



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

"ACATLÁN"

"LAS NECESIDADES DE LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL
CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN
PARTICULARMENTE EN CUANTO AL DERECHO A LA
VIVIENDA, ENFOCADA A UN ESTUDIO DEL FOVISSSTE."

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

IVONNE GÓMEZ GÓMEZ

ASESOR: LIC. MANUEL FAGOAGA RAMÍREZ



MEXICO, 2005

m. 345959

*"Son esclavos los que temen hablar
a favor de los caídos y de los débiles;
Son esclavos los que se niegan a
elegir el odio, la mofa y la injuria y prefieren
escondérse en el silencio
ante una verdad que les conviene;
Son esclavos los que se niegan a escoger
el derecho que defiendan a los otros."
Martín Luther King.*

*Agradecimientos.
A la Universidad Nacional Autónoma de México.
Por haberme permitido obtener
los conocimientos
y formar parte de esta gran institución.*

*Al Licenciado; Manuel Fagoaga Ramírez.
Por permitirme laborar
a su lado en este trabajo
y darme la oportunidad de conocer
el magnífico ser humano y maestro.*

*A mi madre.
Por su cariño, por no escatimar esfuerzos,
por haberme enseñado el valor de la vida y
del estudio, por apoyarme y ser humana.*

*A mi padre.
Por su gran amor, paciencia
y protección en todo momento,
por apoyarme incondicionalmente,
por ser mi amigo y entenderme,
por creer en mi.*

*A mi hermano.
Por estar aquí
y compartirme sus conocimientos.*

A Angel.
Por tantos años de estar conmigo,
consentirme y
Cuidarme, por tenerme paciencia,
y enseñarme que solo Dios es justo.

Al Magistrado. Armando Cortes Galván
y a la Juez. Ma. Gabriela Rolón Montaña.
Por no dudar de mí,
brindarme su apoyo y confianza, así como
la oportunidad de formar parte de su equipo.

A mis abuelas.
por sus ejemplos de fortaleza.

A Julio, Nadia, Abel, Cliserio, Alejandro,
Salvador, Cynthia.
Por alentarme a seguir adelante
y brindarme su apoyo.

INDICE.

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	8
OBJETIVO GENERAL.	11
OBJETIVO PARTICULAR.	12
PROBLEMÁTICA.	13
CAPÍTULO I.- ENFOQUE JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA DE LA POBLACIÓN EN GENERAL COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL.	
1.1. La Política General del Sector Vivienda.	14
1.2. Antecedentes Históricos sobre la Vivienda en México.	16
1.2.1. Época Colonial.	16
1.2.2. Época Independiente.	18
1.2.3. Época Post-revolucionaria.	20
1.3. El derecho a la vivienda dentro de la clasificación fundamental de las garantías constitucionales.	21
1.3.1. Garantía de Libertad	21
1.3.2. Garantía de Igualdad.	23
1.3.3. Garantía de Seguridad.	27
1.3.4. Garantía de Propiedad.	32
1.4. Definiciones Jurídicas del FOVISSSTE	33
1.4.1. Creación del FOVISSSTE.	34
1.4.1. Esquemas Legales.	38

CAPITULO II.- LA VIVIENDA COMO UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL.

2.1. La Vivienda como un Patrimonio Familiar.	45
2.2. La Vivienda como Derecho de Seguridad Social.	49
2.3. Principales Organismos Gubernamentales, encargados de otorgar la Vivienda.	50
2.3.1. Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).	50
2.3.2. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	55
2.3.3. Fondo FOVISSSTE	59
2.3.4. Fondo de la Vivienda ISSSTE	64
2.3.5. Fondo Nacional de Habitaciones Populares.	65

CAPÍTULO III.- PROBLEMAS JURÍDICOS LEGALES Y REGLAMENTARIOS DE LA NECESIDAD DE VIVIENDA.

3.1. La Población.	71
3.2. El Rezago Habitacional.	72
3.2.1. El Ingreso de las Familias.	73
3.3. Programa de Vivienda 1945-2000.	74
3.3.1. Avance del Sector en el Gobierno 1995-2000.	77
3.3.2. Diversificación de los esquemas de financiamiento.	78
3.4. Perspectivas Jurídicas de la Vivienda en México.	79

3.4.1. Requerimientos Jurídicos de Vivienda.	79
3.4.2. Retos Jurídicos en el Futuro Inmediato, para evitar el rezago a la vivienda.	80
CONCLUSIONES.	83
BIBLIOGRAFÍA.	86

INTRODUCCIÓN.

El derecho a la vivienda al cual cada uno de los individuos tenemos derecho, y es de suma importancia en nuestra actualidad, tomando en consideración que la constitución como ley suprema enmarca el derecho a que cada familia tiene a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Es por ello, que a lo largo del tiempo han surgido diversos organismos para poder otorgar estas viviendas, estableciendo distintos mecanismos para obtenerla; sin embargo, los elevados costos de estas y los bajos presupuestos que cada trabajador tiene como ingresos, es una de las restricciones que se tiene para poder contar con la obtención de créditos o bien mecanismos para lograr una vivienda que como se ha dicho debe ser digna y decorosa.

Ciertamente, diversos organismos, y el propio estado han dado difusión a la información para que la ciudadanía este en posibilidad de poder tener su propia vivienda y así poderla compartir con su familia.

Es injusto que dentro de una gran sociedad como lo es la nuestra, se pueda advertir que no se cumple con la reforma del artículo 4°, quinto párrafo Constitucional, del siete de febrero de mil novecientos ochenta y tres, en donde se incluyó el derecho de la familia mexicana al disfrute de una vivienda digna y decorosa, ya que no se trata de un derecho destinado solamente a la clase obrera, sino un derecho en común a todos los gobernados y por ende una garantía constitucional; sin embargo, el Estado

no cumple con dicha disposición, lo cual es apreciable en la sociedad, y por tanto no se cumple con la garantía de igualdad a la que todos los gobernados tenemos derecho.

No es posible que aún existiendo múltiples medios o procedimientos para lograr la eficacia en el cumplimiento a la garantía que todo individuo tenemos a una vivienda digna y decorosa, existan individuos que no gocen de esta; sin embargo, es de precisarse que muchos de estos medios ponen demasiados obstáculos para poder tener la vivienda a la cual todos tenemos derecho.

En nuestro país sería injusto tener a la sociedad sin la garantía de poder obtener una vivienda digna, ya que es imposible hablar de un Estado soberano, si no existiera el derecho que los mexicanos tenemos al derecho a la propiedad que como garantía esta estipulada en el artículo 4°, quinto párrafo constitucional.

Es sumamente indispensable darle a la vivienda en México una importancia más allá de la necesidad imperiosa que tiene el Gobierno Federal de dotar de vivienda a las clases desprotegidas, esto es, darle al derecho que toda familia tiene de disfrutar de una vivienda digna y decorosa, su lugar dentro del marco jurídico ideal dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una garantía constitucional, para que

cada gobernado pueda ejercer ese derecho, sin necesidad de pertenecer a alguna clase trabajadora, aún de aquellos que no tienen un salario o trabajo permanente y sin tomar en cuenta su aspecto intelectual, físico, corporal, laboral o económico.

Bajo esta perspectiva, se puede afirmar que la finalidad para la cual fue creado el derecho a la propiedad, es obligar al Estado a que cumpla con esta garantía constitucional, la cual como ha quedado precisado en el párrafo que antecede, esta consagrada por el artículo 4° constitucional, y esta solamente es factible lograr mediante el cumplimiento o acatamiento de dicha ley por parte del Estado.

Es increíble que habiendo tantos Institutos, tales como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Fondo de la Vivienda , entre otros desde el punto de vista constitucional como garantía y como garantía social, abarcando a la vivienda como patrimonio familiar y haciendo mención a las principales organizaciones gubernamentales encargadas de su regularización, exista tanta gente viviendo en lugares muy poco dignos; sin que particularmente, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores se preocupe para crear mecanismos más eficaces para lograr que la sociedad viva mejor y así poder alcanzar tener una vivienda mejor.

OBJETIVO GENERAL.

Destacar la problemática jurídica legal que existe en el FOVISSSTE, para el otorgamiento que cada individuo tiene a una vivienda digna y decorosa; así como detectar los vicios que esta tiene para otorgar la misma y con ello calificar si en realidad cumplen con ellas.

OBJETIVO PARTICULAR:

En este trabajo de investigación se destaca la importancia que tiene todo individuo al derecho a la vivienda como garantía constitucional.

Se catalogará si los Institutos u Organismos Gubernamentales cumplen con las funciones que se le han encomendado y por las cuales fueron creadas, con apego al estudio de las necesidades de los gobernados.

Y se identificarán las necesidades que tiene la sociedad para obtener en propiedad una vivienda digna y decorosa.

PROBLEMÁTICA:

¿En realidad los Institutos u organismos gubernamentales, cumplen con la función que se le han encomendado?

¿Porqué el FOVISSSTE, teniendo tantos mecanismos para dotar a todo individuo de una vivienda digna y decorosa, existen tantos medios no idóneos o tantas lagunas, las cuales impiden un mejor funcionamiento?.

¿Como es posible que estando regulada la vivienda en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el propio Estado no cumpla con dicha garantía?.

CAPÍTULO I.

1.1 LA POLÍTICA GENERAL DEL SECTOR DE LA VIVIENDA.

Antecedentes

El derecho a la vivienda tiene en nuestro país profundas raíces históricas. La Constitución de 1917, en su artículo 123, fracción XII, estableció la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores viviendas cómodas e higiénicas.

Posteriormente, el país se abocó a construir la infraestructura de seguridad social para atender las diversas necesidades de la población. En 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para brindar seguridad social a los trabajadores, aunque en sus inicios, también proporcionó vivienda a sus derechohabientes.

Cuando México entró en una etapa de urbanización y de desarrollo industrial más avanzada, se crearon los principales organismos nacionales de vivienda. En 1963, el Gobierno Federal constituye en el Banco de México, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), como una institución promotora de la construcción y de mejora de la vivienda de interés social, para otorgar créditos a través de la banca privada.

En febrero de 1972, con la reforma al artículo 123 de la Constitución, se obligó a los patrones, mediante aportaciones, a constituir un Fondo

Nacional de la Vivienda y a establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para adquirir vivienda. Esta reforma fue la que dio origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), mediante el Decreto de Ley respectivo, el 24 de abril de 1972.

