelables en el efecto devolutivo atendiendo lo dispuesto por los artículos 694, 695, 697 y 699 del Código de Procedimientos Civiles. La apelación debía interponerse en la forma y términos previstos por el Título Décimo Segundo del Código en cita. En todo lo no previsto regirán las reglas generales de este Código de Procedimientos Civiles, en cuanto no se opongan a las disposiciones del presente título.

La política salinista en materia habitacional tuvo como finalidad hacer regresar la inversión de capitales en la construcción de inmuebles para arrendamiento, por lo que presento al Congreso de la Unión un proyecto de reformas que se adecuaron a la realidad, tratando de equilibrar los derechos y obligaciones de arrendador - arrendatario. Las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1993, inclinaron abiertamente la legislación a favor del arrendador, en aras de un equilibrio, igualmente se busco que nuestra legislación fuera similar con la de los países ligados al Tratado de Libre Comercio celebrado con México, se considero que reformando las condiciones para renta de casa- habitación liberaria el costo del arrendamiento para viviendas y los periodos mínimos de ocupación generarían oferta estimulando el regreso de capitales.

La importancia de la vivienda en arrendamiento y las causas que han inhibido su desarrollo, fueron aspectos que se contemplaron en las políticas de vivienda, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 y en la integración del Programa Nacional de Vivienda 1990 - 1994, en lo relativo a vivienda para renta se marcaron tres líneas estratégicas:

1. Ampliar la oferta, considerando que a mayor oferta menor costo del arrendamiento;
2. apoyar a los inquilinos para que puedan comprar los inmuebles que están rentando y;
3. hacer las modificaciones requeridas en la legislación, para lograr una relación más realista entre arrendador y arrendatario.

La vivienda en renta es muy importante para la solución del problema de donde vivir y que en ocasiones por diversas razones, no se puede vivir en una casa propia, algunas de las condicionantes pueden ser como la localización inadecuada de viviendas en la periferia de las ciudades, el desarraigo social y los altos costos de transporte que obligan a sectores importantes de la población a rentar en lugar de adquirir vivienda en propiedad. Por lo que la vivienda en arrendamiento representa una solución para aquellos que no pueden o bien no quieren adquirir un inmueble, también es una alternativa habitacional que es imprescindible atender y estimular. Por su trascendencia e impacto social y atendiendo lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, se reforma y adiciona la ley, por lo que el 21 de julio de 1993 se publican en el Diario Oficial de la Federación, las reformas hechas al Código Civil, Código de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de Protección al Consumidor, en todo lo relativo a la materia de arrendamiento inmobiliario, las cuales reformulan la intervención del Estado en materia inquilinaria.⁶

⁶ CATALÁN VALDÉS, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda, editorial Fondo

Estas reformas buscan una nueva dinámica de estímulo a la generación de vivienda para alquiler.

Dentro del arrendamiento inmobiliario algo de suma importancia, era poner fin a los contratos de renta congelada que inhibieron la expansión de oferta de vivienda para renta y que afortunadamente con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1992, paulatinamente quedo abrogado el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1948. Y como consecuencia de la abrogación de este último, el cual continuo con la congelación de las rentas por casi cincuenta años y congruente a ello hubo que reformar el ordenamiento jurídico que regula el arrendamiento, toda vez que desde 1985 fecha en que se efectuaron reformas en esta materia tanto en el Código Civil como en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no se había actualizado tal ordenamiento, es de señalar que las reformas de 1985, resultaron demagógicas ya que favorecieron al arrendatario, existiendo una inequidad entre arrendador y arrendatario.

Ante tal situación el 7 de julio de 1993, el Ciudadano Presidente en aquel momento Licenciado Carlos Salinas De Gortari, envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa para adicionar, modificar y derogar diversas disposiciones del Código Civil, para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al

Consumidor, que regulan el arrendamiento, cinco días más tarde la Cámara de Diputados aprobó las diversas reformas a la legislación inquilinaria y el 14 de julio del mismo año, la Cámara de Senadores aprobó la iniciativa, finalmente las reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1993, mismas que entrarían en vigor 90 días después de su publicación, es decir, el 19 de octubre del mismo año, con lo cual se establece un nuevo régimen legal en materia de arrendamiento inmobiliario.

Estas reformas plantean como objetivos principales: modificaciones que permitan alentar la inversión de bienes raíces para la vivienda en arrendamiento, con ello fomentar su construcción y el funcionamiento del mercado inmobiliario, que los arrendadores entreguen inmuebles en condiciones de seguridad e higiene, así como realizar las mejoras a los mismos y suprimir la competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor en materia de arrendamiento inmobiliario para casa - habitación; y con este nuevo marco jurídico tener procedimientos ágiles y expeditos que eliminen prácticas nocivas, reducir sustancialmente el número de los asuntos inquilinarios que se tramitan en los Juzgados de arrendamiento inmobiliario.

Con la falta de vivienda se requiere que las partes cuenten con normas sustantivas claras y bien determinadas, así como procedimientos ágiles, breves que no signifiquen elevados costos en su tramitación para las partes, ni propicien retraso al procedimiento, esto es, retardar la impartición de justicia, evitando el excesivo costo procesal a cargo del Estado que debe atender la cantidad excesiva de juicios que se presentan en los juzgados de arrendamiento inmobiliario.

No analizaremos las reformas hechas al Código Civil para el Distrito Federal sin embargo, es importante señalar que se deroga la disposición que establecía un año forzoso como duración mínima para todo contrato de arrendamiento, así como la obligatoriedad de prorrogarlo por dos años más; con la legislación anterior a las reformas prácticamente se obligaba al arrendador a rentar una vivienda como mínimo tres años, y con esta reforma desaparece la obligatoriedad de indexar el incremento de las rentas. La legislación anterior a las reformas también establecía que los arrendadores aumentarían las rentas en un porcentaje por abajo del salario mínimo. En el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, se reformaron, adicionaron y derogaron varios artículos con el objetivo de que los juicios resulten rápidos y expeditos. Antes de las reformas un juicio de arrendamiento podía alargarse al grado de durar más de cinco años, esto era fácil porque la misma legislación estaba redactada en tal forma que permitía promover recursos improcedentes que únicamente retardaban los procedimientos, por lo que rentar una vivienda, significaba prácticamente para el arrendador trasladar la posesión al arrendatario por tiempo indeterminado y actualmente un juicio puede resolverse en tres meses. La reforma de julio de 1993, busco acabar con numerosas prácticas que regularmente se utilizaban y que perjudicaban tanto a los arrendadores como a los arrendatarios, las nuevas reformas eliminaron trámites propiciando una mejor distribución de responsabilidades, para lo cual se busco adecuar la estructura legal aplicable a la realidad que vive el sector inquilinario, tratando de crear condiciones de equidad entre las partes.

La reforma del 21 de julio de 1993 al Código de Procedimientos Civiles y en materia de arrendamiento inmobiliario en su artículo segundo establece que, se reforman los artículos 42, 114 fracción VI, 271, cuarto párrafo; 957 a 966 y la denominación del Título Décimo Sexto - Bis; se adicionan los artículos 285 y 517 con un último párrafo respectivamente; se derogaron los artículos 489 a 499 y 525 último párrafo.

Como ya se menciona, se reforma el artículo 42, el cual establecía que: En las excepciones de litispendencia, conexidad y cosa juzgada la inspección de los autos será también prueba bastante para su procedencia. Una vez con la reforma en comento dicho artículo quedo en los siguientes términos: en las excepciones de litispendencia, conexidad y cosa juzgada, la inspección de los autos será también

prueba bastante para su procedencia, salvo las relativas a los juicios de arrendamiento inmobiliario, en los que solamente serán admisibles como prueba de las mismas, las copias selladas de la demanda, de la contestación de la demanda o de las cédulas de emplazamiento del juicio primeramente promovido, tratándose de las dos primeras excepciones, y en el caso de la segunda, se deberá acompañar como prueba, copia certificada de la sentencia y copia del auto que la declaró ejecutoriada.

Artículo que sufrió otra reforma, la cual fue publicada el 24 de mayo de 1996, para quedar en los siguientes términos: La excepción de cosa juzgada deberá tramitarse incidentalmente, dando vista a la contraria por el término de tres días, debiéndose resolver en la audiencia previa, de conciliación y de excepciones procesales, si al oponerla o antes de dicha audiencia exhibe copia certificada de la sentencia y del auto que la haya declarado ejecutoriada en que funde la excepción. El Tribunal siempre podrá ordenar, cuando lo considere necesario y se pueda practicar en el Distrito Federal, la inspección de los autos de la que derive la cosa juzgada. En los juicios de arrendamiento inmobiliario, solamente serán admisibles como prueba de las excepciones de litispendencia, conexidad y cosa juzgada, las copias selladas de la demanda, contestación de la demanda o de las cédulas de emplazamiento del juicio primeramente promovido, tratándose de las dos primeras excepciones, y en el caso de la última, se deberá acompañar como prueba, copia certificada de la sentencia de segunda instancia o la del juez de primer grado y del auto que la declaró ejecutoriada. Si la copia certificada mencionada llegare a juicio con posterioridad a dicha audiencia, la excepción se resolverá de modo incidental.

Se reformo la fracción VI del artículo 114 del Código de Procedimientos Civiles; a efecto de eliminar del proceso la notificación personal que debía hacerse en el domicilio señalado por los litigantes, cuando la resolución decretará la ejecución de la sentencia condenatoria. Estableciendo que: la sentencia que condene al arrendatario de casa habitación a desocuparla. Siendo objeto de una reforma más, misma que fue publicada el 16 de enero del 2003 en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue: La sentencia dictada por el juez o la Sala del Tribunal que ordene al arrendatario de casa habitación a desocuparla, así como el auto de su ejecución.

También se reformo el artículo 271 cuarto párrafo, quedando en los siguientes términos: Se presumirán confesados los hechos de la demanda que se deje de contestar. Sin embargo, se tendrá por contestada en sentido negativo cuando se trate de asuntos que afecten las relaciones familiares, el estado civil de las personas y en los casos en que el emplazamiento se hubiere hecho por edictos. Teniendo la ley un sentido proteccionista para el arrendatario, toda vez que si no contestaba la demanda, se entenderán negados los hechos, es decir, se tendrá por contestada en sentido negativo la demanda.

Se adiciona a los artículos 285 y 517 del Código de Procedimientos Civiles, un último párrafo, en cuanto al artículo 285 el párrafo que se adiciona señala que Tratándose de juicios de arrendamiento inmobiliario, la prueba pericial sobre cuantificación de daños, reparaciones o mejoras sólo será admisible en el periodo de ejecución de sentencia, en la que se haya declarado la procedencia de dicha prestación. Asimismo tratándose de informes que deban rendirse en dichos juicios, los mismos deberán ser recabados por la parte interesada. Resulta evidente que la prueba pericial para cuantificar los daños, reparaciones o mejoras se admita en el periodo de ejecución de sentencia ya que si la sentencia definitiva condena a alguna de las partes al pago de estas prestaciones y la definitiva no contiene cantidad líquida, entonces conforme al artículo 88 y 515 del Código de Procedimientos Civiles, la parte a cuyo favor se pronuncie la sentencia, al promover su ejecución presentará su liquidación y hasta ese momento se admitirá la prueba pericial, la cual es idónea para cuantificar los daños, reparaciones o mejoras hechas al inmueble arrendado, debiendo ofrecer la prueba desde luego en el escrito de demanda, contestación a la demanda o reconvencción según el caso, atendiendo el texto de este párrafo. Considero que la adición de este último párrafo ayuda a agilizar la tramitación del juicio de controversias de arrendamiento inmobiliario, puesto que con la adición de este párrafo queda claramente establecido en que momento procesal se admitirá la prueba pericial, siempre y cuando en la sentencia definitiva se condene al pago de las prestaciones antes indicadas, siendo en ejecución de sentencia el momento procesal oportuno para su admisión y desahogo, con lo que se evitará que se promueva innecesariamente y como consecuencia agilizar la secuela procesal.

