



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CIVIL**

**“PROPUESTA PARA QUE LAS VIVIENDAS POPULARES  
SEAN INEMBARGABLES ATENDIENDO AL FIN DE SU  
CREACIÓN”**

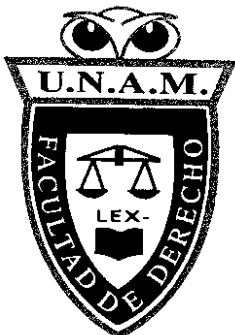
**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**GERARDO LUGO GARAY**

**ASESOR DE TESIS: LIC. FERNANDO PÉREZ CORREA CAMARENA**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A MI ABUELO ASCENCIÓN**

GRACIAS POR TODO.

**A MIS PADRES TERE Y MEDARDO:**

POR HABERME REGALADO LA EXISTENCIA.

ESTE TRABAJO TAMBIÉN ES SUYO.

**A MIS HERMANOS MEDARDO, LIZ, GABRIEL Y LILYANA:**

POR SU SOLIDARIDAD Y APOYO FRATERNAL.

**A MI ESPOSA ROSY:**

POR SU AMOR DESINTERESADO Y APOYO

INCONDICIONAL.

**A MIS HIJOS FER Y JOSÉ MIGUEL:**

POR PERMITIRME COMPARTIR SU ALEGRÍA

Y POR MOTIVARME EN MI EXISTIR.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:**

LA GRANDEZA DE ESTA INSTITUCIÓN ME HACE SENTIR  
ORGULLOSO DE PERTENECER A OTRA GENERACIÓN MÁS DE  
ABOGADOS.

**AL LIC. FERNANDO PÉREZ CORREA CAMARENA.**

MI ADMIRACIÓN Y RESPETO IMPERECEDERO POR SER  
FACTOR DECISIVO EN MI FORMACIÓN PROFESIONAL.

**A DRA. MARÍA LEOBA CASTAÑEDA RIVAS:**

MI RECONOCIMIENTO Y GRATITUD POR SER FORMADORA DE NUEVOS  
ABOGADOS. GRACIAS MAESTRA.

**A LA FACULTAD DE DERECHO:**

LUGAR DONDE APRENDÍ LA GRANDEZA  
DE SER ABOGADO.

**A DIOS:**

POR PERMITIRME DÍA A DÍA LUCHAR Y  
CONTINUAR MI CAMINO Y LIBRAR LOS  
OBSTÁCULOS QUE SE INTERPONEN, CON  
PASO FIRME.

**“PROPUESTA PARA QUE LAS VIVIENDAS POPULARES SEAN  
INEMBARGABLES ATENDIENDO AL FIN DE SU CREACIÓN”**

**INTRODUCCIÓN**

**CAPÍTULO PRIMERO  
ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA EN MÉXICO**

I.1. La vivienda en México a partir de 1910 a 1950.....	1
I.2. La vivienda en México de 1950 a 1970.....	9
I.3. Las políticas de vivienda de 1970 a 1990. ....	15
I.4. Las nuevas políticas de vivienda. ....	30
I.5. El espíritu social y familiar por el que se crearon las viviendas populares.....	34

**CAPÍTULO SEGUNDO  
MARCO JURÍDICO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO**

II.1. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	36
II.2. En el Código Civil para el Distrito Federal.....	44
II.3. Ley de Vivienda del Distrito Federal.....	51
II.4. Sistema Nacional de Vivienda. ....	56
II.5. Programa Nacional de Vivienda.....	61
II.6. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). ....	64

**CAPÍTULO TERCERO  
LOS BIENES, EL PATRIMONIO FAMILIAR Y LA VIVIENDA POPULAR EN  
NUESTRO DERECHO**

III.1. Concepto de bien.....	77
------------------------------	----

III.1.i. Clasificación de los bienes. ....	81
III.1.ii. Bienes fungibles y no fungibles. ....	90
III.1.iii. Bienes embargables e inembargables. ....	94
III.2. El patrimonio familiar. ....	98
III.2.i. Su concepto. ....	98
III.2.ii. Su constitución. ....	100
III.2.iii. Utilidad del patrimonio familiar y su registro. ....	102
III.3. La vivienda popular en México. ....	104
III.3.i. El propósito de su constitución. ....	105
III.3.ii. Como garantía social. ....	107
III.3.iii. El beneficio a las familias mexicanas. ....	110

**CAPÍTULO CUARTO**  
**PROPUESTA PARA QUE LAS VIVIENDAS POPULARES SEAN**  
**INEMBARGABLES ATENDIENDO AL FIN DE SU CREACIÓN**

IV.1. Necesidad social de la vivienda. ....	113
IV.2. La inembargabilidad de las viviendas populares en las legislaciones de algunos Estados de la República Mexicana. ....	118
IV.3. La obtención de la vivienda popular en México. ....	124
IV.4. Demostración de la propuesta. ....	130
IV.5. Plan Nacional de Desarrollo. ....	133
IV.5.i. Administración Pública Sexenio 2000-2006. ....	133
IV.5.ii. Administración Pública Sexenio 2006-2012. ....	140

IV.6. Propuesta de Reforma al artículo 730 del Código Civil vigente para el  
Distrito Federal, como solución a la problemática planteada.....145

**CONCLUSIONES .....147**

**BIBLIOGRAFÍA .....150**

## INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que se realizó, es con el propósito que en el mismo, se motive y funde, a través de razonamientos jurídicos, políticos y sociales por medio de los cuales, las viviendas populares tengan el carácter de inembargables en razón del fin para las cuales fueron creadas, con el propósito único de proteger el patrimonio familiar.

Lo anterior obedece a que el objetivo por el cual dichas viviendas fueron instauradas se respete y verdaderamente, éstas, constituyan un respaldo y patrimonio para la familia, como en la actualidad, se está regulando en algunos Estados de la República Mexicana.