En mayo de ese mismo año, se creó por decreto, en adición a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), para otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores que se rigen por el apartado B de la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, fue hasta 1983, cuando el derecho a la vivienda se elevó a rango constitucional y se estableció como una garantía individual.

Hasta la década de los ochenta, el eje de la política de vivienda había sido la intervención directa del Estado en la construcción y financiamiento de vivienda y aplicación de subsidios indirectos, con tasas de interés menores a las del mercado. En la primera mitad de la década de los noventa, se inició la consolidación de los organismos nacionales de vivienda como entes eminentemente financieros.

1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LA VIVIENDA EN MÉXICO.

En este apartado del trabajo se mencionarán los principales aspectos evolutivos que ha tenido la vivienda en nuestro país, señalándolos de manera general dentro de las tres etapas importante en la vida histórica de México.

1.2.1 ÉPOCA COLONIAL.

Para estudiar de la cuestión de la vivienda en México, es importante referirnos a los controles que existían sobre la tenencia de la tierra.

Durante la época colonial los pueblos indígenas fueron lesionados con el despojo de sus tierras por los colonizadores, motivo por el cual se dio origen a la regulación de la tenencia de la tierra reservada a los indígenas, decretándose el respeto a su predios, con la condición de que se mantuviera la forma de propiedad comunal, el trabajo agrícola y la transmisión por herencia.

“La propiedad comunal comprendía cuatro categorías según su procedencia y finalidad; el fundo legal, el ejido, las propias y las tierras de repartición.

Para ejercer un mejor control de los indígenas, se decidió concentrarlos en algunos puntos precisos, al principio no se especifico la

amplitud de las tierras de los pueblos indígenas, hasta que se determinó que su fundo legal constaría de seiscientas varas a partir de la iglesia y en todas las direcciones. Esas tierras resultaron inalienables por tratarse de posesiones de pueblos. El ejido era el terreno que se encontraba en las afueras del pueblo, común a todos los habitantes y no se utilizaban para cultivo, sino para el ganado. Las parcelas que tenían los indígenas (Calpulli) y que se labraban individualmente, fueron ratificadas por las leyes españolas que estipulaban que se guardara el mismo régimen de explotación. Esas se llamaron tierras de repartición y eran supervisadas por los ayuntamientos. Las propias eran las tierras comunales destinadas a sufragar los gastos públicos y fueron asignadas a los ayuntamientos para su administración, en lugar de mantener el trabajo colectivo en las mismas, como en la época prehispánica.”¹

De lo expuesto anteriormente, se desprende que en la época colonial no existía una reglamentación directa sobre la vivienda en particular, en virtud de que la ley impetrante de la época era a través de los mandatos reales, que contenían una serie de restricciones y violaciones para los indígenas de nuestro país, como se puede apreciar en lo que comenta el licenciado José Francisco Ruiz Massieu, “En las ciudades de la Colonia el uso habitacional, agropecuario, comercial e industrial de la tierra urbana se tuvo que conformar a las severas reglamentaciones que emitían los

¹ SCHTEINGART, Martha. Los Productores del Espacio Habitable, Estado Empresa y Sociedad en la Ciudad de México. El Colegio de México, México, 1989. P.27.

ayuntamientos y las autoridades central. Inclusive, por mandato real se definían los límites de los centros de población”.⁴

Pese a las leyes protectoras que en un momento trataron de salvaguardar el patrimonio de los indígenas, en lo hechos, éstos fueron perdiendo como se apuntó antes, sus tierras, principalmente por invocaciones de los colonizadores, situación que acentuaba más el descontento de los indígenas, provocando con ello el estallido de la Independencia.

1.2.2 ÉPOCA INDEPENDIENTE.

En esta etapa de desarrollo de nuestra nación, cuando al romperse el yugo Español, con la Independencia, que los derechos sociales se hacen para las clases más necesitadas.

El 14 de septiembre de 1813, se promulga por José María Morelos y Pavón, el documento denominado SENTIMIENTOS DE LA NACION, que sienta las bases de un programa de Seguridad Social, al señalar “es preciso se modere la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que

² RUIZ MASSIEU, José Francisco. Introducción al Derecho Urbanístico. UNAM. México, 1981. P.21.

se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia".³ Sin embargo, es evidente que aunque el documento importante es reflejo de trascendentes derechos humanos para los indígenas, dejó a un lado el derecho de éstos a gozar de una vivienda para ellos y sus familias.

Es importante destacar, que en esta época la iglesia llegó a tener una inmensa riqueza que principalmente provenía de tres puntos: en primer lugar, recibía renta de sus propiedades, tanto en el campo como en las ciudades. En segundo lugar, el diezmo, aunque este había disminuido, aún suministraba un ingreso de cierta cuantía, pero su principal base económica radicaba en capitales impuestos, ascenso redimible sobre propiedades de particulares.

Es así que entre la Iglesia y los hacendados existía una estrecha independencia económica. El crédito era vital para los terratenientes, sobre todo en años de crisis.

Mediante hipotecas, la iglesia controlaba a su vez un gran número de propiedades rurales, y con ellos, el clero constituía un grupo social, cuyos intereses económicos se dirigían al mercado interno de la Colonia.

"Todos los indios aunque exentos del pago del diezmo debían pagar un tributo especial per capita a la Corona y estaban sujetos a ciertas reglas que los trataban como menores, ya que no podían por ejemplo, firmar escrituras públicas por más de cinco duros, ni vender libremente su trabajo."⁴

³ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social. Porrúa, México, 1979. P.

⁴ Colegio de México, Historia General de México. Tomo 1, México, 1981. P.62

Con la aparición de las primeras constituciones de nuestro país, se va reglamentando la existencia de derechos en Seguridad Social, aunque dichas normas no son de forma general en cuanto a su aplicación, ya que principalmente van dirigidas a grupos de trabajadores.

En la Constitución de 1857, cuando por primera vez, en el manifiesto que acompañó su promulgación señalaba "...el domicilio será sagrado; la propiedad inviolable...",⁵ poniendo en singular importancia aunque no en forma precisa, la protección a la vivienda.

1.2.3 EPOCA POST-REVOLUCIONARIA.

Con la Revolución Mexicana se logró terminar con los grandes latifundios y a extinguirse, aunque no en forma total con los hacendados, debido a la promulgación de la Constitución Política de 1917, en donde por primera vez en la historia de nuestro país se incluyó la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

El surgimiento de la clase obrera en México, se ha manifestado como parte muy importante de la historia de nuestra nación, con su empuje y la constante demanda de justicia y seguridad, han dado origen a la seguridad social que hoy en día podemos disfrutar los mexicanos, y que consagra su fundamento en la Ley Suprema de la Nación, así como en la Ley Federal del

⁵ Idem, P. 837

Trabajo y en los principales ordenamientos jurídicos que en la actualidad ponen en un primer plano el derecho a la vivienda, una de las más sagradas necesidades de la humanidad.

1.3 EL DERECHO A LA VIVIENDA DENTRO DE LA CLASIFICACION FUNDAMENTAL DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.

En este subtema se tratara de encuadrar del derecho a la vivienda dentro de las cuatro fundamentales garantías constitucionales.

1.3.1 GARANTÍA DE LIBERTAD.

Entendemos a la garantía de libertad, como aquél derecho que tiene todo ser humano de hacer todo aquello que no perjudique el derecho de otro, que puede ejercer de acuerdo a las determinaciones de la propia ley.

Si bien es cierto que la garantía de libertad es la facultad que cada individuo tiene de hacer todo aquello que le plazca, siempre y cuando esté apegado a la ley y no lesione intereses de otro, también existe una obligación por parte del poder público de respetar esa libertad para que los gobernados puedan dedicarse, por dar un ejemplo, al trabajo que deseen.

Atento a lo anterior, el derecho a la vivienda, no lo consideramos encuadrado como una garantía de libertad tajantemente, pero si

consideramos importante señalar que la garantía de libertad como tal, la puede usar todo gobernado para que sin restricción alguna, pueda acudir ante los organismos de vivienda a solicitar tal prestación; ya que, como libertad se entiende que se tiene la facultad de hacer todo aquello que no este prohibido por la ley, y siempre y cuando no se perjudiquen los derechos de otro.

Para fundamentar lo anterior, nos permitimos citar lo que señala al respecto el Doctor. Ignacio Burgoa Orihuela, "La libertad social, que es la que interesa jurídicamente, se externa en una protesta genérica de actuar, real y trascendentemente, de la persona humana, actuación que implica en síntesis, la consecución objetiva de fines vitales del individuo y la realización práctica de los medios idóneos para su obtención".⁶

Efraín Polo Bernal dice: "Una dimensión profunda en el concepto de la libertad consistiría en la enmienda de todo hombre frente a la arbitrariedad o abuso que afecten a su vida, integridad física y moral, es la espontánea autodeterminación de su persona considerando las condiciones materiales y jurídico sociales que la fundamentan y encausan. Potenciada la libertad en su aceptación jurídica, ella se estrecharía a actuar conforme a la Ley".⁷

⁶ BURGOA ORIHUELA Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. MEXICO. 1992 Tercera Edición. Edit. Porrúa. P.274

⁷ POLO BERNAL, Efraín. Op cit. P. 18.

1.3.2 GARANTÍA DE IGUALDAD.

La garantía de igualdad, se traduce en que para que exista igualdad de derechos, todas las leyes deben de ser generales, sin excepción alguna de condición o características de los individuos a quienes van dirigidas.

En otros términos, la igualdad significa que ante la ley debe tratarse igual sin distinción alguna a todos los gobernados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, extiende a todo individuo que se encuentre en el territorio nacional, por ese sólo hecho, el goce de las garantías que la misma otorga.

La referida constitución en su Artículo Cuarto, párrafo quinto, dispone que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, y que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es importante hacer un comentario de dicho artículo, para destacar que garantiza sin distinción alguna el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna, al igual que lo hace en su párrafo tercero, al señalar que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

Como observamos, los dos derechos antes señalados son garantías de igualdad, tomando en cuenta que van dirigidas absolutamente a todos los habitantes de nuestro país.

Igualmente, es importante expresar que esos derechos garantizan la igualdad de todos los gobernados, no en el aspecto intelectual, físico,

corporal, laboral y económico, sino exclusivamente en el sentido jurídico y gubernativo, o sea, ante la Ley y ante el Estado.