Es importante señalar que el contenido de la adición al artículo 285 ya estaba anteriormente contemplado dentro del artículo 498 del Capítulo IV del juicio especial de desahucio, por lo que al derogarse el juicio especial de desahucio el párrafo en comento se adiciona como último párrafo en el artículo 285. Considero que la adición del párrafo de mérito ayuda a la tramitación del juicio de controversias de arrendamiento inmobiliario, puesto que con este párrafo queda precisado en que momento del juicio se admitirá y desahogará la prueba pericial a efecto de cuantificar los conceptos anteriormente indicados, siempre que en la sentencia definitiva condene al pago de dichas prestaciones, con lo que se evitará que se promueva innecesariamente y se retarde el procedimiento.

El párrafo que se adiciona al artículo 517 del Código de Procedimientos Civiles es el siguiente: En el caso en que el arrendatario, en la contestación a la demanda, confiese o se allane a la misma, el juez concederá un plazo de cuatro meses para la desocupación del inmueble. El término de gracia que el legislador establece y que el juzgador concede al arrendatario; considero que es suficiente para que desocupe el inmueble, sin embargo sería más fácil encontrar otra vivienda si existiera oferta suficiente y acorde a sus necesidades. Párrafo que se adiciona al artículo 517 ubicado dentro del Capítulo V De la vía de apremio. Sección Primera De la ejecución de la sentencia.

Con relación a las reformas a los artículos 957 a 966, establecidos dentro del Título Décimo Sexto - Bis, De las Controversias en Materia de Arrendamiento Inmobiliario de Fincas Urbanas Destinadas a Habitación, su análisis se contempla en otro apartado dentro de este capítulo.

Por otra parte se derogaron los artículos 489 a 499 ubicados dentro del Capítulo IV del Código de Procedimientos Civiles que contemplaban la regulación del Juicio Especial de Desahucio, lo cual ha sido un verdadero acierto para las controversias de arrendamiento inmobiliario, puede decirse que el juicio especial de desahucio deja de tener vigencia en nuestra legislación, al no ser un procedimiento práctico para resolver los problemas en esta materia. El juicio especial de desahucio fue un juicio sumario, aunque no se le denominó sumario, sino especial aun conservando su estructura original, por lo que se considera que la naturaleza de este juicio fue sumario, por el acortamiento en sus términos, con una tramitación sencilla, rápida y que la doctrina califica como un juicio sumario, o como un juicio de lanzamiento.

Las reglas a seguir para la tramitación de este juicio se establecieron en los artículos 489 a 499, del Código de Procedimientos Civiles, siendo necesario para su procedencia que el inquilino o arrendatario hubiera dejado de pagar dos o más rentas, con lo cual, el arrendador en base al incumplimiento en el pago de las rentas, invocaba como causal para solicitar la desocupación del inmueble dado en arrendamiento, al presentar la demanda debía acompañarse el contrato escrito de arrendamiento y para el caso de no haberse otorgado por escrito, cumpliéndose voluntariamente por ambas partes, entonces dicho contrato podía acreditarse por otros medios de prueba como la testimonial que marca la legislación, documentales, una vez presentada la demanda y admitida, el juez requería al arrendatario para que en el acto de la diligencia acreditará con el recibo correspondiente estar al corriente en el pago de las rentas y en caso contrario, se le prevenía para que en el término de treinta días desocupará el inmueble, tratándose de un inmueble para habitación, dentro de cuarenta días si la finca tenía como destino giros mercantiles o industriales, o bien dentro de noventa días si la finca fuere rustica, apercibido de lanzamiento a su costa; así mismo se le emplazaba a juicio, para que en el término de nueve días, opusiera las excepciones que tuviere.

Pero si en el acto de la diligencia acreditaba estar al corriente en el pago de las rentas, se daría por terminado el procedimiento o bien si durante el término señalado para el desahucio el arrendatario exhibía el recibo correspondiente o el importe de las rentas adeudadas, el juez daba por terminada la providencia de lanzamiento. Si el Tribunal resolvía fundada la pretensión del actor, dictaría una sentencia condenando al arrendatario a la desocupación del inmueble y dando por terminada la relación contractual y la diligencia de lanzamiento se entendería con el ejecutado o con cualquier persona de la familia, doméstico, portera o portero, agente

de la policía o vecino. Y para la ejecución del desahucio se tenía como domicilio legal del ejecutado, la finca, o departamento dado en arrendamiento.

Considero que las reformas en materia de arrendamiento inmobiliario publicadas, el 21 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación están, han sido de trascendencia y que están bien planteadas, a efecto de mantener un equilibrio entre las partes y que pueden ser retomadas en su esencia, en el marco legal de otros Estados, al estar dichas reformas bien planteadas, no desamparan al sector inquilinario, como lo manifestaron algunos sectores de la sociedad. Ya que actualmente se establece la obligación de otorgar un contrato de arrendamiento por escrito, la obligación para el arrendador de entregar una vivienda cumpliendo con las reglas de higiene y salubridad; y en el Código de Procedimientos Civiles se otorga un plazo de cuatro meses como mínimo al inquilino que al contestar la demanda instaurada en su contra se aílane a la misma, a efecto de que pueda desocupar el inmueble arrendado. Aunado a ello debe existir también oferta suficiente de inmuebles para arrendamiento y de no sólo ver el aspecto jurídico, sino contemplar otros aspectos que en conjunto lleven a una solución, dado que el problema no es sólo jurídico.

CAPITULO IV**2 La reforma al artículo 73 de la Ley Federal de Protección al Consumidor**

El siete de febrero de 1985, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformo y adiciono la Ley Federal de Protección al Consumidor para darle competencia en materia de protección al inquilino en los arrendamientos para habitación y se otorgó a la Procuraduría la protección de los derechos de los arrendatarios en el Distrito Federal, cuando se tratará de arrendamientos para habitación. Reformándose el artículo 3º y concretamente se estableció en el segundo párrafo de dicho artículo que: Los actos jurídicos relacionados con inmuebles sólo estarán sujetos a esta Ley cuando los proveedores sean fraccionadores o constructores de viviendas para venta al público o cuando otorguen al consumidor el derecho a usar o disfrutar de inmuebles durante lapsos determinados dentro de cada mes o año o dentro de cualquier otro periodo determinado de tiempo, cualquiera que sea la denominación de los contratos respectivos.¹

Asimismo el 24 de diciembre de 1992 se reforma la Ley Federal de Protección al Consumidor, estableciendo el artículo 73 que: Los actos relacionados con inmuebles sólo estarán sujetos a esta Ley cuando los proveedores sean fraccionadores o constructores de vivienda destinada a casa habitación para venta al público o cuando otorguen al consumidor el derecho a usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido en los términos de los artículos 64 y 65 de la presente Ley. Siendo esta Ley aplicable a los arrendamientos de inmuebles destinados a casa habitación en el Distrito Federal, en cuyo caso el arrendatario se considerará como consumidor y el arrendador como proveedor.

Artículo 74. Los proveedores deberán efectuar la entrega física o real del bien materia de la transacción en el plazo pactado con el consumidor y de acuerdo a las especificaciones previamente establecidas u ofrecidas. Artículo 75 En los contratos de adhesión relacionados con inmuebles se estipulará la información requerida en el capítulo VII, fecha de entrega, especificaciones, plazos y demás elementos que individualicen el bien. Los proveedores no podrán recibir pago alguno hasta que conste por escrito la relación contractual, excepto el relativo a gastos de investigación.

¹ Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 1985, p 14.

Artículo 76. La Procuraduría podrá promover ante la autoridad judicial, cuando vea amenazado el interés jurídico de los consumidores, el aseguramiento de los bienes a que se refiere este capítulo, en aquellas operaciones que considere de difícil o imposible cumplimiento, mientras subsista la causa de la acción.

Por otra parte el artículo 64 con esta reforma señala que: La prestación del servicio del tiempo compartido independientemente del nombre o de la forma de que se de al acto jurídico correspondiente, consistente en poner a disposición de una persona o grupo de personas, el uso y goce y demás derechos que se convengan sobre un bien o parte del mismo en una unidad variable dentro de una clase determinada, por períodos previamente convenidos, mediante el pago de alguna cantidad sin que, en el caso de inmuebles, se transmita el dominio de éstos.² Y finalmente el artículo 65 establece que: La venta o la preventa de un servicio de tiempo compartido sólo podrá iniciarse previa notificación a la Secretaría del contrato correspondiente especifique:

- I. Nombre y domicilio del proveedor;
- II. lugar donde se prestará el servicio;
- III. determinación clara de los derechos de uso y goce de bienes que tendrán los compradores incluyendo periodos de uso y goce;
- IV. el costo de los gastos de mantenimiento para el primer año y la manera en que se determinaran los cambios en este costo en periodos subsecuentes;
- V. las operaciones de intercambio con otros prestadores de servicio y si existen costos adicionales para realizar tales intercambios; y
- VI. descripción de las fianzas y garantías que se otorgaran en favor del consumidor.

TRANSITORIOS:

PRIMERO.- La presente Ley entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

² Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1992, p 33.

SEGUNDO.- Se aboga la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 y sus reformas y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en esta ley.

TERCERO.- Quedaran vigentes los reglamentos expedidos en términos de las que se aboga en lo que no se oponga a la presente Ley.

CUARTO.- El patrimonio del Instituto Nacional del Consumidor así como la totalidad de los recursos financieros, humanos y materiales asignados al mismo, se transfieren a la Procuraduría Federal del Consumidor.

QUINTO.- Los procedimientos y recursos iniciados antes de la vigencia de la presente Ley se seguirán hasta su conclusión definitiva por y ante la autoridad que ordeno el acto o impuso la sanción de acuerdo con la Ley que se aboga.

En este mismo orden de ideas, el artículo Tercero del Decreto publicado el 21 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación establece que: Se reforma el artículo 73 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Quedando el artículo en los siguientes términos: Los actos relacionados con inmuebles sólo estarán sujetos a esta Ley cuando los proveedores sean fraccionadores o constructores de viviendas destinadas a casa habitación para venta al público o cuando otorguen al consumidor el derecho a usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido, en los términos de los artículos 64 y 65 de la presente Ley. Asimismo, esta ley es aplicable a los arrendamientos de inmuebles destinados a casa habitación en el Distrito Federal, en cuyo caso el arrendatario se considera como consumidor y el arrendador como proveedor.³ El propósito de dicha reforma responde a la necesidad de una expedita resolución de las controversias en la materia, evitar la duplicidad de instancias y la de dejar al órgano jurisdiccional local la atribución exclusiva para solucionar este tipo de controversias, por lo cual se suprimió la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor en materia de arrendamiento inmobiliario de casa habitación en el Distrito Federal.