En la actualidad, las viviendas populares adquiridas por medio del INFONAVIT, FOVISSSTE o cualquier otro programa de asistencia social tienen por objeto constituirle al trabajador un patrimonio familiar, pero, muchas de las veces, estas viviendas pueden ser objeto de embargo o son embargables de acuerdo a la legislación civil procesal y comercial de nuestro derecho; es por ello, que con esta investigación se pretende que dichas viviendas tengan el carácter de inembargables.

De manera general se pretende que por medio del fundamento jurídico y motivación en base a los hechos, las viviendas populares tengan el carácter de inembargables, para beneficio de las familias mexicanas y del trabajador mismo; apoyándonos para ello en el Código Civil para el Distrito Federal, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos jurídicos que sirvan para fundar y motivar dicha propuesta.

De manera específica, se pretende en base a lo expuesto modificar el artículo 730 del Código Civil vigente para el Distrito Federal, con la finalidad de proteger el patrimonio familiar.



El método de investigación que se utilizará en el presente trabajo, será del inductivo al deductivo, apoyándonos en material bibliográfico especializado y otras fuentes.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA EN MÉXICO**

#### **I.1. La Vivienda en México a partir de 1910 a 1950.**

Escribir acerca de la vivienda del hombre, y describir la evolución de ésta, es tanto como escribir la historia de sus esfuerzos, de sus afanes, de su lucha incesante en pos de mejores condiciones de vida.

Alimentarse, abrigarse y disponer de un espacio protegido y protector en donde vivir ha sido siempre, y serán, necesidades y aspiraciones fundamentales de los seres humanos. Junto con la libertad, la seguridad, la salud, la educación y la justicia, constituyen las condiciones indispensables para alcanzar una mejor calidad de vida, calidad que es, en última instancia, aquello por lo cual los individuos y las naciones han luchado afanosamente.

En México, como en el mundo, el proceso evolutivo de la vivienda está íntimamente vinculado al proceso de desarrollo económico y político y a los resultantes desplazamientos de la población en busca de trabajo o, como sucedió durante la Revolución, en pos de una seguridad que no existía en el campo.

Sin embargo, en México, a diferencia de lo que acontece en la mayoría de los países del mundo, el Estado ha intervenido activamente en los procesos generadores de vivienda particularmente la destinada a los sectores de menores recursos económicos, en absoluta congruencia con las demandas sociales del pueblo mexicano, recogidas por el Constituyente de 1917 y plasmadas, hace ya años, en nuestra Constitución.

“La participación del Estado en los procesos de generación de vivienda tiene claros antecedentes de justicia y solidaridad social, así como profundas raíces históricas. La lectura e interpretación de lo acontecido en la ciudad de Querétaro, en diciembre de 1916 y enero de 1917, nos permite comprender cuán

profundos eran los agravios, y cuán poderosos los reclamos de un pueblo que recién había dejado atrás décadas de una dictadura y veía, gracias al triunfo de la Revolución, la posibilidad de avanzar con solidez en el campo de las reivindicaciones sociales.”<sup>1</sup>

Sobre el particular, mucho y bueno se ha escrito y no se trata de repetir aquí lo que en otra parte se puede consultar. Sin embargo, injusto sería omitir lo más relevante, aquello que explica, fundamenta y articula la presencia del Estado en este campo, y muy especialmente en la vivienda para los trabajadores.

La Constitución Política de 1917, en la fracción XII del Artículo 123, consignó el derecho de los trabajadores a la vivienda. En su versión original establecía:

**“XII.** En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.”<sup>2</sup>

Esta disposición constitucional, origen y mandato de las acciones del Estado en relación con la vivienda, que habría de evolucionar con el paso del tiempo, recoge y sintetiza planteamientos anteriores. Mencionaremos los sobresalientes.

---

<sup>1</sup> GARZA, Gustavo. El Proceso de Urbanización en México. 2ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 2003. p. 16.

<sup>2</sup> REMOLINA, Felipe. El Artículo 123. 4ª edición, Editorial, Trillas, México, 2001. p. 78.

“En el Programa del Partido Liberal Mexicano, en 1906, los Flores Magón consignan la preocupación de que, en determinadas circunstancias, los patrones dieran alojamiento higiénico a los trabajadores.”<sup>3</sup>

Asimismo, la Ley sobre Casas y Empleados Públicos que el XXV Congreso Constitucional del Estado de Chihuahua aprueba el 1° de noviembre de 1906, indica que: “Los obreros y empleados públicos residentes en la ciudad de Chihuahua y en las cabeceras de los Distritos, que edificasen casas con uso exclusivo para habitación..., disfrutarían de diversas inmunidades y excepciones.”<sup>4</sup>

Esta ley, promovida por el entonces gobernador interino de Chihuahua, Enrique C. Creel, constituye uno de los antecedentes más valiosos por tratarse de un instrumento íntegramente dedicado a promover el acceso de los trabajadores a la propiedad habitacional. La legislación local no consignó mecanismos financieros de promoción sino tan solo estímulos, tales como exención de impuesto predial y los relativos a la titulación.

Tales habían sido las condiciones de explotación e injusticia social padecidas por los trabajadores durante la dictadura porfirista que no sorprende el que, en plena fase armada de la Revolución, surjan voces y documentos que reclamen mayor justicia para los trabajadores, cambios en las condiciones de trabajo y que, específicamente, señalan su derecho a una vivienda, y la obligación patronal de proporcionársela.

“Es así como surgen el Pacto de la Empacadora, en el cual Pascual Orozco exige a los propietarios de fábricas que alojen a los obreros en condiciones higiénicas que garanticen su salud y enaltezcan su condición; la Ley de Obreros del Estado de Chiapas expedida en octubre de 1914 en la cual se impone a los patrones la obligación de proporcionar habitaciones cómodas a sus

---

<sup>3</sup> AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho. 2ª edición, Editorial, El Colegio de México, México, 2000. p. 38.