Consideramos que tomando en cuenta lo apuntado, se colige que el derecho a la vivienda consagrado en el multicitado artículo, es una garantía de igualdad.

Lo que da la pauta para afirmar, que en nuestro sistema de derecho, así como todos gozamos del derecho a la salud, también debemos de gozar del derecho a una vivienda digna y decorosa, aún sin pertenecer a ninguna clase trabajadora, intelectual o tener alguna posición económica.

Sin embargo, en nuestro país de acuerdo a la normatividad vigente, el derecho a tener una vivienda, es exclusivo principalmente de la clase trabajadora, como lo consigna el artículo 123 de nuestra Carta Magna, en su fracción XII.

Artículo 123.-"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

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

"I....

XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las

empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos, que administren 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...”⁶

No así, el derecho a la salud, ya que para dar este servicio a toda la población, existen clínicas y hospitales de la Secretaría de Salud o la Cruz Roja por citar algunos, que a todos los individuos aunque carezcan de recursos económicos, les brindan atención médica y medicinas.

Es conveniente mencionar que el derecho que todo gobernado tiene de gozar de una vivienda digna, no se cumple debidamente, en virtud de que carecemos de un organismo que tenga como finalidad el otorgamiento de viviendas a las clases desprotegidas, y no pertenezcan o más bien, que no sean derechohabientes de los institutos encargados de otorgar la misma, como lo es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Fiscales ISEF. P. 90

del Estado, entre otros, y que no tengan recursos económicos suficientes para acudir a alguna institución bancaria a solicitar un crédito hipotecario.

Por otra parte, existe el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, pero que tampoco resuelve a fondo el problema de la falta de vivienda.

La dependencia encargada de atender el problema habitacional en México, es la Secretaría de Desarrollo Social, cumpliendo los objetivos del Programa Nacional de Vivienda.

Efraín Polo Bernal señala, "La igualdad es una condición general para el mantenimiento y aplicación de todos los demás derechos fundamentales".⁹

Ignacio Burgoa Orihuela cita: "la igualdad se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentren en una determinada situación tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado".¹⁰

En nuestro sistema de Derecho, el principio de la igualdad está contenida desde la constitución de 1824, que en su artículo 25 decía "ningún ciudadano podrá tener más ventajas que las que haya merecido por sus servicios hechos al Estado. Estos títulos no son comunicables, transferibles no hereditarios".¹¹

⁹ POLO BERNAL, Efraín. Op cit. P. 39

¹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op cit. P.251

¹¹ BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. Tercera edición. Edit. Trillas. P. 99.

1.3.3 GARANTÍA DE SEGURIDAD.

La garantía de seguridad, es un conjunto de derechos que tiene todo gobernado oponibles a determinados actos del Estado o de sus autoridades, y que en un momento dado, pueden ser exigibles.

Los derechos de seguridad jurídica, imponen la obligación de no hacer a los órganos de autoridad, o de hacer, respetando las libertades y a no afectar los derechos de las personas.

Dentro de esta garantía, para los efectos de nuestro trabajo, nos interesa principalmente el derecho de los gobernados para exigir a la autoridad de que se trate, el cumplimiento de ciertas obligaciones.

A este respecto, es importante señalar lo que consigna el Artículo Octavo Constitucional, el cual establece:

"Artículo. 8o.- "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

*A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."*¹²

El derecho contenido en el precepto constitucional antes invocado, es un típico ejemplo de la libertad de acción garantizada constitucionalmente, con la característica de que no está reconocida al individuo frente a otros

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op cit. P 8.

particulares, sino en relación a los funcionarios y empleados públicos, y en virtud de su estructura no consiste en un simple respeto de los miembros del poder público, en un "NO HACER" ante el ejercicio de esa libertad, sino precisamente en una obligación de "HACER", ya que les impone la obligación de contestar las peticiones que reúnan los requisitos de haberse formulado por escrito, de manera pacífica y en forma respetuosa.

La garantía constitucional del derecho de petición se satisface en el momento en que se atiende la solicitud de una persona, dándole una contestación en el sentido que se le considere es el procedente, pero que no tiene por que ser precisamente favorable, ya que frente a una negativa que se estima ilegal de parte de las autoridades, cabe la inconformidad del peticionario, pero con fundamento en otras disposiciones constitucionales u ordinarias que en un dado caso pudo violar la propia autoridad al contestar.

Para que el derecho de petición tenga que ser perfectamente inviolable y prácticamente respetado, sería necesario que la propia Constitución señalara con precisión el término, dentro del cual la autoridad deba dar a conocer al peticionario el acuerdo que haya recaído a su petición.

Por otra parte, es importante decir, que así como ante la autoridad judicial existe una acción para evitar su función, los individuos tienen un derecho ante las autoridades administrativas, para que resuelvan una petición que se les formula en debido orden.

Existe la obligación por parte de toda autoridad administrativa para contestar todas las peticiones que se le formulen, ya que al no darle trámite a

las mismas se está violando el derecho de petición, y por ende, una garantía constitucional; a este respecto es importante transcribir la siguiente tesis jurisprudencial:

"PETICIÓN, DERECHO DE. CUANDO SE CUMPLE CON LA GARANTÍA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 8o. DE LA CARTA MAGNA. Si la protección federal se otorgó por violación a la garantía de petición consagrada en el artículo 8o. constitucional, para que las autoridades responsables dieran contestación congruente por escrito y en breve término a la solicitud formulada por el quejoso, tal exigencia se cumple cuando una de las autoridades responsables, director general de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República, subordinada a otra autoridad responsable, oficial mayor de la misma dependencia, da contestación a la solicitud por instrucciones de éste, aunque esta última autoridad no haya dado contestación, en tanto que se trata de autoridades de una misma dependencia y fundamentalmente lo que pretende la garantía constitucional invocada es la exigencia de dar contestación a la petición, toda vez que el precepto constitucional únicamente establece que el derecho de petición se cumpla en los términos antes especificados, por lo que la autoridad, independientemente de su cargo o jerarquía, tiene la obligación de contestar al peticionario y no dejarlo sin acuerdo alguno."

"PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O

SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD. El derecho de petición es consagrado por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como uno de los derechos públicos subjetivos del gobernado frente a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del Gobierno del Estado, obligado como tal, a dar contestación por escrito y en breve término al gobernado, por lo que la existencia de este derecho como garantía individual y la procedencia del juicio de amparo para su salvaguarda requieren que la petición se eleve al funcionario o servidor público en su calidad de autoridad, es decir en una relación jurídica entre gobernante y gobernado, y no en una relación de coordinación regulada por el derecho privado en que el ente público actúe como particular."

Retomando la directriz de nuestro trabajo, es importante destacar que atendiendo a lo establecido por el Artículo Cuarto Constitucional, penúltimo párrafo como apuntamos anteriormente, es una garantía de igualdad, todo ciudadano tiene la facultad de solicitar al gobierno federal el otorgamiento de una vivienda.

Del párrafo que antecede, se desprende dos situaciones:

La primera, consiste en que a la petición le recaiga un acuerdo de la autoridad administrativa, negando el otorgamiento de esa vivienda, ya sea por falta de recursos para su construcción, o por la saturación en las solicitudes para obtenerla.

La segunda situación, estriba en que la autoridad administrativa, simple y sencillamente no de contestación alguna a dicha petición.

Por otra parte, es importante señalar que ante la falta de contestación un escrito, y como se desprende de la segunda tesis jurisprudencial antes transcrita, es dable concluir que es procedente el juicio de amparo, pero únicamente en la segunda de las situaciones, esto es, cuando la autoridad es omisa a dar contestación a la petición formulada.

En lo que respecta a la primera de las situaciones antes señaladas, consideramos que como se trata de una negativa por parte de las autoridades administrativas, cualquiera que sean sus fundamentos, el peticionario podría igualmente recurrir al amparo, en virtud de que se le está violando un derecho que consagrado en el Artículo Cuarto Constitucional, es una garantía y como tal un derecho fundamental que debe hacerse exigible ante la autoridad correspondiente, por lo que aquellos particulares inconformes, dispondrán en término de la Ley Federal de Vivienda, en su artículo 65, al recurso de revisión dentro de los quince días hábiles a la fecha de notificación de la resolución que se recurra, y agotando ésta, se procederá al juicio de amparo.

1.3.4 GARANTÍA DE PROPIEDAD.

En nuestro sistema de derecho, la propiedad como garantía constitucional es inviolable, tal y como lo establece el Artículo 14 de la Constitución, que señala entre otras cosas, que nadie puede ser privado de sus propiedades, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos.

Ahora bien, el derecho a la vivienda consagrado en el párrafo quinto del Artículo Cuarto Constitucional, no lo consideramos como una garantía de propiedad; sin embargo, podemos decir que la garantía de propiedad se aplica como protección a aquella persona que ya goza de una vivienda de plena propiedad, y con todos los requisitos exigibles por la ley.

Para concluir, diremos que los tres derechos esenciales de la propiedad reconocidos por nuestro derecho (uso, goce y disfrute), son ejercidos plenamente con las limitaciones de ley, por aquella persona que es propietaria de una vivienda.

1.4 DEFINICIONES JURÍDICAS DEL FOVISSSTE.

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

1.4.1 CREACION DEL FOVISSSTE.

Este fue creado mediante los siguientes decretos:

El 10 de noviembre de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforma el inciso f, de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 Constitucional para quedar en los siguientes términos:

“...el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, o mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.”

Las aportaciones que hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administra el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.”¹³

En congruencia con lo anterior, el 28 de diciembre de 1972, el Diario Oficial de la Federación, publicó el Decreto de reformas y adiciones a los

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Fiscales ISEF, P. 98.

artículos 38 y 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional en los siguientes términos:

Artículo 38: Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate:

Fracción. VI: Del pago de los abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V, y VI de este artículo.

Artículo 43: Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1° de esta Ley:

Fracción. VI: Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban el beneficio de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

Inciso h) Constitución de depósitos a favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de

*la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos."*¹⁴

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo, serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

El mismo 28 de diciembre de 1972, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma y adiciona a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a partir de la cual se establece la operación y funcionamiento de un Fondo especializado administrado por una Comisión Ejecutiva, dentro del marco jurídico del ISSSTE, cuyos recursos financieros provendrían del Estado:

Artículo 3°.- Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

Fracción XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;

¹⁴ Reformas y Adiciones a la Ley Federal de los Trabajadores del Estado. Pagina de internet geogle.com. P.23.