Para los efectos de la Ley Federal de Protección al Consumidor se entiende por Consumidor, la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final, bienes, productos o servicios, no es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros;

³ Código de Comercio, (Ley Federal de Protección al Consumidor), editorial Porrúa, México, 1998, p 643.

Proveedor: la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

ART. 64. La prestación del servicio de tiempo compartido, independientemente del nombre o de la forma que se de al acto jurídico correspondiente, consiste en poner a disposición de una persona o grupo de personas, el uso, goce y demás derechos que se convengan sobre un bien o parte del mismo, en una unidad variable dentro de una clase determinada, por periodos previamente convenidos, mediante el pago de alguna cantidad sin que, en el caso de inmuebles, se transmita el dominio de estos.

ART. 65. La venta o la preventiva de un servicio de tiempo compartido sólo podrá iniciarse previa notificación a la Secretaría y el contrato correspondiente especifique:

- I.- Nombre y domicilio del proveedor;
- II.- Lugar donde se prestará el servicio compartido;
- III.- Determinación clara de los derechos de uso y goce de bienes que tendrán los compradores, incluyendo periodos de uso y goce;
- IV.- El costo de los gastos de mantenimiento para el primer año y la manera en que se determinaran los cambios en este costo en periodos subsecuentes;
- V.- Las posiciones de intercambio con otros prestadores del servicio y si existen costos adicionales para realizar tales intercambios; y
- VI.- Descripción de las finanzas y garantía que se otorgaran en favor del consumidor.

CAPITULO IV

3 Adiciones y modificaciones hechas al Título Décimo Sexto Bis del Código de procedimientos Civiles

Mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1993, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, estableciendo el artículo Segundo de dicho decreto que se reforman los artículos 957 a 966 y la denominación del Título Décimo Sexto Bis y a continuación se procede a su análisis.¹

Hasta el treinta y uno de diciembre del dos mil uno, se aplicaron tres procesos en materia de arrendamiento inmobiliario: el Juicio Especial de Desahucio, el Juicio relativo a las Controversias en Materia de Arrendamiento de Fincas Urbanas destinadas a Habitación y el procedimiento establecido con las reformas al Título Decimosexto Bis De las Controversias en Materia Arrendamiento Inmobiliario. Considero que indebidamente no se aplicaron en su totalidad las disposiciones establecidas con la reforma de julio de 1993, puesto que su aplicación debió haber sido en forma inmediata ya que es uno de los objetivos y razón de ser de cualquier reforma, sin embargo, en este caso no fue así y en los juicios y procedimientos anteriores al 19 de octubre de 1993, se aplicó la legislación anterior a las reformas en comento, la cual estuvo vigente hasta el treinta y uno de diciembre del dos mil uno, salvo que hubiera existido otro decreto que permitiera continuar con su aplicación. En la reforma de julio de 1993 se limitó su aplicación en casos específicos y que la propia ley contempló con los varios decretos que se publicaron a efecto de posponer la vigencia de dicha reforma.

El Título Décimo Sexto Bis, anterior a la reforma del 21 de julio de 1993, se denominaba " DE LAS CONTROVERSIAS EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO DE FINCAS URBANAS DESTINADAS A HABITACIÓN " y conforme al artículo 957 a las controversias que versen sobre arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación a que se refiere el Capítulo Cuarto del Título Sexto del Código Civil, les serán aplicables las disposiciones de este título, excepto al juicio especial de desahucio al que se le aplicaran las disposiciones del Capítulo Cuarto del Título Séptimo de este Código.

De lo anterior se desprende que la aplicación de este título era limitado, aplicándose únicamente a las controversias de fincas urbanas destinadas a habitación, lo que propiciaba que se promovieran varios juicios en torno a las

¹ Diario Oficial de la Federación de 21 de julio de 1993, p 2.

controversias de arrendamiento inmobiliario, lo cual significaba que en los juzgados existía una carga excesiva de trabajo y que los arrendadores tardaran mucho tiempo para recuperar sus inmuebles, por lo que poco a poco se perdió el interés de invertir en la construcción de vivienda para arrendamiento.

Ahora bien con las reformas sobre arrendamiento inmobiliario, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1993, se reforma el título en comento para que actualmente se denomine DE LAS CONTROVERSIAS EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO INMOBILIARIO, lo cual se traduce en un título general, amplio que engloba todas las controversias que se susciten en materia de arrendamiento inmobiliario, sin tomar en cuenta si se trata de un inmueble para casa habitación o de un inmueble comercial; por lo que al reformarse este título, el artículo 957 establece: A las controversias que versen sobre el arrendamiento inmobiliario serán aplicables las disposiciones de este título. El Juez tendrá las más amplias facultades para decidir en forma pronta y expedita lo que en derecho convenga. A las acciones que se intenten contra el fiador que haya otorgado fianza de carácter civil o terceros por controversias derivadas del arrendamiento, se aplicaran las reglas de este título, en lo conducente. Igualmente la acción que intente el arrendatario para exigir al arrendador el pago de daños y perjuicios a que se refieren los artículos 2447 y 3448 - J del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se sujetará a lo dispuesto en este título.²

Con la reforma a este artículo, las controversias de arrendamiento inmobiliario se resolverán conforme a lo establecido en el Título Décimo Sexto Bis, unificándose los procedimientos anteriores en uno sólo, ello evitará que entomo a una sola controversia se presenten varios juicios. La reforma es afortunada toda vez que incluye un párrafo que en forma específica contempla las acciones contra el fiador, contra terceros derivadas de las controversias de arrendamiento, también la acción que tenga el arrendatario en contra del arrendador para exigir el pago de daños y perjuicios conforme a los artículos 2447 y 2448 - J del Código Civil, mismos que también fueron reformados. De lo anterior se advierte que dichas disposiciones únicamente serán aplicables en las acciones que ejercite el arrendador en contra del fiador y del arrendatario, o de este en contra de aquellos, pero cuando sea el fiador quien demande al arrendador o al arrendatario, por lo que cuando en su caso demande del arrendatario el pago de las rentas que haya cubierto al arrendador, la acción de pago de pesos deberá fundarse en lo establecido por el juicio ordinario civil y ventilarse en un Juzgado del Arrendamiento Inmobiliario.

² Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, comentado por Raúl Benito. Hernández Fuentes, editorial Cárdenas editor y distribuidor, México 2002, p 656.

En los contratos de arrendamiento por lo general las partes establecen la fianza, la cual es un contrato accesorio de garantía de pagar un crédito ante el incumplimiento del obligado principal, el contrato de fianza es accesorio porque necesita de otro para coexistir, sin embargo tiene autonomía al amparo de un contrato principal. Y conforme a los artículos transitorios de las reformas de 24 de mayo de 1996, el crédito se aplica en forma genérica al arrendamiento, lo que significa que un crédito es un derecho subjetivo en donde hay una transferencia de bienes que se hace de una persona a otra para ser devuelto dentro de un plazo. La fianza es un contrato unilateral donde se obliga el fiador gratuitamente por la relación que existe entre este y el fiado, surgiendo una relación del fiador para con el acreedor; la fianza puede convertirse en bilateral fiador - fiado.

En la fianza el fiado no puede llamar a juicio al fiador, pero si a la inversa como el fiador no esta en capacidad de acreditar el pago o no pago de las pensiones, siendo el arrendatario el que si lo puede acreditar; el fiador podrá oponer todas las excepciones que beneficien al fiado, es decir, a él le competen las excepciones del fiado y las excepciones dilatorias en relación con la fianza, por lo que considero que el embargo no se debe otorgar para el fiador, sino hasta la sentencia definitiva que condene a las partes construyendo al arrendatario y al fiador, después de la secuela procesal, en la que se acreditará el incumplimiento. En los contratos de arrendamiento puede renunciarse al beneficio de orden y excusión, para el acreedor es un derecho y para el fiador es un beneficio que puede exigir y hacer valer como excepción de excusión y si en la sentencia definitiva se decreta que ha prosperado dicha excepción, entonces el fiador señalara los bienes del fiado, para que en primer lugar el cúmulo de sus bienes se aplique al pago de la obligación o bien reducirla, lo que quede pendiente de pago quedará a cargo del fiador. También en ejecución de sentencia el fiador puede solicitar la excusión.

Dentro del primer párrafo del artículo 958 se cambia el término arrendador, por el de actor, así mismo a este artículo se le adiciono un segundo párrafo, el cual establece que en la demanda, contestación, reconvencción y contestación a la reconvencción, las partes deberán ofrecer las pruebas que pretendan desahogar durante el juicio, exhibiendo las documentales que tengan en su poder o el escrito sellado mediante el cual hayan solicitado los documentos que no tuvieran en su poder en los términos de los artículos 96 y 97 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Para el ejercicio de las acciones previstas en este título, se debe exhibir el contrato de arrendamiento en caso de haberse celebrado por escrito.

Para el caso de no contar con el respectivo contrato de arrendamiento, previo al juicio se pueden promover unos medios preparatorios a juicio, para el efecto del otorgamiento y firma del contrato de arrendamiento. Los medios preparatorios a juicio son un acto prejudicial, para preconstruir pruebas, diligencias preparatorias.

reconocimiento de una obligación constituida, o para obtener una constancia, esto opera cuando el interesado carece de algún documento que resulta ser necesario para poder reclamar un derecho. El nuevo título tiene cosas buenas como el contemplar un juicio rápido, puesto que ahora desde el momento de presentación de la demanda se anuncian las pruebas, el promovente debe ofrecer las pruebas que narro en los hechos y que ya quedaron anunciadas en los mismos y que pretende probar conforme a los artículos 96 y 97 del Código de Adjetivo, mismos que fueron reformados y cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 1996.

La adición del segundo párrafo al artículo 958, ha sido de suma importancia tanto para el juicio de controversias en materia de arrendamiento inmobiliario, como para el juicio ordinario civil, toda vez que como ha quedado asentado en las controversias de arrendamiento, la parte actora al presentar su demanda debe anunciar las pruebas que rendirá durante la secuela procesal y la parte demandada hará lo propio al contestar la demanda, lo mismo ocurre tratándose de la reconvencción y contestación a la misma; por lo que las partes no podrán ofrecer posteriormente prueba alguna. Situación que ocurre también en el juicio ordinario civil. Si las partes no ofrecieron sus respectivas pruebas en el momento procesal indicado y lo hicieron con posterioridad, estas no les serán admitidas por el juzgador.

Por lo que tal reforma se extendió al juicio ordinario civil, con la obligación para la parte actora y demandada de ofrecer sus pruebas en su primer escrito de demanda o contestación a la misma, lo cual queda debidamente establecido con la reforma del 24 de mayo de 1996, el artículo 95 del Código de Procedimientos Civiles, que refiere que a toda demanda o contestación deberá acompañarse necesariamente el poder o documento que acredite el actor, el carácter con el que el litigante se presente en juicio, los documentos en que el actor funde su acción, así como los documentos con que el demandado funde sus excepciones y si no los tuviera en su poder exhibirá la copia simple sellada mediante la cual hizo la solicitud al archivo o lugar en que se encuentren y todos los documentos que las partes tengan en su poder y que deban de servir como pruebas de su parte. Las copias simples o fotostáticas, siempre que sean legibles a simple vista, tanto del escrito de demanda como de los demás documentos referidos, incluyendo la de los que se exhiban como prueba, para correr traslado a la contraria, así como para integrar el duplicado del expediente en los términos del artículo 57 del Código de Procedimientos Civiles.