<sup>4</sup> *Ibidem*. p. 39.

trabajadores.”<sup>5</sup> Este cuerpo normativo no especifica si el patrón podía, o no, cobrar al trabajador alguna cantidad a cambio de vivienda, pero establece, tratándose de trabajadores del campo, que los patrones deberían facilitar, además, el uso de agua y leña.

En esta breve reseña de antecedentes es justo mencionar, también, el Reglamento expedido por el Gral. Cándido Aguilar relativo a la vivienda para trabajadores, en Veracruz, el 4 de febrero de 1915, en el cual: Gustavo Baz, Coronel del Ejército Libertador y Gobernador Provisional del Estado Libre y Soberano de MÉXICO... En uso de las facultades extraordinarias de que me hallo investido “establece que es necesario procurar la elevación moral de los trabajadores proporcionándoles a sus habitaciones las condiciones de higiene y comodidad que garanticen el mejoramiento y prolongación de sus vidas y que, en consecuencia, se establece en la parte sur de Toluca una colonia que se destinará de preferencia para habitaciones de las familias de la clases obrera, y que llevará por nombre Colonia de la Industria. El decreto establecía, además que los terrenos se adjudicaran gratuitamente entre los trabajadores más pobres y necesitados, e indicaba que el Ejecutivo favorecerá, por medio de leyes apropiadas y de concesiones equitativas, la formación de empresas que tengan por objeto facilitar, sobre bases liberales, la construcción de fincas en los lotes de la repetida Colonia.”<sup>6</sup>

Finalmente, debe incluirse el proyecto de ley sobre contrato de trabajo que fuera presentado a Venustiano Carranza por el entonces secretario de gobernación, Rafael Zubarán Capmany, el 12 de abril de 1915, en Veracruz. En este proyecto llama la atención la claridad con que se plantean aspectos avanzados en cuanto a legislación laboral. Es así como en la fracción V del Artículo 19 se indica que:

---

<sup>5</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco. Fuentes Legales de Financiamiento a la Vivienda Popular. 3ª edición, Editorial, INFONAVIT, México, 1996. p. 25.

<sup>6</sup> Ibidem. p. 27.

“V. El patrono queda obligado especialmente a proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero si éste, para prestar sus servicios, debe residir fuera de las poblaciones, y a ministrarle alimentación y habitación según la posición de ambos, cuando el obrero deba vivir con el patrón.”

Este proyecto de ley, presentado al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista casi dos años antes de que se promulgara la Constitución Política que nos rige, cuando aún no se extinguía la lucha armada, evidencia cuán claras y poderosas eran las ideas de justicia social que nutrían e impulsaban a la Revolución.

Concluamos aquí, el repaso de lo dicho, escrito y legislado hasta el momento en que, el 28 de enero de 1917, se aprueba por el Constituyente de Querétaro el Artículo 123 de la Constitución Política.

A partir del triunfo de la Revolución, se extingue el fragor de las batallas, México restaña heridas y se inicia, a partir de la década de los años veinte, la etapa de creación de instituciones, de consolidación política y de desarrollo económico. Y se inician, también una serie de reacomodos de la población que habrían de tener un poderoso impacto en la vivienda de los mexicanos.

“Al despuntar el siglo XX México tenía 13.6 millones de habitantes, de los cuales 11 millones (81%) vivían en el campo, y 2.6 (19%) vivían en ciudades. En la ciudad capital vivían menos de 400 000 personas. Para 1910 el total apenas se había incrementado a 15.2 millones.”<sup>7</sup>

Transcurrida la Revolución, en 1921, habitaban en el territorio 14.3 millones. Casi un millón de mexicanos menos. Además, se había dado ya un

---

<sup>7</sup> Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. La Vivienda Comunitaria en México. 3ª edición, Editorial, INFONAVIT, México, 1999. p. 242.

cambio en la distribución rural-urbana iniciándose así una tendencia migratoria que hasta la fecha no termina.

“En efecto, la población urbana aumentó del 19% al 32% entre 1900 y 1921, lo que refleja el éxodo a las ciudades en busca de mayor seguridad. Esta tendencia se acentuó durante la década de los años veinte de modo tal que, para 1930, de un total de 16.5 millones de habitantes, el 34% (5.5 millones) vivían en ciudades, y de ellos, casi un millón y medio se concentraba en la ciudad de México.”<sup>8</sup>

De 1910 a 1930 el proceso de urbanización estuvo determinado por hechos de muy diversa índole. Fueron dos décadas del país, pero sus efectos sobre la estructura demográfica y económica apenas comenzaron a sentirse. No obstante, el éxodo de grupos de población rural, así como de habitantes de ciudades del interior a unas pocas capitales estatales provocó una demanda creciente de suelo urbano, de vivienda, lo cual generó varias respuestas, casi todas ellas a cargo de promotores privados. Muchos de ellos eran antiguos terratenientes o miembros de la aristocracia porfirista, deseosos de poner a salvo sus capitales invirtiendo en bienes raíces urbanos. Pero también la nueva burguesía surgida de los avatares del movimiento revolucionario contribuyó en ese proceso.

A partir de 1930 la estructura económica del país inició su transformación al irse normalizando la situación política, y aunque todavía en los treinta se dan los conflictos entre Plutarco Elías Calles y el presidente Lázaro Cárdenas, las convulsiones y desacuerdos producto de la etapa armada de la Revolución iban quedando atrás.

Es en este período (1930-1950) cuando se da el tránsito del viejo modulo agro exportador al nuevo esquema de sustitución de importaciones. Es en este

---

<sup>8</sup> CATALÁN VALDÉS, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. 2ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 2003. p. 19.

lapso cuando se dan, como lógico resultado, cambios importantes en la estructura demográfica del país.