El artículo mencionado se reforma por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación. el 24-XII-86:

Artículo 3°.- Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

*Fracción XIV: Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y / o casas: habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.*¹⁵

El 27 de diciembre de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la actual Ley del ISSSTE, que ordena el establecimiento y operación de un sistema de financiamiento, para otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente, procurando al mismo tiempo, otorgar seguridad jurídica en la propiedad.

Como innovación esencial se concibe al FOVISSSTE de manera integral, por lo cual a sus atribuciones de Ley, se añaden las acciones que para la vivienda venía desarrollando el ISSSTE a través de los créditos hipotecarios. Asimismo, se logra que este beneficio abarque a mayor número de derechohabientes al determinar que los créditos se concedan por una sola vez.

¹⁵ Idem. P. 6

En sus 30 años de operación, a fin dar una mayor cobertura a la demanda de vivienda de los servidores públicos, el FOVISSSTE ha modificado sus esquemas legales y políticas financieras:

1.4.2. ESQUEMAS LEGALES

El 7 de febrero de 1985, se publica en el Diario Oficial de la Federación, las reformas a la Ley del ISSSTE, en donde se unifica el sistema para que los créditos hipotecarios del Instituto queden bajo la administración del FOVISSSTE, a la misma tasa de interés del 4% anual.

Para dar cumplimiento a sus fines se estableció la obligación al FOVISSSTE de constituir reservas actuariales.

El 24 de diciembre de 1986 se publican las reformas a la Ley del ISSSTE en el Diario Oficial de la Federación, que disponen que las tasas de interés sean determinadas por la Junta Directiva del ISSSTE, tomando en consideración los factores económicos y sociales que prevalezcan, buscando la flexibilidad que permita beneficiar a un mayor número de trabajadores.

Considerando que frecuentemente los créditos no alcanzaban a cubrir la totalidad del costo de la vivienda, se propuso eliminar el requisito de garantía hipotecaria en primer lugar, a favor del FOVISSSTE, se abre una línea de crédito para cubrir el enganche y gastos de escrituración correspondientes, así como el financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales, con la participación de entidades públicas y privadas. De esta

manera, el financiamiento del FOVISSSTE pudo complementarse con el de otras instituciones.

Se contempla la posibilidad de que el trabajador, jubilado o pensionista que reciba un crédito para vivienda, designe a sus beneficiarios para que opere el autoseguro, a fin de que, en caso de fallecimiento, el FOVISSSTE adjudique la vivienda a quien se haya expresamente designado, evitando la incertidumbre y la erogación de gastos legales

Se establece un programa institucional que amplía considerablemente las facultades de las Delegaciones Estatales del ISSSTE, con el objeto de mejorar el servicio, quedando instalados en cada una de las Entidades Federativas los Departamentos de Vivienda.

Con el objeto de aumentar la capacidad de crédito del FOVISSSTE, durante 1990 se modificaron las características de operación financiera, permitiendo con ello, la expansión de las líneas de crédito, el incremento en los montos y la ampliación del plazo de amortización a 30 años.

Se estableció un nuevo sistema para el otorgamiento y recuperación de créditos, vinculados a los salarios mínimos burocráticos regionales, y se ampliaron las opciones de financiamiento con apoyo de la banca de primer piso, del sector privado y del propio FOVISSSTE.

En las reformas a la Ley del ISSSTE publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de enero de 1993, se incluye el Sistema de Ahorro para el

Retiro (SAR) como parte de las prestaciones a cargo del Instituto dentro del régimen de seguridad social. Para recibir las aportaciones del SAR, se abre una cuenta individual para cada trabajador con dos subcuentas, la de Ahorro para el Retiro y la del Fondo de la Vivienda.

El saldo de la subcuenta del Fondo de la Vivienda, pagará intereses en función del remanente de operación, la Comisión Ejecutiva deberá observar en todo momento una política financiera y de créditos, dirigida a lograr que los ahorros individuales de los trabajadores, conserven permanentemente por lo menos su valor real.

Se incrementa la capacidad de pago del trabajador, en caso de ser beneficiado con un crédito, al aplicar como pago inicial el 100% del saldo de la subcuenta del Fondo de la Vivienda, así como las aportaciones subsecuentes del 5%, durante la vigencia del crédito a dicha subcuenta.

En política de créditos, el saldo de éstos se incrementará en la misma proporción en que aumente el salario mínimo que rija en el Distrito Federal. Asimismo, los créditos otorgados devengarán intereses sobre el saldo ajustado a la tasa que determine la Junta Directiva, la cual no será menor del 4% anual sobre saldos insolutos.

El 19 de abril de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la expedición de las primeras Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del ISSSTE, las cuales son aprobadas por la Junta Directiva del ISSSTE.

El 5 de junio de 1997 se publica en el Diario Oficial de la Federación, las nuevas Reglas para el Otorgamiento de Créditos para a los Trabajadores Derechohabientes del ISSSTE aprobadas por la Junta Directiva del ISSSTE de 22 de mayo de 1997

De 1973 hasta 1989 se otorgaron a los trabajadores derechohabientes este tipo de créditos para adquisición de viviendas construidas por FOVISSSTE, con una amortización fija durante la vigencia del crédito, con un plazo máximo de 20 años y un interés del 4% anual sobre saldos insolutos. La base para el otorgamiento de créditos fue el costo total de la obra, prorrateado entre el número de viviendas, más la cuota de seguro de daños; a partir de 1990 cambió el esquema financiero, siendo en término de veces salarios mínimos burocráticos.

Este tipo de crédito operó hasta 1993, cuando fueron concluidas las últimas viviendas correspondientes a esta línea, derivado del nuevo enfoque que se dio al Fondo para convertirlo en un organismo de tipo financiero. El total de este programa ascendió a 113,456 viviendas financiadas a los trabajadores en conjuntos habitacionales ubicados en las principales ciudades de la República Mexicana. Desde 1974 hasta 1989 se estableció este tipo de crédito para adquisición de vivienda, construcción en terreno propio, ampliación, reparación y mejoras; eran créditos otorgados en pesos, con garantía hipotecaria, amortización fija durante la vigencia, con un plazo máximo de 20 años, interés del 4% anual sobre saldos insolutos. La base

para el otorgamiento del crédito fue conforme a los montos máximos autorizados por la Junta Directiva.

Como consecuencia de los sismos ocurridos en el año de 1985, el Fondo tomó las medidas necesarias para atender con prontitud la demanda extraordinaria de vivienda de los servidores públicos afectados, para lo cual se crearon las siguientes líneas. Programa Emergente para Damnificados, Adquisición por Cuenta de Terceros y Reconstrucción por Daños Sísmicos, con estos programas se otorgaron 6,175 créditos para vivienda.

A partir de 1990, varió el esquema de otorgamiento del crédito, siendo éste en términos de salarios mínimos burocráticos, con amortizaciones del 30% del salario del trabajador.

Hasta 2002, se realizaron 261,614 acciones de otorgamiento de créditos unitarios a favor de los servidores públicos.

En 1990 se iniciaron los programas de cofinanciamiento FOVISSSTE-BANOBRAS y FOVISSSTE-BANCOS; con estas líneas de crédito se otorgaron 38,728 y 54,600 créditos respectivamente.

En 1994 se creó el Programa de Oferta de Vivienda, en el cual FOVISSSTE participó conjuntamente con los Bancos, ampliando la capacidad crediticia del Fondo, al cofinanciar los créditos para adquisición de vivienda terminada con recursos del FOVI; hasta 1997 se otorgaron 60,346 créditos.

En total desde su creación hasta el año 2002 el Fondo ha financiado 559,737 créditos para vivienda, sin incluir el Programa Extraordinario de

Crédito, el cual se opera actualmente a través de la Sociedad Hipotecaria Federal.

Otra de las prestaciones de gran importancia que otorga el FOVISSSTE, es la devolución de depósitos del 5% constituidos a favor de los trabajadores o a sus beneficiarios, en los casos de jubilación, incapacidad total permanente, separación del sector público o fallecimiento del trabajador.

De 1973 a 1999 se han atendido 325,860 solicitudes de devolución de depósitos del 5% de los trabajadores o beneficiarios comprendidos en algunas de las causales señaladas en la Ley del ISSSTE.

Asimismo, se han elaborado los estudios actuariales que por Ley deben realizarse, para garantizar el pago de esta prestación en el corto y largo plazo, sin afectar el equilibrio financiero del Fondo.

La estructura orgánico-funcional del Fondo, se encuentra conformada con un total de 45 plazas de servidores públicos superiores, mandos medios y homólogos, con tres Subdirecciones de Área a saber: Crédito, Finanzas y Administración.

Para fortalecer este órgano desconcentrado, en el año de 1997 la Junta Directiva del Instituto aprobó diversas reformas a su Estatuto Orgánico, con lo cual, se amplían las facultades de la Comisión Ejecutiva y del Vocal Ejecutivo del Fondo para fortalecer su papel de órgano de gobierno y administrador del FOVISSSTE.

Como resultado de las reformas a la norma estatutaria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de junio de 1997, se inició la

revisión de las funciones de las tres Subdirecciones de área del Fondo a fin de incorporar aspectos relativos a la escrituración de viviendas, vincular las actividades de otorgamiento y recuperación de créditos, fortalecer las áreas de apoyo informático y de asesoría financiera, entre otros rubros.

Esta transformación tiene además como objeto principal el fortalecimiento del FOVISSSTE, para consolidarlo como un órgano de carácter eminentemente financiero en lugar de constructor de vivienda, que sea acorde al espíritu con que fue concebido en la reforma constitucional de 1993 y al Programa Nacional de Vivienda 1995-2000, brindado a los trabajadores derechohabientes mejores condiciones y mayores posibilidades de obtener un crédito para vivienda, preservando en todo el momento la vocación social del instituto.

Asimismo, en el mes de octubre de 1997 se emitió por acuerdo de la Junta Directiva, el Reglamento de las Delegaciones del ISSSTE, con lo que a partir de 1998 las Subdelegaciones de Vivienda se transformaron en Jefaturas de Departamento dependientes de la Subdelegación de Prestaciones, integrando así en una sola área, la totalidad de las prestaciones de carácter económico que proporciona el Instituto, facilitando su otorgamiento, el seguimiento documental y la recuperación.