El Artículo 96 quedo en los siguientes términos: En el caso de que se demuestre haber solicitado la expedición del documento al protocolo o archivo público y dicha dependencia no lo expida, el Juez deberá ordenar su emisión al encargado del archivo con apercibimiento de imposición de sanción pecuniaria, hasta por los importes señalados en el artículo 62 de este ordenamiento, que se aplicará

en beneficio de la parte perjudicada. Y el artículo 97 señala que: La presentación de documentos que establece el artículo 95 cuando sean públicos, podrá hacerse por copia simple, si el interesado manifestare, bajo protesta de decir verdad, que carece de otra fehaciente; pero no producirá aquella ningún efecto si durante el término de ofrecimiento de pruebas o durante el desarrollo de la audiencia respectiva, no se presentará una copia del documento con los requisitos necesarios para que haga fe en juicio, o se cotejen las copias simples con sus originales por medio de fedatario público a quien autorice el tribunal y a costa del interesado, pudiendo asistir a la diligencia de cotejo la contraparte, para que en su caso haga las observaciones que considere pertinentes.

A las partes sólo les serán admitidas, después de los escritos de demanda y contestación, los documentos que les servirán de pruebas contra excepciones alegadas en lo principal o reconvenional; los que importen cuestiones supervenientes o impugnación de pruebas de la contraria, los que fueren de fecha posterior a la presentación de la demanda, o a la contestación y aquellos que aunque fueren anteriores, bajo protesta de decir verdad, se asevere que no se tenía conocimiento de ellos.

Por lo que la adición del segundo párrafo al artículo 958, respecto a que las partes deben ofrecer las pruebas que intenten rendir durante el juicio al momento de presentar su demanda o al contestar la misma, así como la reconvenición y en su respectiva contestación, esto significa un gran avance al procedimiento en cuanto a que se acortan los términos, puesto que ahora las partes están obligadas a ofrecer desde la presentación de la demanda sus pruebas y si no lo hacen, no podrán hacerlo con posterioridad, salvo que se trate de pruebas supervenientes, con lo cual las partes no tendrán oportunidad de ofrecer pruebas que retarden el procedimiento o que no guarden relación con la litis, evitando que promuevan únicamente para retardar el procedimiento, además de que las partes quedan obligadas a preparar sus pruebas.

La innovación primeramente establecida en el Título Décimo Sexto Bis, es la relativa a que las partes desde la demanda, contestación a la misma y en la reconvenición y su contestación deben ofrecer sus respectivas pruebas, ampliándose al juicio ordinario civil y especial hipotecario con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de mayo de 1996.

Se establece en el artículo 959 del Título Décimo Sexto Bis, que en el auto de admisión a la demanda, el Juez señalará fecha para la celebración de la audiencia de ley que deberá fijarse entre los 25 y 35 días posteriores a la fecha del auto que admite la demanda,³ de lo que se desprende que al emplazar a la parte demandada

³ Ibid., p 658.

a juicio, se le esta notificando la fecha para la celebración de la audiencia de ley. Y la demandada cuenta con el término de cinco días para contestar la demanda interpuesta en su contra, así mismo al contestar la demanda formulará su reconvencción y con la misma se correrá traslado a la parte actora para que la conteste dentro de los cinco días siguientes a la fecha de notificación del auto que la admite. Contestada la demanda y la reconvencción si se hubiese interpuesto esta última o bien transcurridos los términos concedidos para hacerlo, el Juez admitirá las pruebas ofrecidas por las partes conforme a derecho y rechazará las que no lo sean, indicando la forma de su preparación a fin de que se desahoguen a más tardar en la audiencia de ley. Con tal disposición, el Juez de oficio proveerá sobre la admisión de las pruebas que las partes hubieren ofrecido y ordenar su preparación con lo que se evitará alargar el juicio, toda vez que ya no se tendrá que esperar a que transcurran los términos procesales que indicaba el procedimiento anterior a las reformas.

El artículo 960 del Título Décimo Sexto Bis reformado, establece las reglas a seguir para preparar las pruebas admitidas que deberán desahogarse en la audiencia de ley. Y la preparación de las pruebas queda a cargo de las partes, las cuales presentarán a los testigos, peritos y únicamente cuando se demuestre la imposibilidad de preparar directamente el desahogo de algunas de las pruebas admitidas, el Juez en auxilio del oferente podrá expedir los oficios, citaciones, realizar el nombramiento de peritos, incluso perito tercero en discordia poniendo a disposición del oferente, los oficios y citaciones correspondientes con la finalidad de que las partes preparen las pruebas y se desahoguen a más tardar en la audiencia de ley. En la fracción II del artículo en comento se señala que si se llamo a un testigo, perito o se solicita un documento y que hayan sido admitidos como prueba y no se desahoguen a más tardar en la audiencia de ley, se declarará desierta la prueba por causa imputable al oferente.

En el artículo 961 se establecen los lineamientos a seguir en el desarrollo de la audiencia de ley siendo los siguientes: el Juez estará presente durante toda la audiencia, exhortará a las partes para que concluyan el litigio mediante una amigable composición, esto se traduce en la audiencia previa y de conciliación que se llevaba a cabo en el procedimiento anterior a las reformas, audiencia que presidía el Conciliador, y que ahora con las reformas fue derogada, lo cual no implica que las partes no puedan llegar a un convenio que ponga fin al juicio y el objetivo de dicha audiencia sigue vigente en la audiencia de ley, puesto que inicia con el exhorto a las partes para que lleguen a un arreglo amigable, si esto no se da de inmediato se pasará al desahogo de las pruebas admitidas y que se encuentren debidamente preparadas y se dejaran de recibir, las que no se encuentren preparadas, declarándose desiertas por causa imputable al oferente y la audiencia no se suspenderá, ni se diferirá en ningún caso por falta de preparación o desahogo de las pruebas admitidas. Y finalmente una vez desahogadas las pruebas, las partes podrán alegar lo que a su derecho convenga y el Juez dictará inmediatamente la resolución correspondiente.

Cuando la audiencia de ley establecida en el artículo 961 y que no se celebre por causas no imputables a las partes, se puede diferir, en caso contrario no, debiendo existir en constancias de autos el impulso procesal, si a la hora de la audiencia de ley no se ha emplazado a la parte demandada, el Juez señalara nueva fecha para su celebración, lo que no significa diferirla y no se contraviene ningún precepto legal, toda vez que el Juez tendrá las más amplias facultades para decidir en forma pronta y expedita lo que en derecho convenga.

El artículo 961 anterior a la reforma de julio de 1993, establecía que una vez contestada la demanda y reconvenición, el Juez señalaría fecha y hora para la celebración de la audiencia previa y de conciliación y conforme al artículo 60 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Conciliador dentro de sus atribuciones debía estar presente en la audiencia de conciliación, escuchar las pretensiones de las partes y procurar su avenencia, sin embargo ahora dicha audiencia desaparece en el juicio de controversias de arrendamiento inmobiliario, pero en la audiencia de ley, el Juez exhortara a las partes para que lleguen a un acuerdo que ponga fin al juicio, finalidad que tenía la audiencia previa y de conciliación.

En la audiencia de ley se depura el procedimiento, revisando la legitimación de las partes. Antes de las reformas, en la audiencia previa y de conciliación se depuraba el procedimiento respecto a la personalidad de las partes y a las excepciones opuestas lo que se resolviera en la audiencia previa era apelable, apelación que se admitía en el efecto devolutivo, ahora derogada porque el legislador considero que no tenía utilidad en el proceso, aunado a que se busca rapidez en los procedimientos. Considero que la conciliación es importante, puesto que permite que las partes lleguen a una amigable composición, con convenios justos y equitativos para ambas partes, para ello es necesario preparar a los conciliadores, capacitándolos, actualizándolos y que estudien el expediente para que tengan alternativas de solución que proponer a las partes, que los conciliadores sepan que su papel es importante dentro del procedimiento y que no deben concretarse a la hora de la audiencia a preguntar si las partes tienen o han llegado a un acuerdo y que en la mayoría de los casos, no tienen una propuesta de solución, y de inmediato continúan con la audiencia dejando de lado la conciliación. El conciliador debe estar al nivel de las partes ya que en una heterocomposición existe un tercero y en este caso es el conciliador quien puede proponer alternativas de solución. El fracaso de esta figura estuvo en no preparar a los conciliadores, quienes en la práctica, no tienen experiencia y carecen de capacitación. Desaparece la audiencia previa y de conciliación dentro del juicio de controversias de arrendamiento inmobiliario, pero sigue vigente en el juicio ordinario civil.

Es un avance para el juicio de controversias de arrendamiento inmobiliario que se simplifiquen sus términos procesales, al establecer la celebración de una sola audiencia y que al finalizar la misma el Juez dicte la resolución que en derecho corresponda, con lo cual se evita que las partes promuevan y promuevan recursos frívolos e improcedentes y de que apelen toda resolución que dicte el juzgador con la única finalidad de retardar el procedimiento. Algo muy importante de la reforma es que las partes deben preparar las pruebas que ofrecieron y les fueron admitidas y en caso de no hacerlo se declararían desiertas, por lo que no podrá diferirse la audiencia para su continuación tal y como sucedía en el procedimiento anterior a la reforma.

El artículo 962 fue reformado absolutamente en todo su contenido, el cual regulaba el desarrollo de la audiencia previa y de conciliación, ahora tal artículo con una reforma innovadora contempla que si dentro del Juicio de controversias de arrendamiento inmobiliario, el actor demanda el pago de rentas atrasadas por dos o más meses, la parte actora podrá solicitar que la parte demandada acredite con los recibos correspondientes o escritos de consignación que esta al corriente en el pago de la renta pactada por las partes, y si no lo acredita se le embarguen bienes de su propiedad suficientes para cubrir las rentas adeudadas, con lo cual en este juicio se contempla la posibilidad de llevar a cabo un embargo.

Cuando se embarguen bienes al arrendatario al momento de emplazarlo a juicio y para el caso de suspender la ejecución de la sentencia definitiva, sólo tendrá que garantizar los intereses que pudieren devengar las prestaciones reclamadas, puesto que estas estarán garantizadas mediante los bienes secuestrados previamente, por lo tanto, la garantía que fije el juzgador para ese efecto será mínima, ya que tratándose de inmuebles destinados al comercio, los intereses se calcularán sobre la tasa del 6% anual como lo dispone el artículo 362 del Código de Comercio y cuando fueren inmuebles destinados a casahabitación se calcularán al 9% atendiendo el artículo 2395 del Código Civil y cuando no haya secuestro de bienes, y para suspender la ejecución de la sentencia deberá otorgar una garantía que comprenderá lo juzgado y sentenciado, así como su cumplimiento conforme al artículo 699 del Código de Procedimientos Civiles.

El artículo 963 anterior a la reforma, señalaba los términos para el ofrecimiento de las pruebas, el cual era de diez días contados a partir del día siguiente al de la notificación del auto que manda abrir el juicio a prueba y de que para su ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo seguiría las reglas para el juicio ordinario civil, actualmente establece en forma específica que para los efectos de este título siempre se tendrá como domicilio legal del ejecutado el inmueble materia del arrendamiento. Lo cual era contemplado por el artículo 499 relacionado con el juicio especial de desahucio ahora derogado, y el cual establecía que: Para la ejecución del desahucio, se tiene como domicilio legal del ejecutado la finca o departamento de cuya desocupación se trata. Aplicándose para el requerimiento de pago, como para la ejecución.