“Los 16.5 millones de habitantes de 1930 se convierten en 19.6 millones en 1940, y en 25.8 para 1950. En el mismo lapso, la tasa de crecimiento de la población urbana se duplicó (5.5% al 11%). La economía creció al 3.1.% anual entre 1930 y 1940, lo hace al 5.9% anual en la década siguiente.”<sup>9</sup>

Las nuevas industrias se concentraban en torno a unas pocas ciudades, especialmente la ciudad de México, y ello significaba una mayor demanda de vivienda, particularmente por parte de la clase trabajadora, que los mecanismos de mercado no fueron capaces de satisfacer.

Se crearon, colonias para trabajadores (la Guerrero, la Ex-Hipódromo de Peralvillo, la Obrera), pero en términos generales la expansión de la planta habitacional estuvo destinada a las clases media y alta.

Los mecanismos de mercado fueron incapaces de responder ya sea por falta de interés comercial o por la inexistencia de una estructura bancaria y financiera idónea a la demanda de vivienda obrera, de vivienda para el segmento social de menores ingresos, y se manifiesta la necesidad de subsanar esa deficiencia. Surgen, por lo tanto, allá por los veintes, los primeros organismos del Estado relacionados con la vivienda, para buscar satisfacer una necesidad que la mano invisible del mercado no quiso, o no pudo, atender.

“En 1925 se creó la Dirección de Pensiones Civiles, entre cuyas atribuciones estaba el otorgar créditos a los trabajadores del Estado para la construcción o adquisición de viviendas. En 1932 se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito, la cual dispuso, entre sus artículos transitorios, la constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas,

---

<sup>9</sup> Ibidem. p. 20.



disposición que se cumplió al año siguiente. Sin embargo, las primeras operaciones crediticias en materia de vivienda de ambas instituciones se efectuaron hasta la siguiente década. Por último, por decreto presidencial emitido en 1934, se facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos.”<sup>10</sup>

Durante la siguiente década (1940-1950) fueron decisivos los decretos de congelación de rentas de 1942 y de 1948, que buscaban aliviar el problema de la vivienda popular de alquiler ante presiones inflacionarias y el consecuente deterioro salarial. Estos decretos, es bien sabido, lograron parcialmente su propósito, pero provocaron un efecto inhibitorio en la inversión inmobiliaria por parte del sector privado y, simultáneamente, condujeron al deterioro gradual de la vivienda existente. También destaca la creación del Banco de Fomento de la Habitación en 1943, que cuatro años después fue absorbido por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

De la misma época son los Reglamentos de Construcciones y Servicios Urbanos y de Fraccionamientos de Terrenos en el Distrito Federal, que servirían de modelo para otros similares promulgados posteriormente en toda la República. Ambos reglamentos tuvieron impacto en la dinámica de la inversión inmobiliaria privada, por contener requerimientos mínimos que, si bien buscaban proteger al usuario, frenaron su ritmo de crecimiento.

En el sexenio 1946-1952 se actualizó la legislación relacionada con instituciones de crédito y organismos auxiliares. En 1949 una nueva ley orgánica orientó al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas hacia las actividades de ahorro y préstamo para la adquisición de viviendas, otorgándole un papel central en cuanto a vivienda.

---

<sup>10</sup> CALLO, Emmanuel. La Multipropiedad en México. 3ª edición, Editorial, Siglo XXI, México, 2000. p. 54.

## **I.2. La Vivienda en México de 1950 a 1970.**

Es de 1950 a 1970 cuando México experimenta un desarrollo económico sin precedentes. Años de estabilidad política... Años de consolidación institucional Años del desarrollo estabilizador... Años del milagro mexicano.

Años, también, de fuertes desplazamientos poblacionales en pos de mejores perspectivas de trabajo y progreso; de crecimiento demográfico explosivo, y de intensa demanda de un lugar para vivir, de vivienda para una población creciente y móvil.

En contraste con las dos décadas anteriores, período en el cual el modelo de sustitución de importaciones encauzaba a la industria mexicana hacia la producción de bienes de consumo inmediato, en los veinte años posteriores pudieron producirse, además, bienes de consumo duradero e intermedio. Consecuentemente, la tasa de crecimiento anual del sector industrial pasó del 6.0% al 8.1% en el mismo lapso. La participación de la industria en el Producto Interno Bruto creció del 29.2% en 1960 al 31.1% en 1965, y al 34.0% en 1972.

“El aumento del crédito externo, que pasó de 6.7% de la inversión bruta estatal en los cuarentas al 30% entre 1959 y 1962, da cuenta de la participación creciente del Estado en la construcción de infraestructura básica, indispensable para el desarrollo del país. Parte de esa inversión se destinaba, también, a obras de bienestar social, en respuesta a las alianzas del Estado con las organizaciones populares establecidas desde los años treinta.

En ese lapso, mientras la industria crecía, crecía también la población hacía lo propio, y el desplazamiento de la población rural a las principales ciudades seguía su curso.

En efecto, en tanto que de los 25.8 millones de mexicanos que había en 1950 el 43% residía en las urbes, para 1960 y 1970 la balanza se había inclinado definitivamente hacia la urbanización, con el 51% y el 59% de la población

viviendo en las ciudades sobre un total de 35 y 48 millones de habitantes, respectivamente.”<sup>11</sup>

Buena parte de la población urbana correspondía al Distrito Federal. En 1950 su población era de 3 millones de habitantes. Ya para 1960 los 4.8 millones de distritenses no eran los únicos capitalinos, pues se había iniciado el proceso de conurbación hacia los municipios colindantes del Estado de México. Para 1970 el área metropolitana de la ciudad de México albergaba a 8 millones de personas, de las cuales 7.2 millones correspondían, estrictamente hablando, al Distrito Federal.