II.- LA VIVIENDA COMO UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL.

2.1 LA VIVIENDA COMO UN PATRIMONIO FAMILIAR.

La familia siempre se ha considerado como el grupo social irreductible, natural y necesario para la vida del ser humano, por lo que ha sido siempre objeto de interés de los legisladores, creándose normas jurídicas que contemplan más el interés del grupo familiar que el particular de cada uno de los miembros que lo componen.

Una de las instituciones que para nosotros presenta gran interés, es sin duda alguna la del patrimonio familiar, en virtud de que tiene objeto proteger al núcleo familiar y sus principales necesidades, como son entre otras una vivienda.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le da forma a esta institución en dos de sus disposiciones, particularmente las que abordan el aspecto obrero y campesino de nuestra organización social.

Así, en el Artículo 27, fracción XVII, párrafo tercero se señala que "las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno".¹⁶

En el Artículo 123 Apartado "A", fracción XXVIII, establece "las leyes determinaran los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Fiscales ISEF. P 23.

que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios”,¹⁷ y en el Apartado “B” fracción X, inciso f).

Fue en el marco constitucional dispuesto por los artículos anteriores, que el Código Civil de 1928 instruyó el patrimonio familiar, señalando en su exposición de motivos “que dicha institución es de las innovaciones más importantes, para lo cual se sigue tres sistemas:

I.- “El derecho de patrimonio familiar instituido voluntariamente por el jefe de ella con sus propios bienes raíces y con el fin de constituir con ellos un hogar seguros para su familia.

II.- El patrimonio que se constituyó contra la voluntad del jefe de familia y con bienes que le pertenecen a petición de su cónyuge, hijos o del Ministerio Público, y tienen por objeto amparar a la familia contra la mala administración o despilfarro del jefe de ella que, con su mala conducta, amenaza dejar a la familia en la más absoluta miseria, y;

III.- El patrimonio de la familia destinado especialmente a proporcionar un modesto hogar a las familias obreras y laboriosas, a las que, por sus reducidos ingresos, les es imposible adquirir una casa en las condiciones normales de venta, y mientras tanto, son víctimas de los propietarios inconsiderados y ambiciosos que absorben, por lo general, en el cobro de

¹⁷ Idem 95.

sus elevados alquileres, más de cincuenta por ciento del reducido presupuesto de esas familias menesterosas. Para la constitución de este patrimonio, que se divide en patrimonio rural y urbano, se declara la expropiación por causa de utilidad pública de determinados terrenos propios para las labores agrícolas o para que en ellas se construya, pagándose su valor en veinte años y con un interés no mayor del cinco por ciento anual. Los bienes afectados por la expropiación, son aquellos que deben su crecido valor al esfuerzo de la colectividad, y se trata por lo mismo de evitar que los dueños de esos terrenos ociosos, que han contribuido con su indolencia a crear los problemas de la falta de casas y de la elevación de los alquileres, se aprovechen del aumento valor de sus terrenos sin que hayan contribuido con su esfuerzo. Se procuró respetar los intereses de empresas progresistas que han dotado a zonas de la población de todos los servicios urbanos, y también se trata de librar de la expropiación los pequeños lotes adquiridos a costa de economía con el objeto de construir en ellos la casa habitación. Se tiene la esperanza de que en la reglamentación propuesta produzca incalculables beneficios al país, pues si el sistema se generaliza, se logrará que la gran mayoría de las familias mexicanas tengan una casa común módicamente adquirida y pueda tener la clase campesina laboriosa un modesto pero seguro hogar que le proporcione lo necesario para vivir. Y, en fin, de consolidarse esta nobilísima institución, sin carga alguna para la nación, sin quebrantamiento de la unidad de la propiedad rural y sin despojos, ya que no lo es la privación de una garantía lícita, se habrán

creado las bases más sólidas de la tranquilidad doméstica, de la prosperidad agrícola y de la paz orgánica."¹⁸

De lo anterior se desprende, que la intervención del legislador al establecer el patrimonio familiar, fue con el objeto de que fuera una institución aceptable y protectora de la familia, para que ésta pudiera satisfacer sus principales necesidades.

Por último, consideramos que el patrimonio familiar para ser en nuestro sistema de derecho, una institución que realmente proteja a toda familia mexicana, deberá primero de dotarse a cada una de estas, de una vivienda digna y decorosa, para con ello proteger uno de los pilares de la sociedad, la familia, ya que uno de los principales elementos que la conforman es el contar con un lugar de residencia.

¹⁸ Exposición de motivos del Código Civil Vigente en el Distrito Federal.

2.2 LA VIVIENDA COMO DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL.

Tomando en cuenta que la Seguridad Social atiende el bienestar del trabajador y de sus familias en sus necesidades de salud, educación, cultura, recreación y vivienda, podemos decir que ésta última es indiscutiblemente un Derecho de Seguridad Social encaminado principalmente a fomentar e inducir la existencia de mayores posibilidades para que la población de recursos más escasos pueda adquirirla, construirla o mejorarla afianzando con ello una concepción social del derecho a la vivienda, que consagra su fundamento en el Artículo 123 Apartado "A" y "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya transcritos anteriormente y su Reglamentación en la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores de Empresas Particulares, reguladas asimismo en la Ley de esta Institución ya referida con antelación y del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado reglamentada por su Ley, ya mencionada con anterioridad, de lo que se colige que es un derecho de seguridad social, de la que todos, sin excepción alguna deben gozar de nuestro país, sea o no económicamente activa en cuanto a su bienestar social, económico y cultural.

2.3 PRINCIPALES ORGANISMOS GUBERNAMENTALES ENCARGADOS DE OTORGAR LA VIVIENDA.

2.3.1 FONDO DE OPERACIÓN Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI).

Respecto al Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), en el año de 1963 principio la actividad del Programa Financiero de Vivienda, que representa uno de los esfuerzos iniciales más importantes en materia de habitación, ya que permite utilizar recursos de la banca de depósito y de la hipotecaria para que, complementados con otros gubernamentales, se fomente la construcción de vivienda de interés social de toda la República.

Los Objetivos fundamentales del Programa Financiero son los siguientes:

- a) "Dotar en propiedad a personas de bajos y medianos ingresos de habitaciones de interés social, en donde la familia pueda vivir en condiciones de dignidad y decoro.
- b) Encausar recursos a través de las instituciones hipotecaria y de los departamentos de ahorro de la banca privada, que habrán de ser aplicados precisamente a la constitución de tales viviendas.

- c) Hacer posible que los diversos factores que en un forma u otra se relacionan con la solución del problema habitacional, realicen una actividad conjunta para tal efecto.¹⁹

Las instituciones de crédito privadas participan destinando un porcentaje de sus recursos captados del público al financiamiento de la construcción o adquisición de vivienda de interés social.

Los promotores o constructores ofrecen su técnica, a fin de dar una mejor construcción al menor costo; y por último, los gobiernos estatales y municipales facilitan el desarrollo de planes habitacionales mediante medidas legislativas u otros materiales.

Para la adecuada utilización de los recursos financieros y también con el objeto de imprimir actividad al Programa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó, en el Banco de México, Sociedad Anónima un fideicomiso denominado "Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda":

El campo de influencia del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, esta referido a la vivienda de interés social, y hasta el 30 de septiembre de 1973 se consideraba vivienda de interés social aquella cuyos valores de venta se encontraban comprendidos entre los treinta y ochenta mil pesos, pero el primero de octubre de

¹⁹ Programa Financiero de la Vivienda. Página de internet, geogle.com

1973, se ampliaron los nuevos topes en atención a diversas zonas en la República, las cuales señalare a continuación:

ZONA 1.- Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

ZONA 2.- Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y las áreas metropolitanas de las Ciudades de Acapulco, Guadalajara y Monterrey.

ZONA 3.- Comprende una faja de 100 kilómetros a lo largo de nuestras fronteras norte y sur.

ZONA 4.- Comprende los Estados de Baja California y Baja California Sur.

En las disposiciones reglamentarias correspondientes, se precisa el concepto de vivienda de interés social, como aquella cuyo valor, al término de su edificación, no excede de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate y según la clasificación siguiente:

- a) INDIVIDUAL.- Vivienda de interés social individual, es aquella que no forma parte de un conjunto habitacional.

- b) **CONJUNTOS HABITACIONALES.**- Con el fin de dar una mayor flexibilidad y permitir un equilibrio en las inversiones, así como una diversificación en los tipos de vivienda, las instituciones hipotecarias, así como los bancos de depósito podrán cumplir con su obligación de inversión en vivienda de interés social, cuando los créditos se refieran a los conjuntos habitacionales que estén integrados con un mínimo y máximo en cuanto a su precio y valor.

El Fondo de Operación y Descuentos Bancarios a la Vivienda, otorga estos apoyos a diversas instituciones de crédito, dando impulso a la construcción de viviendas, que tengan repercusiones favorables para la derrama de recursos que ha generado dentro de la industria, trabajadores, comerciantes, propietarios de terrenos, entre otros; convirtiéndose en un promotor de fuentes de trabajo, ya que en la construcción de vivienda un elevado porcentaje de su costo se destina al pago de salarios por mano de obra.

Tiene la finalidad, que tanto los promotores como los constructores, cumplan con una serie de especificaciones que garanticen la bondad de los proyectos, así como la durabilidad de las viviendas, cumpliendo con las normas elementales relativas a materiales utilizados y dimensiones mínimas requeridas para un desenvolvimiento armónico de quienes ocupen las viviendas, otorgando aportaciones técnicas.

Se ha logrado de algunos gobiernos estatales, la promulgación de leyes que favorecen y protegen la construcción de viviendas de bajo costo, mediante la reglamentación de la construcción y el otorgamiento de exenciones fiscales.

2.3.2 INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

Antes de analizar las diferencias básicas que obran entre el antiguo y el nuevo deber patronal en materia de habitación, se debe plantear, la cuestión de la validez del Sistema del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores. Es decir, si para la puesta en vigor del mismo se siguieron los mecanismos que para ello prescribe la Constitución.

No hay duda de que esto fue así, porque en el proceso de reformas a la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123, tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados intervinieron planamente y, en su oportunidad, aprobaron por unanimidad de votos la iniciativa del Presidente de la República, coincidiendo con ella, todos los partidos políticos representantes en la Cámara de Diputados.