El artículo 964 reformado, retoma lo establecido en el artículo 88 del Código de Procedimientos Civiles, con lo que respecta a los incidentes, con la limitante de que los incidentes promovidos en el juicio de controversias de arrendamiento inmobiliario no suspenderán el procedimiento y su resolución se reservará, para ser dictada conjuntamente con la definitiva.⁴ Y la tramitación de los incidentes será conforme a los términos establecidos por el artículo 88 anteriormente indicado, esto es, los incidentes se tramitarán cualquiera que sea su naturaleza, con un escrito de cada parte. Si se promueve prueba, deberá ofrecerse en los escritos respectivos, fijando los puntos sobre los que verse y precisar lo que pretende probar. Si las pruebas no tienen relación con los puntos cuestionados incidentalmente, o si éstos son puramente de derecho, el Tribunal deberá desecharlos.

No obstante que se señala que la resolución incidental se dictara conjuntamente con la sentencia definitiva, existe una excepción, la cual se presenta respecto de los incidentes de nulidad de actuaciones por defectos en las notificaciones o falta de emplazamiento, considerando que en este caso el incidente deberá tramitarse como artículo de previo y especial pronunciamiento, esto es, con suspensión del procedimiento atendiendo lo preceptuado por el artículo 78 del Código de Procedimientos Civiles y que a la letra dice: Sólo formará artículo de previo y especial pronunciamiento la nulidad de actuaciones por falta de emplazamiento. Los incidentes que se susciten con motivo de otras nulidades de actuaciones o de notificaciones se tramitarán y resolverán en los términos de lo dispuesto por el artículo 88 antes indicado. Lo cual resulta aplicable al juicio de controversias de arrendamiento inmobiliario, toda vez que el artículo 968 indica que en todo lo no previsto en el Título Décimo Sexto Bis, se aplicaran las reglas generales del Código de Procedimientos Civiles, en cuanto no se opongan a las disposiciones de este título y lo relativo a la falta de emplazamiento es de orden público y el Juez tiene la obligación de investigar de oficio si se efectuó o no y en caso de haberse efectuado si se observaron las leyes de la materia.

Al reformarse el Título Décimo Sexto Bis, el contenido del artículo 965 relativo a la tramitación de los incidentes, se contempla ahora en el artículo 964 y el actual artículo 965 establece lo relativo al recurso de apelación promovido dentro de este juicio. De tal forma que los artículos 965, 966 y 967 establecen los lineamientos a seguir para tramitar el recurso de apelación en el juicio de controversias de arrendamiento inmobiliario. Las resoluciones y autos que se dicten durante la secuela procesal y sean apelables, una vez que se promueva la apelación, el Juez la admitirá si procede y reservará su tramitación para substanciarse conjuntamente con la apelación que se formule en contra de la sentencia definitiva, apelada por la misma parte y si no se apela por la misma parte se entenderán consentidas las resoluciones y autos que hubiere apelado durante el procedimiento, y en los

⁴ Ibid., p 663.

procedimientos en materia de arrendamiento inmobiliario se admitirá la apelación en el efecto devolutivo.

Y para que se suspenda la ejecución de la sentencia, la parte afectada debe solicitar al Juez que fije el importe de la garantía que para ese efecto deberá exhibir, atendiendo lo dispuesto por el artículo 699 fracción III del Código de Procedimientos Civiles. La cual comprenderá el importe total de las rentas que se adeudaren, así como las que se hubieren vencido durante el procedimiento incluyendo cualquier otra prestación que se hubiera reclamado en la demanda o en la reconvencción siempre que en la definitiva se decreten procedentes. Pero cuando en el emplazamiento se hubieren embargado bienes al arrendatario, la garantía solamente comprenderá el importe de los intereses que las rentas reclamadas y adeudadas devenguen. La apelación debe interponerse en la forma y términos previstos por el Título Décimo Segundo del Código de Procedimientos Civiles y no procederá la apelación extraordinaria. Finalmente el artículo 968 señala que en todo lo no previsto regirán las reglas generales del Código de Procedimientos Civiles, en cuanto no se opongan a las disposiciones del presente título. Reformado el Título Decimosexto Bis y el Código Civil, ahora prevalece la autonomía de la voluntad de las partes en los contratos (*pacta sun servanda*).

CAPITULO IV

4 Reformas del 24 de mayo de 1996 al Código de Procedimientos Civiles

Con fecha 24 de mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de 21 de mayo del mismo año, por el que se reformo, adiciono y derogaron diversas disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, dentro de estas disposiciones y que guardan relación con las controversias en materia de arrendamiento inmobiliario se encuentran los siguientes artículos: Artículo 42 en su segundo párrafo, dentro del Título Décimo Segundo se reformaron los artículos 691, 692, 693, 694, 696, 697, 698, 702, 703, 704, 705, 706, 708, 709, 712, 713 y 714, los cuales regulan el recurso de apelación. En términos generales podemos decir que estos artículos que se reformaron le son aplicables al juicio de arrendamiento únicamente en su parte conducente, es importante señalar que el primer artículo transitorio de dicho decreto establece:

TRANSITORIO

PRIMERO.- Las reformas previstas en los artículos 1° y 3°, del presente decreto, entraran en vigor sesenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y no serán aplicables a persona alguna que tenga contratados créditos con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto. Tampoco serán aplicables tratándose de la novación o reestructuración de créditos contraídos con anterioridad a la entrada en vigor de este decreto.¹ Y toda vez que los artículos reformados y que guardan relación con el juicio de controversias de arrendamiento inmobiliario e indicados anteriormente se encuentran previstos dentro del artículo primero del decreto, por lo que dichas reformas entraron en vigor sesenta días después de su publicación.

Es de señalar que dentro de las reformas publicadas el 21 de julio de 1993, se reformo el artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, este artículo anterior a dicha reforma establecía que: " En las excepciones de litispendencia, conexidad y cosa juzgada, la inspección de los autos será también prueba bastante para su procedencia" texto que permaneció igual y que con la reforma se adiciono un párrafo, el cual hace referencia a las pruebas admisibles para los juicios de arrendamiento inmobiliario y el cual establecía que: " salvo las relativas a los juicios de arrendamiento inmobiliario, en los que solamente serán admisibles como prueba de las mismas, las copias selladas de la demanda, de la contestación de la demanda o de las cédulas de emplazamiento del juicio primeramente promovido, tratándose de las dos primeras excepciones, y en el caso de la ultima, se deberá acompañar como prueba, copia certificada de la sentencia y copia del auto que la declaró ejecutoriada."

¹ Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de mayo de 1996, p 59.

Y con la reforma publicada el 24 de mayo de 1996, se reforma nuevamente el artículo 42 estableciendo la forma en que se tramitará la excepción de cosa juzgada, misma que se tramitará incidentalmente debiéndose de resolver en la audiencia previa de conciliación y de excepciones procesales quedando el primer párrafo en los siguientes términos: La excepción de cosa juzgada deberá tramitarse incidentalmente, dando vista a la contraria por el término de tres días, debiéndose resolver en la audiencia previa, de conciliación y de excepciones procesales, si al oponerla o antes de dicha audiencia exhibe copia certificada de la sentencia y del auto que la haya declarado ejecutoria en que funde la excepción. El Tribunal siempre podrá ordenar, cuando lo considere necesario y se pueda practicar en el Distrito Federal, la inspección de los autos de la que derive la cosa Juzgada.

El segundo párrafo quedo en los siguientes términos: En los juicios de arrendamiento inmobiliario, solamente serán admisibles como pruebas de las excepciones de litispendencia, conexidad y cosa juzgada, las copias selladas de la demanda, de la contestación de la demanda o de las cédulas de emplazamiento del juicio primeramente promovido, tratándose de las dos primeras excepciones, y en caso de la última, se deberá acompañar como prueba, copia certificada de la sentencia de segunda instancia o la del Juez de primer grado y el auto que la declaró ejecutoriada. Si la copia certificada mencionada llegare a juicio con posterioridad a dicha audiencia, la excepción se resolverá de modo incidental.²

De este último párrafo se desprende que no necesariamente deben acompañarse al escrito de contestación de demanda las copias que refiere el segundo párrafo del artículo en comento, para que pueda tramitarse esta excepción, puesto que si el interesado no cuenta con dichas documentales, es suficiente con que lo manifieste así bajo protesta de decir verdad, pero eso si acompañando a su contestación, las copias selladas de los escritos a través de los cuales hubiere solicitado previamente al juzgado en donde se tramitó el primer juicio, copia certificada de las constancias de referencia tal y como lo establece el artículo 95 fracción II en relación con el 295 del Código de Procedimientos Civiles.

Asimismo el artículo 422 del Código de Procedimientos Civiles guarda relación con el artículo 42, estableciendo en su parte conducente que: " Para que la presunción de cosa juzgada surta efecto en otro juicio, es necesario que entre el caso resuelto por la sentencia y aquel en que esta sea invocada, concurre identidad en las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueren... se entiende que hay identidad de personas siempre que los litigantes del segundo pleito, sean causahabientes de los que contendieron en el pleito anterior o estén unidos a ellos por

² Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, comentado por Raúl Benito Hernández Fuentes, editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2002, p 48.

solidaridad o indivisibilidad de las prestaciones entre los que tienen derecho a exigir las u obligación de satisfacerlas. " ³

Con la reforma de julio de 1993, se establece en forma general dentro de los artículos 965, 966 y 967 del Título Decimosexto - Bis de las Controversias de Arrendamiento Inmobiliario, las reglas a seguir para interponer, admitir y tramitar el recurso de apelación en esta materia; así el artículo 965 en su primera fracción establece que las resoluciones y autos que se dicten durante el procedimiento y que sean apelables, una vez interpuesta la apelación, el juez la admitirá si procede y reservara su tramitación para que se realice conjuntamente con la tramitación de la apelación que en su caso se formule por la misma parte apelante en contra de la sentencia definitiva. Si no se presentará apelación por la misma parte en contra de la definitiva, se entenderán consentidas las resoluciones y autos que hubieran sido apelados durante el procedimiento. Y en la fracción segunda se señala que en los procedimientos en materia de arrendamiento no procederá la apelación extraordinaria.

El artículo 966 del Código de Procedimientos Civiles anterior a la reforma del 21 de julio de 1993, admitía el recurso de apelación en ambos efectos, en el caso de la sentencia definitiva y las demás resoluciones en que se interpusiera la apelación, esta se admitía en efecto devolutivo, actualmente con la reforma de julio de 1993 las apelaciones que se promuevan en los procedimientos de arrendamiento, sólo se admiten en el efecto devolutivo, por lo que en términos de este artículo en estos procedimientos ya no se admite el recurso de apelación en ambos efectos.