Como era natural, en otras ciudades se notaba la misma tendencia. “Si el crecimiento demográfico del Distrito Federal entre 1960 y 1970 se daba a una tasa anual del 3.8%, el de capitales y ciudades de los estados había sido aún mayor: 4.76% en promedio. Algunas, como Guadalajara, Monterrey y Ciudad Juárez, incrementaron de manera impresionante su volumen poblacional, con cifras nunca antes vistas para ciudades de provincia. Pero más impresionante fue el caso de algunas ciudades medias como Cuernavaca, Acapulco y Poza Rica, que crecieron vertiginosamente en ese mismo decenio, las dos primeras con tasas del orden del 14% anual, y la última a un ritmo sin precedentes: 20% por año.”<sup>12</sup>

En estos veinte años de desarrollo estabilizador, de crecimiento industrial, de importantes migraciones internas, de acomodos y reacomodos de población, de estabilidad política e institucional, México experimenta una gran e irreversible transformación. Casi sin sentirlo surgen importantes conglomerados humanos, con requerimientos y demandas de todo tipo y de completa y difícil resolución: más trabajo, mejor ingreso, alimentación, salud, transporte, recreación y, desde luego, una gran demanda de vivienda.

Se definen, con claridad, los cuatro elementos básicos de todo proceso de poblamiento y la estrecha interdependencia y complementariedad que existe entre

---

<sup>11</sup> Ibidem. p. 55.

<sup>12</sup> GARZA, Gustavo. Op. cit. p. 141.

ellos, interdependencia que quizás no se había apreciado tan claramente con anterioridad: tierra, servicios urbanos, crédito y, como su producto final, vivienda.

En consonancia con el ritmo al que crecía la población, y en la medida en que esa población se concentraba, más y más en las ciudades, se magnificó el problema de la escasez de vivienda.

Ya no fue posible, como en otros tiempos, satisfacer la demanda de nuevos inmigrantes del campo alojándolos en el interior de los centros urbanos existentes, o creando a su alrededor nuevas colonias. Los primeros, ya saturados, resultaron incapaces de alojar más gente, y aunque las colonias siguieron creándose ni eran suficientes ni podían acceder a ellas las grandes mayorías desempleadas, subempleadas o de bajos ingresos. Simplemente, no tenían suficiente dinero para comprar el suelo urbanizado o las casas que vendían los inversionistas privados.

Los que llegaban a las ciudades en algún lugar tenían que vivir. Y se instalaron en donde pudieron. Fue así como surgieron nuevos y mayores tipos de zonas marginadas. Ya no se trataba tan sólo de las ciudades perdidas de otras épocas, sino que ahora se trataba de importantes superficies.

Los asentamientos humanos irregulares se multiplicaron a lo largo y ancho del territorio nacional, en aquellas ciudades que ofrecían posibilidades de progreso a los habitantes del campo o de otras ciudades con menor potencial de crecimiento. Y el problema de la vivienda se multiplicó también.

Algo tenía que hacerse, y rápidamente, pues los problemas habitacionales crecían más de prisa que las soluciones. Y el Estado mexicano lo hizo.

Lo hizo en respuesta a las demandas sociales, ante la injusticia que representaba el que grandes grupos humanos vivieran en condiciones inhumanas,

y ante la incapacidad de los mecanismos de mercado para resolver esos problemas, y lo hizo fortaleciendo su acción y presencia en el proceso de generación de vivienda destinada a las clases más necesitadas y frenando, en lo posible, el surgimiento de nuevos asentamientos humanos irregulares. Durante estos veinte años se intensifican los esfuerzos del Estado por influir, directa o indirectamente, sobre la acción habitacional que requería el país.

“Al principio y al final del período considerado, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (que cambió de nombre en 1965 a Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos) participó intensamente en la construcción de vivienda. En 1954 se integró, en la estructura de la institución, el Fondo de Habitaciones Populares con el carácter de órgano que específicamente se encargaría de promover vivienda. Cuantitativamente hablando, sin embargo, sus resultados fueron modestos: en 23 años (1947-1970) la vivienda generada con intervención del banco ascendió a la cifra de 33 000 unidades.”<sup>13</sup>

En el mismo año (1954) se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, orientado a la atención y análisis de la demanda de menores ingresos, y al establecimiento de políticas nacionales en la materia. El Instituto Nacional de la Vivienda, entre (1954 y 1970), contribuyó con 14 000 viviendas. El Departamento del Distrito Federal se sumó a este esfuerzo, y entre 1947 y 1964 construye, en terrenos situados al oriente de la ciudad de México, casi 18 000 viviendas.

En 1955 se constituye la Dirección de Pensiones Militares, que al paso del tiempo habría de cambiar de nombre y aumentar su cobertura de protección social, y financiar para los miembros de las fuerzas armadas 1,100 viviendas entre 1956 y 1964. En esa misma década PEMEX se incorpora al esfuerzo de construcción de vivienda para sus trabajadores y entre 1958 y 1964 construye 13 100 unidades.

---

<sup>13</sup> CATALÁN VALDEZ, Rafael. Op. cit. p. 28.

“Entre 1962 y 1963 se constituye el Programa Financiero de Vivienda para aprovechar los recursos provenientes de la Alianza para el Progreso, y aplicar nuevas fuentes de financiamiento que estimularan la industria de la construcción a efecto de poder atender demandas sociales cada vez mayores. El Programa Financiero de Vivienda se proponía, inicialmente, canalizar créditos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo, así como de la banca privada, para financiar habitaciones destinadas a la población con ingresos de dos a cuatro veces el salario mínimo.”<sup>14</sup>

Simultáneamente se pusieron en práctica medidas de estímulo al inversionista privado (exención de impuestos a aquellos que construyeran viviendas económicas) y a los mecanismos de ahorro y préstamo hipotecario (para cuyo efecto se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares) para hacer posible que las instituciones de crédito canalizaran el 30% de sus recursos a operaciones de vivienda de interés social, y para hacer que elevaran el crédito hasta 80% del valor del inmueble si las viviendas eran promovidas con la participación de organismos públicos. “Se constituyen en abril de 1963 dos fondos para operar mejor dichos recursos: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, creado como fideicomiso en el Banco de México, S.A., y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, fideicomiso de apoyo al Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, también creado en el Banco de México, S.A.”<sup>15</sup>

Con todos estos estímulos el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda adquirió un relevante papel en la generación de oferta habitacional. En cinco años (1965-1970), como parte del Programa Financiero de la Vivienda, otorgó fondos que hicieron posible la construcción de casi 75 000 viviendas, y construyó, con recursos propios, otras 15 572, cifra que representa, ésta última, el 35% del total de las acciones del sector público en el período considerado.