En cuanto a la modificaciones al Capítulo Habitacional de la Ley Federal del Trabajo y a la aprobación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, después de un amplio debate sobre la conveniencia de adoptar el nuevo sistema, logró restaurarse una previsión constitucional prácticamente en desuso. El sistema, así está revestido de la majestuosidad que tienen las decisiones del pueblo tomadas en el foro de sus representantes.

Con el nuevo sistema, la obligación del patrón que consistía desde 1917, en "proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas..." En la actualidad, se cumple aportando completamente a cargo de los patrones una cantidad equivalente al 5% sobre el salario que pague a los trabajadores que ocupe, aportación que tiene dos características: a) por una parte, sirve para constituir un depósito individual creciente que ingresa la patrimonio del trabajador; b) por la otra, abre una expectativa de crédito barato -4% anual- suficiente y a largo plazo -hasta veinte años- para que el trabajador haga suya una habitación, mejore la que tiene o la libere de los pasivos que pasen sobre ella.

Dicho de otra manera, en el artículo reformado se expresaba una desiderátum que en cincuenta años no había sido posible alcanzar, puesto que sencillamente, las casas para los trabajadores no existían.

Este Instituto, para cumplir eficazmente con sus objetivos, maneja diversas clases de otorgamiento de créditos, como son entre otros, créditos para adquisición de vivienda a terceros, construcción, aplicación y mejoramiento de éstas, así como la adjudicación de las viviendas construidas por el propio organismo.

La manera en que el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores otorga sus créditos, es mediante tablas de puntuación, que

van de acuerdo a la zona económica que corresponda a cada uno de los estados.

El primer defecto de la obligación patronal de proporcionar habitación a sus trabajadores, tal y como se desprende del texto constitucional ahora reformado, era el de que para que un trabajador tuviera derecho a una habitación cómoda e higiénica, debía de laborar en una empresa que tuviese más de cien trabajadores; si ésta tenía menos, el patrón carecía de responsabilidad en materia habitacional. La otra única circunstancia que permitía al trabajador aspirar a una casa, se daba cuando la empresa a la que servía, se localizaba a más de tres kilómetros de un centro urbano, condición esta que se cumple en pocas ocasiones, dado que el criterio tiene origen en localidades urbanas, a los agrupamientos de más de dos mil quinientos habitantes, y todavía se cumplía menos si se recuerda que, en esta hipótesis, el patrón quedaba exceptuado de dar casa si existía un servicio regular de transportes hacia su centro de trabajo.

Hoy, debe considerarse que el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores representa una conquista y su meta esencial es hacerla realidad; constituye el instrumento más efectivo, vigoroso y realista con que ha contado México para hacer frente al problema de la vivienda de los trabajadores.

El nuevo sistema de la vivienda obrera representa un esfuerzo solidario de la población mexicana, que deja atrás los viejos esquemas de

dudosa practicidad que evita la discriminación entre los trabajadores de México.

2.3.3 FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE):

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, estipula en la fracción XIV de su Artículo Tercero, que éste tiene la obligación de otorgar préstamos hipotecarios y financiamiento para la vivienda a los trabajadores de las Dependencias y Entidades incorporadas a su régimen, así como a los pensionados. Esta prestación tiene su origen en la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, que señalaba que los excedentes del Fondo de Pensiones podían ser utilizados para otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores que tuvieron más de cinco años de servicio ininterrumpido.

Posteriormente, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959, se reitera dicha obligación y se establece que el período mínimo de cotización sea de seis meses y que el monto se determine de acuerdo con la capacidad de pago. Además, se faculta a la Junta Directiva para fijar la tasa de interés, que no podía exceder del 8% anual sobre saldo insolutos.

En correspondencia con la adición del inciso h) a la fracción VI del Artículo 43 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en 1972 se reformó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, agregándose la sección cuarta, para construir el

Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que integraría sus recursos principalmente de aportaciones de dependencias y organismos públicos, equivalentes al 5% de la masa salarial, y con amortización de los créditos otorgados. De acuerdo con el artículo 54-A que incorporó a la Ley, el propósito del fondo era proporcionar créditos para obtener una vivienda, además de financiar programas de construcción de vivienda destinadas a trabajadores. Cabe aclarar que a diferencia de la tasa de interés fijada para los préstamos hipotecarios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado, para los del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se determinó una tasa del 4% anual sobre saldos insolutos. Se debe mencionar que en las citadas adiciones, se estableció la obligación de devolver a los trabajadores los depósitos de vivienda constituidos a su favor.

En las reformas de 1985, a la Ley citada, se conjuntaron en el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado todas las funciones relacionadas con vivienda y se le añadió al presupuesto original del 5% de la masa salarial, el 1% que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, destinaba a créditos hipotecarios, de acuerdo a su Ley de 1983. Asimismo, se unificó la tasa de interés, para hacerla equivalente al 4% anual sobre saldos insolutos. Posteriormente; la Ley de 1986, vigente a fines de 1988, se

amplió a 18 meses el período mínimo de cotización para obtener derecho a esta prestación.

Las modalidades del financiamiento que contempla el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son básicamente dos: Por un lado, el otorgamiento de préstamos hipotecarios para la adquisición de terrenos y casas; construcción, ampliación y reparación de habitaciones; pago de enganche y gastos de escrituración, y, redención de pasivos contraídos por los anteriores conceptos. Por otro lado, la adjudicación, mediante préstamos de vivienda, de modelos sociales construidos con dicho fin. A estas alternativas de financiamiento se agregan esquemas de cofinanciamiento y coinversión, en que participa, además de los propios trabajadores y sus organizaciones, la banca comercial. En cumplimiento a sus programas básicos, el fondo lleva a cabo otras actividades, tales como la devolución de depósitos, la adquisición de la reserva territorial, la supervisión de obra, la escritura de vivienda, y la promoción de desarrollo comunitario.

En lo que se refiere a la distribución de los créditos entre diversos grupos sociales con derecho a esta prestación, se ha buscado asignarlos de acuerdo con criterios entre los que destacan la antigüedad y el nivel de ingreso del trabajador, y la membresía de organización gremial. No obstante a lo anterior, persiste una falta de atención a trabajadores de confianza y de organizaciones no federales, o en los casos de cónyuges que ambos son

asegurados directos; otorga el beneficio solamente a uno de ellos, provocando inconformidad entre los derechohabientes.

De acuerdo con la normatividad, para la asignación de créditos y viviendas a los trabajadores o pensionados, se han considerando entre otros criterios los siguientes: si el trabajador o cónyuge han recibido la prestación; si tienen vivienda propia, el número de miembros de la familia; su antigüedad; el sueldo o el ingreso familiar; la membresía sindical; y la localidad. La aplicación de estos criterios tienden a limitar el proceso de simplificación y automaticidad del trámite de asignación. A lo anterior, se suman las limitaciones para determinar el número de miembros de cada sindicato y la población derechohabiente por Entidad Federativa, lo que provoca carencia de un registro que permita contar con estadísticas confiables para conocer con precisión o verificar las principales características de los posibles beneficiarios.

El objetivo general de esta institución, es asegurar el otorgamiento de los créditos hipotecarios y el financiamiento de vivienda, buscando que sus beneficios apoyen significativamente el bienestar de los servidores públicos y sus familiares, con una distribución más equitativa entre los diversos grupos y una creciente homogeneidad a nivel regional, en respuesta a las legítimas demandas planteadas por la derechohabiencia.

Las fórmulas convencionales de financiamiento de vivienda, han resultado insuficientes para satisfacer adecuadamente esta prestación. Ello

implica una necesidad de buscar nuevas alternativas y diseñar nuevas modalidades para optimizar el aprovechamiento de los recursos disponibles.

2.3.4 FONDO DE LA VIVIENDA ISSSTE.

Este organismo registra algunas acciones como la emisión de un nuevo sistema de puntaje que transparenta la calificación y autorización del crédito, reducción y simplificación de los trámites para la obtención de los créditos hipotecarios, definición de nuevos montos de crédito con base en la capacidad de pago del trabajador, aprobación de tasas de interés diferenciadas en función del ingreso de los acreditados, optimización del proceso de control y verificación de la entrega del entero (5 por ciento) a la subcuenta de vivienda, reducción del universo de viviendas irregulares y continuación de las gestiones ante colegios de notarios y gobiernos estatales y municipales para bajar los costos de escrituración.

2.3.5 FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES.

La creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares en 1981, significó avanzar en una política de vivienda de la población de más bajos ingresos, principalmente la clase trabajadora no asalariada.

El financiamiento público o programa de lotes y servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada y de apoyo a la producción y distribución recuperada, así la tradición y el esfuerzo con que los sectores populares han desarrollado sus viviendas; es decir, el proceso progresivo de la producción habitacional popular, sin destacar la posibilidad de ofrecer apoyo para la producción de vivienda terminada, mejoramiento e introducción de los principales servicios habitacionales.

Las acciones de este organismo, están orientadas por tres objetivos básicos, contemplados en su estrategia general: en primer término, dada la magnitud de los rasgos existentes, derivados del impacto del crecimiento poblacional y de la migración campo-ciudad, la actividad del organismo se orientó a brindar apoyo masivo a la producción de vivienda popular de más bajo costo; en segundo lugar, dada la expresión regional de la vivienda y su consecuente papel en su reordenamiento urbano, se ha procurado enmarcar la producción masiva dentro del contexto de las políticas de desarrollo regional y urbano del Gobierno Federal, y en tercer lugar, se ha buscado

desarrollar nuevas experiencias de gestión plural y flexible en los procesos de producción habitacional.

A diferencia de los demás organismos de vivienda del país, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, otorga financiamiento de manera colectiva y no individual. De ahí que el desarrollo de esta política le permite canalizar financiamiento hacia una amplia gama de sujetos: Organismos de la Administración Pública Centralizada, Gobiernos de los Estados, Municipios y Organismos de la Administración Pública Paraestatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Sociedades Cooperativas y otras organizaciones sociales y mercantiles, legalmente constituidas que realicen acciones de vivienda en las áreas urbanas y rurales.

Como parte de esta estrategia, se ha descentralizado la gestión financiera para la vivienda popular, con la creación de diez delegaciones regionales.