El artículo 967 establece que la apelación deberá interponerse en la forma y términos previstos por el título décimo segundo del Código de Procedimientos Civiles; título que fue reformado en varios de sus artículos y cuyas reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de mayo de 1996. Por lo que conforme a los artículos reformados dentro del título décimo segundo, el recurso de apelación en el juicio de arrendamiento inmobiliario se tramitará en la forma y términos establecidos en dicho título. De tal manera que con la reforma a estos artículos, ahora el recurso de apelación se tramita en una forma más ágil, limitando a las partes a promover recursos de apelación con la única finalidad de retardar el procedimiento.

Quedando los artículos 965 y 966 en los siguientes términos: Artículo 965. Para la tramitación de las apelaciones respecto del juicio a que se refiere este capítulo, se estará a lo siguiente: I. Las resoluciones y autos que se dicten durante el procedimiento y que sean apelables, una vez interpuesta la apelación, el juez la admitirá si procede y reservará su tramitación para que se realice en su caso, conjuntamente con la

³ Ibid..., p 339.

tramitación de la apelación que se formule en contra de la sentencia definitiva por la misma parte apelante. Si no se presentara apelación por la misma parte en contra de la sentencia definitiva, se entenderán consentidas las resoluciones y autos que hubieran sido apelados durante dicho procedimiento; y II. En los procedimientos en materia de arrendamiento no procederá la apelación extraordinaria. Artículo 966. En los procedimientos de arrendamiento las apelaciones sólo serán admitidas en el efecto devolutivo.

Por lo que conforme al Título Décimo Segundo del Código de Procedimientos Civiles, el recurso de apelación debe interponerse por escrito ante el Juez que pronunció la resolución impugnada, los autos e interlocutorias serán apelables cuando lo fuere la sentencia definitiva. Al interponer el recurso de apelación se expresaran los agravios que el apelante considere le causen la resolución recurrida, el término para interponer la apelación será de seis días cuando se promueva en contra de auto o de sentencia interlocutoria y tratándose de la sentencia definitiva, el término es de nueve días contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efecto la notificación de dicha resolución. Una vez promovida la apelación, el Juez la admitirá sin substanciación alguna si fuere procedente, siempre que en el escrito se hayan hecho valer los agravios respectivos; y conforme al artículo 965 reservará su tramitación para que se realice conjuntamente con la tramitación de la apelación que se formule contra la definitiva.

Y conforme al artículo 693 del Código adjetivo, el juzgador al tener por interpuesto el recurso de apelación ordenará dar vista con el mismo a la parte apelada, para que en el término de tres días conteste los agravios tratándose de auto o sentencia interlocutoria y de seis días en el caso de sentencia definitiva. Una vez transcurridos los plazos y en su momento procesal oportuno remitirá a la autoridad superior los autos originales. La sala al recibir los autos revisará si la apelación fue interpuesta en tiempo y calificará, si se confirma o no el grado en que se admitió por el inferior. De encontrarlo ajustado a derecho así lo hará saber y citará a las partes en el mismo auto para dictar sentencia, la que se pronunciará y notificará dentro de los términos establecidos en el artículo 704 del Código de Procedimientos Civiles, es decir, se pronunciará y notificará por Boletín Judicial dentro del término de ocho días si se tratare de auto o sentencia interlocutoria y de quince días si se trata de sentencia definitiva; cuando se trate de expedientes muy voluminosos se podrá ampliar el plazo en ocho días más para dictar sentencia y notificarla.

En los juicios de controversias de arrendamiento inmobiliario, la apelación se admite únicamente en el efecto devolutivo y al apelar la sentencia definitiva se dará trámite a las apelaciones intermedias, promovidas por la misma parte que apele la definitiva, se dejará en el juzgado para ejecutar la sentencia, copia certificada de la misma y de las demás constancias que el juez estime necesarias, remitiéndose los autos originales al Superior. Y no se suspenderá la ejecución de la sentencia, auto o providencia apelados.

El artículo 699, no fue objeto de estas reformas, sin embargo es importante señalar lo que establece: Admitida la apelación en sólo el efecto devolutivo, no se ejecutará la sentencia si no se otorga previamente fianza conforme a las reglas siguientes: I. La calificación de la idoneidad de la fianza será hecha por el juez, quien se sujetará bajo su responsabilidad a las disposiciones del Código Civil; II. La fianza otorgada por el actor comprenderá la devolución de la cosa o cosas que deba percibir, sus frutos e intereses y la indemnización de daños y perjuicios si el superior revoca el fallo, III. La otorgada por el demandado comprenderá el pago de lo juzgado y sentenciado y su cumplimiento, en el caso que la sentencia condene a hacer o a no hacer; IV. La liquidación de los daños y perjuicios se hará en la ejecución de la sentencia.⁴

En los juicios de arrendamiento inmobiliario, es oportuno retener la ejecución de la sentencia hasta que el demandado exhiba la garantía que se le hubiere fijado para suspender la referida ejecución, ya que mediante ella el actor asegurará prácticamente el éxito del juicio y si el demandado no la exhibe dentro del término fijado por el juez, ello no implica que pierda su derecho para hacerlo, ya que el único impedimento sería que la sentencia ya se hubiere ejecutado, toda vez que transcurrido el plazo, la autoridad responsable tiene expedita su jurisdicción para la ejecución del acto reclamado.

El segundo párrafo del artículo 705 señala: Si no se presentará apelación en contra de la sentencia definitiva, se entenderán consentidas las resoluciones y autos que hubieran sido apelados durante el procedimiento.

En los escritos de expresión de agravios y contestación, en el caso de la sentencia definitiva, las partes sólo podrán ofrecer pruebas cuando hubieren ocurrido hechos supervenientes, especificando los puntos sobre los que deben versar las pruebas, que no serán extrañas ni a la cuestión debatida ni a los hechos sobrevenidos y el superior será el que admita o deseche las pruebas ofrecidas conforme al artículo 706 del Código de Procedimientos Civiles. Y cuando se admitan pruebas, el superior desde el auto de admisión, fijará la audiencia dentro de los veinte días siguientes, procediendo a su preparación para su desahogo en la fecha señalada. Concluida la audiencia, alegaran verbalmente las partes y se les citará para sentencia.

Y finalmente el artículo 714 objeto de estas reformas señala que: La apelación interpuesta en los juicios sumarios y especiales contra sentencia definitiva o cualquier otra determinación, sólo procederá en el efecto devolutivo. Lo cual tiene concordancia

⁴ Ibid., p 516.

con lo establecido por el artículo 966 y que establece que en los procedimientos de arrendamiento las apelaciones sólo serán admitidas en el efecto devolutivo.

El 27 de enero del 2004, se publicó en la Gaceta oficial del Distrito Federal, el decreto por el cual se reforman entre otros artículos, el 693 del Código de Procedimientos Civiles, reforma que entro en vigor al día siguiente de su publicación, para quedar como sigue: Interpuesta una apelación, el juez la admitirá sin substanciación alguna si fuere procedente, siempre que en el escrito se hayan hecho valer los agravios respectivos y se justifique, con el recibo correspondiente, el pago de las copias que integrarán el testimonio de apelación de que se trate, expresando el juzgador en su auto si lo admite en ambos efectos o en uno solo.

El juez en el mismo auto admisorio ordenara se forme el testimonio de apelación respectivo, con todas las constancias que obran en el expediente que se tramita ante el, si se tratare de la primera apelación que se haga valer por las partes. Si se tratare de segunda o ulteriores apelaciones solamente formara el testimonio de apelación con las constancias faltantes entre la ultima apelación admitida y las subsecuentes, hasta la apelación de que se trate. Las copias necesarias para formar el testimonio de apelación correspondiente serán a costa del o los apelantes siendo requisito indispensable para la admisión del recurso el previo pago total de las mismas. El pago deberá de efectuar de manera independiente por cada apelante, excepto en el caso de litis consorcio sea activo o sea pasivo, en el cual dos o más personas ejerzan la misma acción u opongan la misma excepción, litigando unidas bajo una misma representación, caso en el cual sólo se pagará una vez.

El testimonio de apelación que se forme por el juez, se remitirá a la sala correspondiente dentro del término de cinco días, contados, a partir de la fecha en que precluyó el termino de la parte apeñada para contestar los agravios o en su caso del auto en que se tuvieron por contestados, indicando si se trata de primera, segunda o el número que corresponda en las apelaciones interpuestas. Decreto que entro en vigor al día siguiente de su publicación.⁵

⁵ Gaceta Oficial del Distrito Federal de 27 de enero del 2004, p 5.

CAPITULO IV**5 Decreto del 19 de octubre de 1998 que prorroga la entrada en vigor de las reformas de julio de 1993**

La Ciudad de México tiene un gran déficit de vivienda el cual se vio agravado con los sismos de 1985, por lo que el Poder Legislativo a través de diversas reformas a intentado formar un marco jurídico adecuado que represente parte de la solución a los problemas que se suscitan en materia de arrendamiento inmobiliario. Bajo estas circunstancias surge el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 21 de julio de 1993, que reformo, adiciono y derogo diversos artículos del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, el Código de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de Protección al Consumidor y por el contenido de esta reforma, en su momento fue denominada por varios autores " Ley Inquilinaria"; y ante la presión política por parte de algunos sectores de la sociedad se considero oportuno posponer su vigencia a través del decreto de 23 de septiembre de 1993, por lo que la entrada en vigor de dichas reformas para algunos casos en concreto fue a partir del 19 de octubre de 1993, siendo tres excepciones que más adelante señalaremos y ante estos supuestos se aplico el decreto del 21 de julio de 1993, en los arrendamientos para casa habitación se aplico la legislación anterior a las reformas siempre y cuando se tratará de contratos celebrados antes del 19 de octubre de 1993 y a los contratos celebrados con posterioridad a esta fecha si se aplicaron las reformas.

Las reformas publicadas el 21 de julio de 1993, en el Diario Oficial de la Federación que entrarían en vigor el 19 de octubre del mismo año, generaron en su momento una serie de confusiones en torno a su alcance motivando diversos comentarios entre organizaciones sociales, urbanistas, funcionarios públicos y abogados que motivaron al respecto la presentación de varios decretos que prorrogaron su entrada en vigor, así como el surgimiento de un pronunciado debate en torno a la materia inquilinaria en el Distrito Federal, por lo que el 7 de septiembre de 1993, Diputados integrantes de la Legislatura LV presentaron una nueva iniciativa de modificaciones a los artículos transitorios del decreto antes referido. En dicha iniciativa se propuso postergar por cinco años el inicio de vigencia de las nuevas disposiciones salvo las excepciones que la misma contiene. Considerando las manifestaciones en contra, lo cual denota una legítima preocupación ante la posibilidad de que al establecerse un marco legal nuevo y sencillo suscitara abusos que llevarían a desalojos y arbitrariedades. Por lo que los legisladores considerando estas reflexiones e inconformidades de los arrendatarios y para evitar la posibilidad de interpretaciones equivocadas, favoreciendo la comprensión de las reformas para que el nuevo esquema legal no se adoptara en medio de la confusión y el desorden, los legisladores consideraron validas estas razones para plantear modificaciones a los artículos transitorios del decreto de 21 de julio de 1993, a efecto de precisar el alcance de las modificaciones aprobadas; señalando que el propósito fundamental de las reformas era incentivar el surgimiento de nuevos espacios de vivienda en