---

<sup>14</sup> Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Desarrollo Urbano. Programa Nacional de Vivienda. 2ª edición, Editorial, SAHOP, México, 1990. p. 11.

<sup>15</sup> GUZMÁN ARAUJO, Gerardo. El Condominio. 2ª edición, Editorial, Trillas, México, 2002. p. 70.

Aparece en escena, en estas décadas, la figura del condominio, que habría de transformar sustancialmente el mercado inmobiliario nacional en los años por venir. Casi con timidez, en los cincuenta se construyen los primeros condominios en la ciudad de México y en Acapulco, con buena aceptación, pero el concepto requería madurar, la legislación relativa perfeccionarse, y el mexicano acostumbrarse a comprar “algo” que, cuando menos al principio, no acaba de entender bien a bien en qué consistía. Cuando ello se logró el condominio toma carta de naturalización y habría de utilizarse cada vez con mayor frecuencia.

“En estos veinte años se construyeron diversos conjuntos habitacionales con intervención relevante de organismos públicos. Destacan, por supuesto, el Centro Urbano Miguel Alemán (1953, 1080 departamentos en renta construido con recursos de la entonces Dirección de Pensiones Civiles, destinado a empleados públicos), el cual se conoció desde un principio con el nombre de Multifamiliar Miguel Alemán, acuñándose esa palabra que habría de utilizarse después con más y más frecuencia.”<sup>16</sup>

En esta época se construyen, también:

- “El Centro Urbano Presidente Juárez, conocido popularmente como el Multifamiliar Juárez, construido en 1952 por la Dirección de Pensiones Civiles en los terrenos donde estuvo el Estadio Nacional.
- La Unidad Modelo, en el Distrito Federal, con 3639 viviendas, financiada por el Banco Nacional Hipotecario Urbano de Obras Públicas, y la Dirección de Pensiones Civiles (1953).
- La Unidad José Clemente Orozco, en Guadalajara, 488 viviendas construidas en 1959 por el Instituto Nacional de la Vivienda.
- San Juan de Aragón, en la ciudad de México, ambicioso proyecto de 9 000 viviendas iniciado en 1962 por el Departamento del Distrito Federal.

---

<sup>16</sup> RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Alfonso. La Vivienda Popular en México. 2ª edición, Editorial, Planeta, México, 2001. p. 181.

- El Centro Urbano Presidente Adolfo López Mateos (Nonoalco-Tlatelolco), con 15 000 viviendas, financiado por Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas y cuya construcción se realizó en 1964.
- La Unidad Jardín Balbuena, con recurso de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, proyectado en 1950-1952 y que comprendió la Unidad Kennedy, financiada con recursos de sindicatos de los Estados Unidos de Norteamérica.”<sup>17</sup>

La relación es amplia e incluye a la Unidad Independencia, a la Villa Olímpica, a Torres de Mixcoac, a Lomas de Plateros, a la Unidad Santa Fe, y muchos conjuntos más que contribuyeron a resolver los problemas habitacionales de los capitalinos y a imprimir una nueva fisonomía al Distrito Federal.

La acción habitacional del Estado no se limitó por supuesto a la ciudad capital, sino que se dejó sentir en aquellas ciudades de la provincia en que era necesaria. Es así, como se construyó vivienda en Guadalajara, en León, en Ciudad Sahagún, en Monterrey, en Tlanepantla y en Manzanillo.

Sin embargo, lo hecho no bastaba. Las necesidades crecían más de prisa que los satisfactores. La demanda superaba a la oferta. Estos veinte años habían sido pródigos en avances, pero se había creado una brecha entre lo que había y lo que se requería.

Se necesitaba acelerar el paso. Se requería coordinar mejor los esfuerzos del Estado, del sector social y de los empresarios. Y a ello se procedió.

### **I.3. Las Políticas de Vivienda de 1970 a 1990.**

El modelo de sustitución de importaciones, de protección estatal, de crecimiento con base en el mercado interno comenzó a evidenciar claros síntomas

---

<sup>17</sup> CATALÁN VALDEZ, Rafael. Op. cit. p. 46.



de agotamiento en la década de los setenta. El “milagro mexicano” llegaba a su fin.

Durante más de veinte años el desarrollo estabilizado había propiciado mejoras innegables, pero, en el proceso, se había dado, también, un reacomodo de la población. México había dejado de ser, quizás para siempre, un país rural. Las ciudades habían crecido en forma acelerada, y la demanda de suelo urbano, de servicios y de vivienda constituía un reclamo social cada vez más poderoso, reclamo que debía atenderse.

Los sectores medio y alto de la población, con capacidad adquisitiva, encontraban dónde vivir sin mayores problemas con la oferta inmobiliaria que el sector privado ofrecía, pero ese mismo sector privado, por diversas razones, no construía la vivienda que las clases trabajadoras requerían. La mano invisible del mercado no se tendió hacia las grandes mayorías.