La innovación que significa Fondo Nacional de Habitaciones Populares en la política de vivienda popular radica, esencialmente en los siguientes aspectos:

*Es un organismo financiero de vivienda que nace de la necesidad de apoyar los procesos habitacionales populares.

*Es un organismo con un esquema financiero flexible, que le permite adecuarse a los niveles de ingreso de los sectores de

urbanos y rurales de escasos recursos y a las diversas formas de organización, institucionales y sociales, que gestionan créditos para la vivienda en todo el territorio nacional.

*Es un organismo que reconoce la participación de la Colectividad Social como elemento fundamental en la gestión, administración y ejecución del proceso habitacional.

Sin embargo, el trabajo de esa institución se ha venido mermando principalmente por las siguientes causas:

- a) En el ámbito urbano, la experiencia muestra que es preferible construir dentro de la zona urbanizada, dotada de servicios públicos de una infraestructura social básica en lugar de extender la mancha urbana mediante la ampliación de los servicios públicos.
- b) Las grandes aglomeraciones multifamiliares, unificadas con base en altos edificios, erigidas con estructuras completas, conllevan un costo de construcción muy elevado por vivienda, además de los considerables costos de mantenimiento que a menudo están a cargo de las dependencias de gobierno.
- c) Más allá de consideraciones urbanísticas, el problema central reside en la capacidad de comprar de los sectores populares. Este, a su vez, se expresa en la relación entre el ingreso del beneficiario y el costo de la vivienda. El nivel de ingreso esta

asociado con la multiplicación de las oportunidades de empleo y la evolución de los salarios reales, especialmente en las ramas urbanas industriales.

Dentro del costo de la vivienda, dos renglones representan las principales magnitudes: el valor del terreno y el costo del dinero. En cuanto al primer aspecto, es evidente que el costo de un terreno ya urbanizado es menor al del terreno nuevo por urbanizar. Por ende, el proceso de saturación urbana que se recomiendan, se traducen inevitablemente en una disminución relativa en el precio de la tierra.

- d) El sistema financiero para la vivienda, no puede ser un esquema uniforme. La dimensión y complejidad de la demanda exigen cada vez más creatividad para responder a la escasez de recursos públicos y al deficiente salario de las familias. Los recursos presupuestales, no alcanzan para atender a todos y el objetivo de la política de la vivienda, debe ser el de dar acceso al crédito al mayor número de familias, asegurando, al menos el inicio de su proceso de vivienda y la orientación de los asentamientos.
- e) En cuanto a la tasa de interés, es indispensable reconocer que el acceso a la vivienda popular deberá involucrar indiscutiblemente un subsidio financiero; sin embargo, es preciso conferirle al

subsidio un carácter identificable, tasable, proporcional, tanto al monto de crédito como al período de recuperación.

- f) En cuanto al producto de financiar, la población mayoritaria, que tiene bajos ingresos, accede a una vivienda terminada cada vez más pequeña y por su diseño, impide la posibilidad de crecer, son ya experiencias vividas a los conjuntos habitacionales.

Para finalizar este punto del trabajo, con lo que mencionamos anteriormente, podemos determinar si efectivamente se cumple con un objetivo de dotar de vivienda digna a cada uno de los habitantes de nuestro país.

Por lo que respecta al Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, cabe destacar que los créditos que éste otorga, aunque son dirigidos para clases con ingresos muy bajos, no es posible que una persona no asalariada pueda aspirar a obtenerlo, ya que es necesario una pequeña cantidad para poder disfrutar del mismo, por lo que en realidad las clases más desprotegidas seguirán careciendo de vivienda.

En lo que hace al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es importante mencionar que los créditos que éste otorga, únicamente van dirigidos a la clase trabajadora y que sean derechohabientes de dicho Instituto.

El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es más restringido en cuanto al otorgamiento de sus créditos, ya que los mismos, únicamente van dirigidos a los trabajadores del Apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, a todos los trabajadores al servicio del Estado, y que igualmente sean derechohabientes del Instituto.

Por último, y en lo que hace al Fondo Nacional de Habitaciones Populares, es necesario recalcar que su programa de dotación de vivienda es muy noble en cuanto a sus objetivos, ya que efectivamente estos van dirigidos a las clases más desprotegidas; sin embargo, por diversas cuestiones políticas y económicas como mencionamos en su oportunidad, en la actualidad no se ha solucionado a fondo el problema habitacional en nuestro país.

Es necesario que en México, para resolver tan grave problema, se dote de la infraestructura necesaria a la Secretaría de Desarrollo Social, para que se le de vida a un organismo que directamente se encargue de atender el problema conjuntamente con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, brindándole todos los apoyos a nivel nacional para que paulatinamente se satisfaga la dotación de vivienda, y cumplir eficazmente con una de las principales necesidades y una de las más importantes garantías constitucionales, la de que cada familia cuente que una vivienda digna y decorosa.

CAPÍTULO III

PROBLEMAS JURÍDICOS LEGALES Y REGLAMENTARIOS DE LA NECESIDAD DE VIVIENDA.

3.1 LA POBLACIÓN.

Durante las últimas décadas, la tasa anual de crecimiento de la población en México ha mostrado una tendencia continua a la baja, llegando a ubicarse a mediados de los años noventa en 1.8 por ciento. De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda, en 1995 la población del país era de 91 millones de habitantes y, en la actualidad, el Consejo Nacional de Población (Conapo), estima que es de 100 millones.

No obstante la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la población, la estructura de edades ha registrado modificaciones en su composición, y se observa un mayor crecimiento en los estratos de la población donde se concentra la demanda de empleo, vivienda y servicios.

De manera específica, en el periodo 1970-1995, la población de 20 a 44 años de edad incrementó su participación en el total de la población del país, pasando de 29.7 por ciento a 37.1 por ciento.

3.2 EL REZAGO HABITACIONAL.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en 1995 el parque habitacional ascendió a 19.4 millones de viviendas, mientras que la demanda mínima de vivienda para ese mismo año fue de 22.2 millones, lo que significó un déficit de 2.8 millones de viviendas. Además, 47 por ciento de las familias reside en viviendas que cuentan con dos o menos habitaciones y 4.6 millones de viviendas presentan condiciones inadecuadas de habitabilidad.

Considerando esta situación, así como el ritmo de formación de hogares, se estima que en 1999 el déficit acumulado de vivienda alcanzó los 6 millones. En este sentido, en los próximos años será necesario construir en promedio anual más de 700 mil viviendas para abatir el rezago y estar en condiciones de satisfacer la nueva demanda.

3.2.1 EL INGRESO DE LAS FAMILIAS.

Uno de los factores que incide de manera importante en el desarrollo de los programas de vivienda en México es el ingreso familiar. La población ocupada que percibe ingresos se estima en 38.7 millones de trabajadores. De éstos, 54.5 por ciento percibe hasta dos salarios mínimos; 16.1 por ciento percibe de dos a tres salarios mínimos; 8.5 por ciento de tres a cuatro salarios mínimos, y sólo 20.9 por ciento, más de cuatro salarios mínimos.

Esto significa que más de la mitad de los trabajadores mexicanos enfrentan limitantes económicas para poder acceder a un financiamiento para la adquisición de una vivienda.

3.3 Programa de vivienda 1995-2000

La política social establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, define como objetivo general propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones para que la población disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución, entre los cuales se encuentra el derecho a la vivienda.

La vivienda es uno de los ejes principales de la política social, ya que constituye un elemento fundamental del bienestar de la familia al proporcionar seguridad y sentido de pertenencia e identidad.

La política de vivienda del programa sectorial se fundamenta en dos vertientes principales. Por una parte, busca fortalecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno con los organismos nacionales y locales de vivienda; por la otra, promueve y amplía la participación de sector público, social y privado para incrementar la cobertura de atención, en especial de los grupos que demandan vivienda de interés social.

Para lograr una mayor coordinación del sector, fortalecer la oferta de vivienda y brindar atención especial a la demanda de vivienda de interés social, el Programa Nacional de Vivienda 1995-2000 establece las siguientes líneas estratégicas:

- *Fortalecimiento institucional:* profundizar la reforma estructural de los organismos nacionales de vivienda, preservando su sentido social,

ampliando su cobertura de atención propiciando una mayor coordinación entre ellos.

- *Mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento:* promover un mayor flujo de financiamiento a largo plazo, con costos competitivos y diversificación de esquemas de financiamiento de acuerdo con el nivel de ingreso de la población.
- *Desregulación y desgravación:* impulsar un marco normativo que se refleje en menores costos indirectos asociados con la producción y titulación de vivienda.
- *Suelo para vivienda:* promover la oferta de suelo para uso habitacional a precios accesibles para la población, incorporando reservas territoriales y predios infraurbanos que cuentan con servicios y equipamiento.
- *Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana:* apoyar la autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda, así como la comercialización de materiales e insumos en las zonas rurales y urbanas.
- *Fomento tecnológico:* fomentar la investigación, desarrollo y aplicación de tecnologías alternativas regionales para la construcción de vivienda.

Estas líneas estratégicas resumen el compromiso gubernamental para generar mayor oferta de vivienda, de mejor calidad y al alcance de las familias mexicanas.

3.3.1 AVANCE DEL SECTOR EN EL GOBIERNO 1995-2000.

El país cuenta con cuatro organismos de vivienda de alcance nacional: el Infonavit; el Fondo de la Vivienda del ISSSTE; el Fovi; y el Fonapo. La evolución de las acciones de crédito que ha tenido cada uno de estos organismos, así como la de otros organismos de vivienda, durante la actual administración, como ha quedado precisado en el presente trabajo de investigación.

Los cuatro organismos públicos de vivienda de alcance nacional, en el periodo 1995-2000, cubrieron el 44.7 del total de créditos. Si a lo anterior agregamos los créditos de los institutos estatales de vivienda, de los organismos públicos de vivienda dependientes de un sector o empresa paraestatal, así como los organismos estatales y programas temporales implementados, el porcentaje de cobertura total de organismos públicos asciende a 98.5 por ciento. La banca comercial únicamente ha otorgado crédito para vivienda media y residencial y sólo ha cubierto 1.4 por ciento de los créditos para vivienda, debido a los problemas y restricciones que enfrenta ese sector.

En cuanto al monto de financiamiento, Infonavit, Fovi, FOVISSSTE y Fonhapo, han ejercido 86.3 por ciento del total de recursos del sector; la banca comercial sólo 5.9 por ciento y otros organismos 7.8 por ciento. Esto da una idea precisa de la importancia que tienen los cuatro organismos públicos nacionales en el financiamiento a la vivienda.