arrendamiento a bajos costos y que no se vulneraran los intereses, ni los derechos sustantivos y procedimentales de los inquilinos. Finalmente la Legislatura LV desahogo la iniciativa presentada por el ejecutivo federal en este rubro, aprobando una serie de modificaciones a las disposiciones sustantivas y procesales que rigen los contratos de arrendamiento en el Distrito Federal, sin embargo el alcance de dichas reformas no quedo lo suficientemente claro y genero posiciones encontradas respecto a su aplicación. Precisar el alcance de las modificaciones aprobadas para que no vulneraran los intereses, ni los derechos sustantivos y procedimentales de quienes actualmente tienen el carácter de inquilinos y para que estos no sean sujetos de las nuevas disposiciones normativas en principio en un plazo de cinco años que les garantizará un esquema de mayor oferta y menor costo. Esto hizo nugatorios los efectos que con las mismas se perseguía como lo era incrementar la oferta de vivienda en arrendamiento y de esta manera abatir su costo, no obstante, las comisiones consideraron apropiado suspender dicha vigencia pero solamente respecto de aquellos supuestos en que efectivamente podría vulnerarse derechos relacionados con espacios de vivienda ya existentes, garantizando al sector inquilinario que, el nuevo régimen sólo se aplicaría a los nuevos espacios de vivienda que las mismas reformas incentivarán. Por otra parte, las disposiciones de carácter procesal sólo se aplicarían a las controversias derivadas de contratos que no estuvieran en los supuestos de excepción indicados más adelante. El propósito fundamental de estas reformas es subrayar que aquellas relaciones contractuales que se verificarán con posterioridad a la iniciación de vigencia del primer decreto, respecto de inmuebles que no hubieran estado en arrendamiento al entrar este en vigor, serán las destinatarias del nuevo esquema legal y que el mismo no tendría carácter retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Ante los planteamientos de las diversas agrupaciones sociales, se considero que las disposiciones legales, no se aplicarían a las relaciones contractuales, respecto de inmuebles que se encontraran arrendados y no sería, sino hasta el 19 de octubre de 1998, en que se aplicarían. Y así en un lapso de cinco años, los actuales inquilinos no serían sujetos de las nuevas disposiciones normativas, sino que sería bajo un esquema de mayor oferta y menor costo. Los legisladores también consideraron necesario exceptuar de la aplicación de las reformas todos los inmuebles que estuvieran arrendados para casa habitación y su aplicación sería para las relaciones contractuales que se verificarán con posterioridad a la iniciación de vigencia del decreto. Por lo que el 23 de septiembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial, el decreto de 17 de septiembre de 1993, por el cual se modificaron los artículos transitorios del diverso publicado el 21 de julio del mismo año. Y el artículo único del decreto del 23 de septiembre establece:

Se reforman los artículos transitorios del diverso por el que se reforman el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley

Federal de Protección al Consumidor publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, para quedar como sigue:

PRIMERO. Las disposiciones contenidas en el presente decreto entraran en vigor el 19 de octubre de 1998, salvo lo dispuesto por los artículos transitorios siguientes.

SEGUNDO. Las disposiciones del presente decreto se aplicaran a partir del 19 de octubre de 1993, únicamente cuando se trate de inmuebles que:

I. No se encuentren arrendados al 19 de octubre de 1993;

II. Se encuentren arrendados al 19 de octubre de 1993, siempre que sean para uso distinto del habitacional, o

III. Su construcción sea nueva, siempre que el aviso de terminación sea posterior al 19 de octubre de 1993.

TERCERO. Los juicios y procedimientos judiciales y administrativos actualmente en trámite, así como los que se inicien antes del 19 de octubre de 1998 derivados de contratos de arrendamiento de inmuebles para habitación y sus prorrogas que no se encuentren en los supuestos establecidos en el transitorio anterior, se regirán hasta su conclusión, por las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, vigentes con anterioridad al 19 de octubre de 1993.¹

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor el 19 de octubre de 1993.

La Suprema Corte de la Justicia de la Nacional en la Tesis Jurisprudencial marcada con el número de registro 200337, establece que: " Las anteriores disposiciones no son violatorias del principio de igualdad creado una ley privativa, porque la Suprema Corte de Justicia constantemente ha sostenido que la ley privativa se caracteriza porque pugna con el sistema de generalidad en cuanto a su observancia y porque solo tiene efectos sobre determinadas personas y cosas, individualmente determinadas; así podría afirmarse que la ley es privativa, si la materia de que se trata desaparece después de aplicarse a un caso previsto de antemano o si menciona individualmente a las personas a las que se va a aplicar,

¹ Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de septiembre de 1993, p. 2.

pero el decreto que se reclama se aplica sin consideración de especie o de personas a todos los que encuentren o lleguen a encontrarse en la clasificación establecida por el decreto, ósea, que se aplica por igual a todas las personas que tengan arrendamiento de local comercial o industria pero no sólo a algunos en particular, de ahí que, tal ordenamiento goza de las características de generalidad y abstracción.²

Con posterioridad al decreto del 23 de septiembre de 1993, se han publicado en el Diario Oficial varios decretos en el mismo sentido, es decir, que prorrogaron la entrada en vigor en forma integral de las reformas de julio de 1993, que de alguna manera trae inmerso el descongelamiento de rentas. Así el 19 de octubre de 1998, se publicó en el Diario Oficial, el decreto que reforma de nueva cuenta los artículos transitorios del diverso, de tal manera que se vuelve a posponer su completa aplicación hasta el 19 de abril de 1999, con la finalidad de que fuera la Asamblea Legislativa quien resolviera esta problemática, toda vez que a partir del uno de enero de 1999 la Asamblea tiene facultades para resolver todo lo concerniente al arrendamiento en el Distrito Federal. Estableciendo el decreto del 19 de octubre de 1998 en su artículo único que:

Se reforman los artículos primero y tercero transitorios del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y modificado por diverso del 23 de septiembre de 1993, para quedar como sigue:

PRIMERO. Las disposiciones contenidas en el presente decreto entraran en vigor el 19 de abril del año de 1999, salvo lo dispuesto por los transitorios siguientes.

TERCERO. Los juicios y procedimientos judiciales y administrativos actualmente en trámite así como los que se inicien antes del 19 de abril de 1999 derivados de contratos de arrendamiento de inmuebles para habitación y sus prórrogas, que no se encuentren en los supuestos establecidos en el transitorio anterior, se regirán hasta su conclusión, por las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, vigentes con anterioridad al 19 de octubre de 1993.³

² Tesis P. XLI/95, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Agosto de 1995, p 68.

³ Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de octubre de 1998. p 2 .

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dentro de este mismo orden de ideas, el 17 de abril de 1999, dos días antes de que entraran en vigor las disposiciones contenidas en el decreto de 19 de octubre de 1998, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, un nuevo decreto que aprueba la Asamblea Legislativa de la I Legislatura. Decreto que se refiere a la aplicación en el Distrito Federal de disposiciones en materia civil común previstas en los decretos publicados en el Diario oficial de la Federación los días 21 de julio y 23 de septiembre ambos de 1993 y 19 de octubre de 1998. Estableciendo en el artículo 1º y 2º, lo siguiente:

Artículo 1. En materia civil común en el Distrito Federal son aplicables las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal y del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal previstas en los siguientes decretos:

I. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia Federal, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Ley Federal de Protección al Consumidor publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

II. Decreto por el que se modifican los artículos transitorios del diverso porque se reforman el Código Civil para el Distrito Federal, en materia Común, y para toda la República en materia Federal, y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor publicado el 21 de julio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 1993.

III. Decreto por el que se reforman los artículos transitorios del diverso por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal del, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y de la Ley Federal de Protección al Consumidor publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, publicado en el Diario oficial de la Federación el 19 de octubre de 1998.

Artículo 2. Las disposiciones del decreto mencionado en la fracción del artículo anterior del presente decreto se aplicaran desde el 30 de abril del año 2000, excepto en los casos previstos en artículo transitorio segundo del artículo único del

decreto a que se refiere la fracción II del artículo anterior del presente decreto para los que se aplican desde el 19 de octubre de 1993 según lo disponen el artículo transitorio mencionado.

Así mismo, a los juicios y procedimientos judiciales actualmente en trámite, así como los que se inicien antes del 30 de abril del año 2000, derivados de contratos de arrendamiento de inmuebles para habitación y sus prorrogas que no se encuentren en los supuestos establecidos en el artículo transitorio del artículo único del decreto a que se refiere la fracción II del artículo anterior del presente decreto, se aplicaran hasta su conclusión, las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal vigentes con anterioridad al 19 de octubre de 1993.⁴

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente decreto entrara en vigor el mismo día de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Algunos Diputados de la I Legislatura de la Asamblea del Distrito Federal, consideraron la importancia que tiene la materia del arrendamiento inmobiliario además de la gran confusión, desconcierto y hasta temor, que existe entre la ciudadanía por lo que pudiera suceder después del 30 de abril del 2000, debido a la entrada en vigor y aplicación de las reformas a los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles publicadas el 21 de julio de 1993. Presentan una iniciativa de reforma, la cual después de ser aprobada; se publicó el 28 de abril del 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal un decreto más que volvió a posponer la completa aplicación de las reformas y el cual establece:

Artículo Único.- Se modifican los artículos: primero adicionándose una fracción IV; y segundo del decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de abril de 1999 sobre la aplicación en el Distrito Federal de disposiciones en materia civil común previstas en los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 21 de julio de 1993, 23 de septiembre de 1993 y 19 de julio de 1998 por los que se reforman entre otros ordenamientos, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal para quedar como sigue:

Artículo 1.- En materia civil común son aplicables las disposiciones del Código

⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 17 de abril de 1999, pp 2-3.

Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal previstas en los siguientes decretos:

I. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal; del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

II. Decreto por el que se modifican los artículos transitorios del diverso por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal; del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 1993.

III. Decreto por el que se reforman los artículos transitorios del diverso por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal; del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1998.

IV. Decreto sobre la aplicación en el Distrito Federal de disposiciones en materia civil común previstas en los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 21 de julio de 1993, 23 de septiembre de 1993 y 19 de octubre de 1998 por los que se reforman entre otros ordenamientos, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de abril de 1999.

Artículo 2. Las disposiciones del decreto mencionado en la fracción I del artículo anterior del presente decreto, se aplicaran desde el 31 de diciembre del año 2001, excepto en los casos previstos en el artículo transitorio segundo del artículo único del decreto mencionado en la fracción II del artículo anterior del presente decreto para los que se aplican desde el 19 de octubre de 1993 según lo disponen el artículo transitorio mencionado. Asimismo a los juicios y procedimientos judiciales actualmente en trámite, así como los que se inicien antes del 31 de diciembre del año 2001, derivados de contratos de arrendamiento de inmuebles para habitación y

sus prorrogas, que no se encuentren en los supuestos establecidos en el artículo transitorio del artículo único del decreto a que se refiere la fracción II del artículo anterior del presente decreto, se aplicaran hasta su conclusión, las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal vigentes con anterioridad al 19 de octubre de 1993.⁵

TRANSITORIO

Único. El presente decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

En consecuencia a partir del día treinta y uno de diciembre del año dos mil uno entraron en vigor las reformas del 21 de julio de 1993 al Código Civil, al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, las cuales establecen condiciones distintas en materia de arrendamiento inmobiliario, es decir se refieren a las condiciones que las partes pueden establecer en los contratos de arrendamiento, los motivos o causales que pueden llevar a este a su terminación y el procedimiento a seguir en las controversias de arrendamiento inmobiliario, cambiando así el arrendamiento en el Distrito Federal. Reformas que por razones políticas se había pospuesto su entrada en vigor para los contratos celebrados con anterioridad al 19 de octubre de 1993, fecha en que inicio la primera prorrogas de las reformas.