El comportamiento económico del país entró en una etapa de crisis cíclicas cada vez más serias y de mayor duración, alternadas con períodos de recuperación y auge cada vez más efímeros, al tiempo que la población seguía aumentando. “Los 40 millones de 1970 se convierten en 70 millones en 1980, y en más de 80 millones en 1988. Si bien es cierto que hacia el final del período considerado se dio una ligera reducción en el ritmo de crecimiento (a menos del 3% anual), también es cierto que el crecimiento urbano conservó el ritmo que había registrado entre 1950 y 1970 (5% anual).”<sup>18</sup>

Esta urbanización acelerada transforma a la capital del país en una de las urbes más grandes del mundo: en 1970 el área metropolitana de la ciudad de México contaba con 8 millones de habitantes; para 1980 vivían en ella 13.7 millones, y en 1985 17.5 millones, 42% de los cuales habitaban en los municipios conurbanos del Estado de México.

---

<sup>18</sup> BATLE VÁZQUEZ, Manuel. El Derecho de Propiedad. 4ª edición, Editorial, Trillas, México, 2001. p. 126.

La elocuencia de las cifras es impresionante: el 20% de la población del país uno de cada cinco mexicanos vivía, en 1985, en la ciudad capital. Pero ello resulta aún más representativo del reacomodo de la población, el crecimiento de otras ciudades había sido también extraordinario: Guadalajara, Monterrey, León, Puebla, Ciudad Juárez y Tijuana se transforman para siempre.

Todo ello llevó a la creación de una nueva conciencia en relación con las características y la dinámica del cada vez más agudo problema de la vivienda. Diversos organismos públicos y privados estudiaron con mayor acuciosidad los aspectos relacionados con el tema y se replantearon los criterios y estrategias institucionales.

Estudios realizados en esta etapa coincidieron en estimar un déficit acumulado de varios millones de viviendas; en señalar el desinterés del sector privado por generar vivienda de interés social, y concluyeron que existe una creciente responsabilidad social del Estado a este respecto.

La respuesta del Estado mexicano no se hizo esperar. En la década de los años setenta se dieron diversas acciones, tanto a nivel federal como en los estados, encaminadas al replanteamiento de políticas que coadyuvaran a disminuir el problema habitacional, reconociendo que, dada su complejidad, resultaba indispensable enfocarlo desde un punto de vista integral. Ya no bastaba construir vivienda para clientelas específicas como en los años anteriores, sino contemplar, como un todo, los aspectos de suelo, servicios urbanos, financiamiento y la construcción en sí.

“Surgió, así, en el Estado de México, el (Instituto de Acción Urbana e Integración Social, 1970), con atribuciones no sólo para construir sino, también para realizar estudios urbanos y atender a la regularización de la tenencia de la tierra. En ese mismo año, en la ciudad de México, inició sus actividades la Dirección de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal. Un año

después el ya existente Instituto Nacional de la Vivienda se transformó en el (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda) que, como el Instituto de Acción Urbana e Integración Social, estaba facultado para tramitar expropiaciones de tierra para vivienda.”<sup>19</sup>

Ahora bien, si en 1970 y 1971 se dieron los pasos antes reseñados, 1972 fue un año particularmente pródigo en avances para estimular la construcción de vivienda. Se tomaron acciones importantes y trascendentes que en mucho contribuyeron a dar un jalón significativo a la actividad habitacional.

Primero había que legislar, a modo de crear el marco jurídico que permitiese dar los pasos que vendrían después. Y se legisló: se reformó el Artículo 123 Constitucional, derogando la obligación por cierto, incumplida que tenían los patrones de dotar de vivienda los trabajadores; acto seguido se reformó, y adicionó, la Ley Federal del Trabajo, estipulando la creación de un fondo de vivienda para los trabajadores, constituido por una aportación de los patrones ya no solamente algunos patrones, como estaba implícito en el Artículo 123, sino todos equivalente al 5% sobre los salarios de sus trabajadores. Y, como consecuencia lógica, se constituyó un instituto que manejase los recursos provenientes del 5%.

Surgió así el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Por su importancia, hablaremos de él con mayor detalle más adelante.

Se creó, también, como un organismo dependiente del ISSSTE, el Fondo de Vivienda para Trabajadores del Estado, creado bajo un esquema conceptual muy parecido al del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, salvo que los recursos financieros no habrían de provenir del sector empresarial sino, como era natural, del mismo Estado, quien habría de aportar el 5% de los salarios de sus trabajadores.

---

<sup>19</sup> CATALÁN VALDEZ, Rafael. Op. cit. p. 65.

Como resultaba necesario atender, asimismo, las necesidades de vivienda de los miembros de las fuerzas armadas, un año después, en 1973, se estableció el Fondo de la Vivienda Militar.

Pero, además resultaba necesario actuar en los aspectos de tenencia de la tierra, de la promoción, y articular en un instrumento coherente e integral las diversas acciones.

“Es así como, en la capital de la República, se constituyó en 1973 el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la ciudad de México, mejor conocido como FIDEURBE, y, con un ámbito de acción nacional, en 1974 se crea CORETT, o sea, una comisión que se encargaría de la regularización de la tenencia de la tierra, aspecto éste de gran importancia en México dada la existencia de amplias y numerosas zonas urbanas ubicadas en tierras ejidales.”<sup>20</sup>

Al cambio de la administración pública federal se elaboró un instrumento idóneo para ordenar, coordinar, jerarquizar y articular las diversas acciones requeridas para avanzar en materia habitacional: el Programa Nacional de Vivienda 1977-1982, con base en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y derivado del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Dicho programa ubicó, conceptualmente, al problema habitacional dentro de un marco totalizador. Permitió ver el bosque y no sólo los árboles. Y lo sitúa tomando en cuenta su interrelación con la compleja dinámica de los asentamientos humanos. Identificó lo que correspondía hacer a cada uno de los protagonistas: al sector público, al social y al privado. Definió el comportamiento de los diversos factores que inciden en el proceso generador de vivienda: tierra, financiamiento, materiales, construcción y tecnología, las características del mercado y su correlación con el ingreso. Analizó, asimismo, el impacto que sobre la vivienda tienen los instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y

---

<sup>20</sup> BANDERA OVALARIA, José. La Propiedad Horizontal o Propiedad por pisos. 2ª edición, Editorial, Planeta, México, 2002. p. 87.

normativos. Planteó, así, la necesidad de crear un marco de acción global, integral, con objetivos, políticas y estrategias únicas, lo cual permitió encauzar el esfuerzo que el país realizaría en relación con la vivienda.