3.3.2 DIVERSIFICACIÓN DE LOS ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO.

Un elemento que ha acelerado la transformación de los organismos de vivienda, es la reforma al esquema de seguridad social en México que entró en vigor en julio de 1997, el cual modificó el sistema de pensiones de reparto colectivo por uno de capitalización individual. El nuevo sistema de pensiones, al igual que en otros países que ha efectuado esta reforma, ha inducido modificaciones al mercado primario de hipotecas y ha sentado las bases para el futuro desarrollo del mercado secundario.

En este contexto, los organismos nacionales de vivienda han tenido que realizar diversas reformas en varios aspectos. Se han visto inmersos en procesos de reestructuración orgánica y operativa, adecuaciones a su normatividad, modernización tecnológica y administrativa, así como el impulso a una integración del mercado de la vivienda con carácter social.

3.4 PERSPECTIVAS JURÍDICAS DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

3.4.1 REQUERIMIENTOS JURÍDICOS DE VIVIENDA.

En los próximos 10 años, los cambios en la estructura de la pirámide de edades de la población, indican que serán cada día más los jóvenes en edad de formar familias nuevas. Este inminente crecimiento esperado de la demanda de vivienda, requerirá de un enorme esfuerzo para satisfacer dichas necesidades, particularmente de la población de menores ingresos.

De acuerdo con proyecciones del Conapo, se estima que para el año 2010 se requerirá a escala nacional un total de 30.2 millones de viviendas. Considerando que actualmente se tiene un parque habitacional de aproximadamente 22 millones, se precisa que durante los próximos 11 años el país edifique 8.2 millones de viviendas, esto es, poco más de 700 mil viviendas nuevas por año.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

3.4.2 RETOS JURÍDICOS EN EL FUTURO INMEDIATO, PARA EVITAR EL REZAGO A LA VIVIENDA.

Una de las tareas prioritarias del país en los próximos años, será redefinir el papel de los organismos nacionales de vivienda para que se pueda hacer frente al déficit habitacional existente.

Para lograrlo, se requiere el establecimiento de una política nacional de vivienda con visión de mediano y largo plazo, que considere la homologación de criterios y políticas de estos organismos y que actúe de forma coordinada con el esfuerzo desarrollado por las entidades estatales de vivienda y las instituciones financieras, poniendo especial énfasis en la atención de las necesidades de vivienda de las familias con menores ingresos.

Esta política debe propiciar el establecimiento de fuentes alternas y complementarias de financiamiento, como por ejemplo, el desarrollo del mercado secundario de hipotecas, el cual permitirá obtener recursos frescos para otorgar nuevos créditos. Es necesario que el ahorro interno de largo plazo, como el generado por los fondos de pensiones, se canalice al mercado hipotecario mediante la emisión de valores en el mercado financiero, lo que, además, permitirá captar recursos del exterior.

Ante el problema de bajos ingresos que adolece una proporción importante de las familias mexicanas, se requiere impulsar mecanismos de ahorro previo con propósito habitacional, que posibiliten el acceso a sistemas con rendimientos reales en los depósitos, de manera que se pueda cubrir el

pago inicial para un crédito hipotecario con la participación de la banca y las SOFOLES.

De manera complementaria, será necesario desarrollar un sistema de subsidio general al frente para que la población de bajos ingresos pueda tener las condiciones para adquirir una vivienda a precios accesibles. Este esquema de subsidio debe considerar la capacidad económica y el esfuerzo de ahorro previo, de tal manera que combine, con espíritu de equidad, el ingreso y el ahorro con la magnitud del subsidio.

Se requiere, también, realizar un esfuerzo adicional de simplificación administrativa para disminuir aún más los costos indirectos a través de la profundización de medidas relacionadas con la desregulación de trámites, permisos y licencias. Esto implica la homologación de los reglamentos de construcción en los estados para uniformizar los criterios de operación.

Para propiciar un crecimiento ordenado de los centros urbanos, hay que impulsar la planeación citadina mediante el establecimiento de reservas territoriales, incorporando suelo ejidal y comunal a suelo urbano, evitando el asentamiento de los núcleos de población en zonas de alto riesgo.

Asimismo, la industria de la construcción y el sector inmobiliario deben de llevar a cabo un ambicioso programa de investigación y desarrollo de tecnología que permita bajar costos directos mediante la utilización de nuevas técnicas y materiales de construcción. Para ello será indispensable una vinculación más estrecha con las universidades y centros de investigación del país.

Para hacer de la construcción de vivienda un detonante del fomento a la actividad económica, que se traduzca en una mayor generación de empleos, permita la utilización de insumos nacionales, promueva el desarrollo regional, y, lo más importante, haga posible la edificación de más de 700 mil viviendas anuales en los próximos años, el Estado debe asumir un papel más activo en materia de vivienda, que impulse el desarrollo económico y coadyuve a una mejor distribución de la riqueza y el bienestar social.

CONCLUSIONES.

Me resulta increíble que con la cantidad de trabajadores que existe en la República, y aún cuanto lo dispone nuestra Constitución, exista tanta deficiencia para que el gobierno otorgue viviendas dignas y decorosas a la población, además que hoy en día, las viviendas que son proporcionadas a los trabajadores del Estado, no reúnen las necesidades con que cada familia tiene, y estoy convencida que esta deficiencia se da, por no hacer un estudio previo al número de integrantes de cada grupo familiar, distancias laborales y escolares, esto por mencionar algunos.

Por esto, considero necesario que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, debe tomar en cuenta las necesidades de cada familia –individuo-, la homologación de criterios y políticas de este organismo y que actúe de forma coordinada con el esfuerzo desarrollado por las entidades estatales de vivienda y las instituciones financieras, poniendo especial énfasis en la atención de las necesidades de vivienda de las familias con menores ingresos.

Lo anterior es así, ya que como se ha establecido en el presente trabajo, al hacerse el sorteo anual por este Instituto, para dotar a las familias de viviendas, que por el momento no puedo decir que sean dignas ni decorosas, tampoco se hace un estudio previo de los trabajadores de menores ingresos y es triste ver que la gente que tiene una mayor entrada económica, sea la beneficiada en estos sorteos, y que muchas veces la

vivienda que les es otorgada, sea para renta o simplemente se encuentran desahitadas, aun y cuando vemos en que en la sociedad en la que vivimos, muchas familias se encuentran viviendo en lugares degradantes, como lo es por mencionar alguno, las casas de cartón.

Ante el problema de bajos ingresos que adolece una proporción importante de las familias mexicanas, se requiere impulsar mecanismos de ahorro previo con propósito habitacional, que posibiliten el acceso a sistemas con rendimientos reales en los depósitos, de manera que se pueda cubrir el pago inicial para un crédito hipotecario con la participación de la banca y las SOFOLES, y con esto evitar que en caso de que en algún momento el trabajador que haya sido beneficiado con un crédito de vivienda, deje de obtener sus ingresos, por prestar sus servicios a alguna Institución, le sea embargada o retirada la misma.

Se requiere, también, realizar un esfuerzo adicional de simplificación administrativa para disminuir aún más los costos indirectos a través de la profundización de medidas relacionadas con la desregulación de trámites, permisos y licencias. Esto implica la homologación de los reglamentos de construcción en los estados para uniformizar los criterios de operación.

Ciertamente, dentro de la sociedad, día con día se carece de elementos necesarios, como son las prestaciones que se les haga al trabajador, así como los bajos sueldos y la economía, para que los trabajadores y familias puedan obtener una vivienda a la que aduce el artículo cuarto, párrafo quinto constitucional, además de que como ha quedado establecido, estas no solo

van reduciendo sus espacios y si cierto es que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado lanza sus convocatorias para la obtención de algún tipo de crédito para dotar a los trabajadores de vivienda, también cierto es, que estas no tienen mucha difusión y que no hacen un estudio socioeconómico previamente para determinar si efectivamente la persona seleccionada tenga la real necesidad o no cuente con un lugar donde vivir, y no sólo eso, sino que además, que cumpla con las necesidades a las que una familia se enfrenta, ya que como he mencionado en párrafos anteriores, creo que se debería de enfocar a revisar, por ejemplo, el número de integrantes, sus distancias laborales y escolares, de salud entre otras.

BIBLIOGRAFÍA.

1. BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. 3a. Edición. Editorial Trillas. México, 1986.
2. BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Haría. México, 1987.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 24a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1992.
5. CABANELLAS TORRES, Guillermo, ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Luis. Tratado de Política Laboral y Social. Tomo III, Tercera Edición, Heliasta, S.R.L., Argentina, 1982.
6. COLEGIO DE MEXICO. Historia General de México. Tomo 1, México, 1981.
7. DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1966.
8. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.
9. GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. UNAM. Textos Universitarios. México, 1973.
10. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Constitución Política

- de los Estados Unidos Mexicanos. UNAM. México, 1985.
11. MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales. Quinta Edición Facsimilar. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.
 12. PEREZ LEÑERO, José. Fundamentos de la Seguridad Social. Editorial Aguilar. México, 1956.
 13. POLO BERNAL, Efraín. Breviario de Garantías Constitucionales. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
 14. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Introducción al Derecho Urbanístico. UNAM. México, 1981.
 15. SCHTEINGART, Martha. Los Productores del Espacio Habitable, Estado, Empresa y Sociedad en la Ciudad de México. El Colegio de México. México, 1989.
 16. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.
 17. TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. Editorial Unión Gráfica. México, 1977.
 18. V. CASTRO, Juventino. Lecciones de Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.
 19. DELGADO MOYA, Rubén.- El Derecho Social del Presente. 1a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

LEGISLACION

1. LEY FEDERAL DE VIVIENDA
2. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
3. REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONOMICAS DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.
4. LEY DEL SEGURO SOCIAL
5. EXPOSICION DE MOTIVOS DEL CÓDIGO CIVIL VIGENTE
6. CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
7. CONSTITUCION POLÍTICA MEXICANA CON REFORMAS Y ADICIONES.
8. EXPOSICION DE MOTIVOS, ARTÍCULO 4°. CONSTITUCIONAL.
9. DEBATE ARTÍCULO 4°. CONSTITUCIONAL
10. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 7 DE FEBRERO DE 1983.