La materia de arrendamiento inmobiliario, necesita una reforma integral dentro del Código sustantivo, en la que se establezca una relación contractual justa y equilibrada entre arrendador y arrendatario, estableciendo en forma clara los parámetros para el monto de las rentas, su incremento en caso de renovación del contrato y en que forma se debe cubrir el costo de las reparaciones urgentes del inmueble. Es una necesidad que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, legisle en este rubro atendiendo las necesidades e interés general, dejando de responder a intereses partidistas, tal y como sucedió con las reformas de julio de 1993, que respondieron a intereses políticos, por su contenido y al prorrogarse la entrada en vigor de las mismas; el Derecho es cambiante, porque tiene que responder constantemente a las necesidades de una sociedad cambiante, entonces porque legislar en materia de arrendamiento inmobiliario, para que finalmente las reformas no se apliquen íntegramente y como lo hemos señalado entraron en vigor ocho años después. Ahora bien conforme al decreto de 28 de abril del 2000, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 31 de diciembre del año 2001 entraron en vigor las reformas, lo cual es acertado, ya que no era conveniente ni aceptable una prorrogas más para su vigencia, puesto que existe la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con facultades para poder legislar en materia de arrendamiento inmobiliario. Finalmente la sociedad requiere de una vivienda en arrendamiento, por lo que es necesaria la participación del sector público, social y privado en la generación de vivienda para arrendamiento.

⁵ Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 28 de abril de 2000, pp 2-3.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Es innegable la prioridad que tiene la vivienda en arrendamiento, ya que constituye un factor fundamental en el reto social y el acceso a la misma constituye un desafío que debe enfrentar en forma conjunta y corresponsable, el sector público, social y privado a efecto de dar respuesta eficaz a los demandantes de una vivienda en arrendamiento dentro del Distrito Federal.

SEGUNDA. El Decreto de fecha 30 de diciembre de 1948, tuvo una vigencia de casi cincuenta años y durante la misma, las rentas se mantuvieron congeladas lo cual tuvo como consecuencia que la inversión en este rubro fuera casi nula, puesto que para el inversionista ya no era redituable invertir en este rubro, por otra parte los inmuebles con renta congelada se fueron deteriorando al no darles mantenimiento, ya que con la renta que cobraban los arrendadores no era suficiente para ello, lo cual se puso de manifiesto durante los sismos de septiembre de 1985. Muchos de los Inmuebles quedaron en ruinas y fueron abandonados por sus dueños y con el tiempo se han convertido en bodegas. Y los que aún sirven de vivienda no cuentan con los mínimos de seguridad e higiene.

TERCERA. Considero que la principal causa por la cual, se mantuvieron por tanto tiempo las rentas congeladas, fue la escasez de vivienda. Durante el proyecto de discusión de las reformas de 7 febrero de 1985, se planteo la posibilidad de abrogar el Decreto de 1948, y no fue sino hasta el 30 de diciembre de 1992, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que abroga al de 30 de diciembre de 1948, lo cual es de suma importancia y que se encamino a dar solución al problema de la vivienda en arrendamiento, el cual conjuga problemas, económicos, políticos y sociales y que enfrenta fundamentalmente tres retos: financiero, económico y jurídico, cada uno de ellos con soluciones diferentes.

CUARTA. Uno de los instrumentos en que se plasmaron las políticas y los objetivos, para las reformas en materia de vivienda, fue el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, que dio origen al Decreto de 30 de diciembre de 1992, el cual abroga al de 1948, que en forma paulatina y en un lapso de cuatro años se fueron descongelando las rentas. El 21 de julio de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones en materia de arrendamiento inmobiliario dentro del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal al igual que el Código Civil y la Ley Federal de Protección al Consumidor, reformas que complementaron la abrogación del decreto de 1948, ya que era necesario contar con una legislación actualizada.

QUINTA. En el ámbito jurídico, las reformas de fecha 21 de julio de 1993 actualizaron la legislación en materia de arrendamiento, lo cual es de suma trascendencia a efecto de

Incentivar la inversión en este rubro, dado que desde febrero de 1985, no se había actualizado la legislación, reformas que trascendieron al juicio ordinario civil.

SEXTA. Al abrogarse el Decreto de 30 de diciembre de 1948, el sector inquilinario enfrenta una serie de problemas como: la escasez de vivienda en arrendamiento, problemas económicos derivados de las crisis económicas que ha enfrentado nuestro país en los últimos años y actualmente con un nulo crecimiento económico.

SÉPTIMA. Para alentar la inversión en materia de vivienda para arrendamiento en el Distrito Federal, la reforma de 21 de julio de 1993, innovo la legislación para incentivar la inversión en este rubro, con procedimientos ágiles, acortando sus términos, evitando con ello procedimientos con duración de varios años, mismos que los arrendadores tardarían en recuperar sus inmuebles arrendados. Y con estas reformas se equilibraron los derechos y obligaciones del arrendador y arrendatario.

OCTAVA. En el Distrito Federal no hay la suficiente oferta de vivienda para arrendamiento de casa habitación, por la poca inversión que se da y que en muchos de los casos, la inversión se destina para condóminos. De lo que resulta necesario incentivar la industria de la construcción en este sector con reformas de carácter administrativo y fiscal.

NOVENA. Nuestras autoridades no deben olvidar que la mayor parte de nuestra población es joven, la cual demanda y demandará una vivienda y si no es posible que accedan a una vivienda propia, dadas las circunstancias económicas del momento y el desempleo que se vive, se hace necesario invertir en vivienda en arrendamiento para que cuenten con oferta suficiente.

DÉCIMA. Una vez concluido el presente trabajo con el desarrollo de los cuatro capítulos que lo integran, se comprueba la hipótesis planteada. De que existe escasez de vivienda en arrendamiento para casa habitación, dada la casi nula inversión en este rubro, como consecuencia de la vigencia por cuarenta y ocho años que tuvo el decreto de 30 de diciembre de 1948.

DÉCIMA PRIMERA. Por lo que propongo que ante la necesidad de contar con vivienda en arrendamiento, se incentive la inversión en vivienda para arrendamiento de casa habitación, participando todos los sectores de la sociedad, con todo lo que le corresponde a cada uno dentro de su ámbito. Ya que la historia nos ha demostrado que en forma aislada no es posible dar solución al problema de la vivienda en arrendamiento. Por lo que participando todos los sectores de nuestra sociedad se puede pensar en una reforma integral a corto y largo plazo que satisfaga tal necesidad.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Procesal Civil, editorial Porrúa segunda edición, México 1987.

BASSOLS BATALLA, Ángel y GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria. Zona Metropolitana de la Ciudad de México (complejo geográfico socioeconómico y político) Instituto de Investigaciones Económicas Departamento del Distrito Federal.

BAZAN S, SAJAN Enrique, ESPINOSA Y RAMIRO DÁVILA. Tipología de vivienda urbana (análisis físico de contextos urbanos y habitacionales de la población de bajos ingresos en la Ciudad de México), editorial Diana México, 1978.

BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México, editorial Porrúa décimo tercera edición México, 1991.

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles, editorial Harla tercera edición México 1990.

BUENO CASTELLANOS, Carmen. Flor de Andamio. Los Oficios de la Construcción de Vivienda en la Ciudad de México, editorial Ciesas México 1994.

CATALÁN VALDÉS, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición México 1993.

CIDAD, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. Vivienda y Estabilidad Política Alternativas para el Futuro Reconcebir las Políticas Sociales, editorial Diana, primera edición, México 1991.

D.J.DWYER. Población y Vivienda en el tercer Mundo (perspectivas sobre problemas de asentamientos espontáneos, traducción de Eduardo L. Suárez, editorial Fondo de Cultura Económica primera edición México 1984.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil, editorial Harla sexta edición México 1997.

HERRERA BELTRAN, Fidel. La Vivienda Popular en México, ediciones Gernika, primera edición, México 1991.

LOZANO NORIEGA, Francisco. Cuarto Curso de Derecho Civil Contratos, editado por Asociación Nacional del Notariado Mexicano A.C. quinta edición México 1990.

MAR NEREO. Guía del Procedimiento Civil para el Distrito Federal, editorial Porrúa tercera edición, México 1996.

MICHEL Marco A. Coordinador. AZUELA, Antonio, CONNOLLY Priscilla, COLUMB Rene, GARZA Gustavo, IRACHETA MARIN MAYDON, Alfonso y SCHTEINGART, Martha. Cuadernos Universitarios. Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana, primera edición México 1988.

OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil, editorial Habla, séptima edición México 1996.

PAZOS, Luis, Problemas Socioeconómicos de México y sus Soluciones, editorial Diana, tercera edición, México, 1998.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Vivienda, Necesidades esenciales en México situación actual y perspectivas al año 2000. Siglo veintiuno editores, tercera edición 1986.

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos, editorial Porrúa décimo quinta edición México 1997.

TREVIÑO GARCIA, RICARDO. Contratos Civiles y sus Generalidades tomo I, editorial Font cuarta edición Guadalajara Jalisco 1982.

ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel. Contratos Civiles, editorial Porrúa cuarta edición, México 1992.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Atlas de la Ciudad de México, 1987

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Sista, México, 2004

Código Civil para el Distrito Federal, editorial Porrúa sexagésima segunda edición México, 1993

Ley General de Asentamientos Humanos, editorial Porrúa, décima quinta edición México, 1999.

Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, editorial Porrúa, décima quinta edición México, 1999

Ley Federal de Vivienda, editorial Porrúa, décima quinta edición México, 1999

Ley del Infonavit, editorial Pac, México 2003

Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1994

Plan Nacional de Desarrollo 1995 -2000

Plan Nacional de Desarrollo 2001 -2006.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Atlas de la Ciudad de México, 1987

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Sista, México, 2004

Código Civil para el Distrito Federal, editorial Porrúa sexagésima segunda edición México, 1993

Código Civil para el Distrito Federal, editorial, Sista, México, 2003

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, editorial Sista México, 2003

Código de Comercio, (Ley Federal de Protección al Consumidor), editorial Porrúa, México, 1998

Crónica Legislativa. Año 1, número 12, 4 de diciembre 2001

Diario Oficial de la Federación de 24 de julio de 1942

Diario Oficial de la Federación de 11 noviembre de 1943

Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 1945

Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1945

Diario Oficial de la Federación de 8 de mayo de 1946

Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1947

Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1948

Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1992

Diario Oficial de la Federación de 21 de julio de 1993

Diario Oficial de la Federación de 23 de septiembre de 1993

Diario Oficial de la Federación de 24 de mayo de 1996

Gaceta Oficial del Distrito Federal de 24 de abril del 2003

Gaceta Oficial del Distrito Federal de 27 de enero de 2004

Ley General de Asentamientos Humanos, editorial Porrúa, décima quinta edición México, 1999.

Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, editorial Porrúa, décima quinta edición México, 1999

Ley Federal de Vivienda, editorial Porrúa, décima quinta edición México, 1999

Ley del Infonavit, editorial Pac, México 2003

Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1994

Plan Nacional de Desarrollo 1995 -2000

Plan Nacional de Desarrollo 2001 -2006.