“Tras esta labor de planeación se establecieron objetivos cuantitativos a alcanzar en el sexenio 1977-1982 por los organismos públicos: casi un millón de acciones de vivienda (993 671). Transcurrido el plazo, se contabilizaron 960 085. De ellas, el 34% fueron viviendas terminadas; el 42% correspondió a acciones de mejoramiento de casas ya existentes. Este programa benefició a alrededor de 5.2 millones de mexicanos de pocos recursos económicos, ya que el 31% de ellos ganaban menos que el salario mínimo, y el 69% restante, entre uno y cuatro salarios mínimos.”<sup>21</sup>

Fondo de Habitaciones Populares, un organismo que con el paso del tiempo adquiriría una importancia especial por dirigir sus acciones al segmento de la población más desprotegida, a la población no asalariada que percibiera ingresos anuales inferiores a 2.5 veces el salario mínimo de un año en la zona de que se tratara, se crea en abril de 1981 como el fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares y en mayo del mismo año queda constituido con la finalidad de desarrollar programas habitacionales para atender prioritariamente la necesidad de vivienda de este sector de la población. “El 23 de enero de 1985 se modifica el contrato constitutivo para denominarlo Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares. Con su creación el Estado logra responder a un sector que desde tiempo atrás mantuvo un compás de espera: la población abierta y más desprotegida. Los organismos existentes atendían a diversos segmentos de la población (a los trabajadores asalariados, a los burócratas, a los militares), pero, ¿quién atendía a aquellos que no pertenecían a alguno de esos segmentos?”<sup>22</sup>

La respuesta del Estado a las necesidades de vivienda de los sectores de más bajos ingresos, no asalariados, fue configurándose gradualmente en las

---

<sup>21</sup> RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Alfonso. Op. cit. p. 26.

<sup>22</sup> Ibidem. p. 27.

décadas de los setenta y ochenta, y pasó de proporcionar lotes de terreno con servicios, primero, a los llamados “pies de casa”, después y, posteriormente, a diversos apoyos para la vivienda progresiva, esto es, para que los propios interesados fueran construyendo su casa en la medida que lo permitieran sus posibilidades.

Importante ha sido también la atención prestada por el Estado a los aspectos de mejoramiento de la vivienda. Veamos: de los 8.4 millones de viviendas existentes en México en 1970 casi el 84% estaban sobreocupadas, es decir, en ellas vivían más personas que lo recomendable desde el punto de vista de lo digno, lo higiénico y lo cómodo. Por otra parte, de ese mismo total, el 20% estaba altamente deteriorado y su reedificación resultaba urgente, en tanto que el 58% presentaba deterioros parciales que requerían reparaciones.

¿Qué se hizo en este renglón? Como a todas luces la acción individual resultaba insuficiente, especialmente en las “vecindades” de los centros de las ciudades y en las áreas periféricas y marginadas, se buscó la institucionalización de las acciones encaminadas a atender otros problemas. INDECO, en los setenta, el Instituto de Acción Urbana e Integración Social en el Estado de México, más recientemente Fondo de Habitaciones Populares y los institutos de vivienda estatales han dirigido buena parte de sus recurso y esfuerzo hacia este aspecto.

“La situación de sobre ocupación y deterioro definida en 1970 apuntaba, ya, la característica principal del déficit habitacional en México: no es que la gente no tuviese en dónde vivir y viviese en las calles. No. Lo que pasaba hace 23 años es que había problemas de hacinamiento y de calidad inadecuada de la vivienda. Era un problema más de tipo cualitativo que cuantitativo. Y lo mismo sucede, atenuado por las acciones del Estado y la sociedad en su conjunto, pero aumentado por el hecho de que somos más mexicanos, y de que seguimos mudándonos a las ciudades, en esta última década del siglo XX.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. Op. cit. p. 79.

Llegamos así, guiados por el hilo conductor de las acciones oficiales y de la sociedad civil en materia de vivienda casi al final de este capítulo de antecedentes. En él se ha buscado plasmar lo más relevante de lo acontecido en los 76 años transcurridos desde 1917. Se ha buscado, también, informar al lector de la evolución de la morada de los mexicanos, y de la preocupación y ocupación del Estado para responder a las demandas de la sociedad, coadyuvando en el esfuerzo requerido para que los seres humanos que en este territorio habitan, lo habiten en mejores y más dignas condiciones. Se ha intentado, asimismo, destacar que la solución al problema de la vivienda es un asunto completo, algunos de cuyos resultados se darán en el mediano y largo plazos, ya que del largo plazo provienen los orígenes y la gestación del mismo.

Tierra, infraestructura urbana, leyes, dinero, acción coordinada, planificación adecuada, decisión política y decisión ciudadana, resultan indispensables para avanzar en la disminución del déficit habitacional, para impedir que aumente y para mejorar lo que ya existe.

Procederemos ahora a hablar del surgimiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya creación representó un trascendente y significativo avance en el camino por recorrer.

“El 24 de abril de 1972 se publicó la ley que creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como respuesta a una sentida demanda de la clase trabajadora por ver cumplida la disposición prevista por el Constituyente de 1917 en el sentido de que los patrones estarían obligados a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Cabe hacer notar que de aquella obligación se había eximido a las negociaciones que estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparan un número de trabajadores menor de 100.”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. México ante la Crisis del Siglo XXI. 2ª edición, Editorial, Siglo XXI, México, 2000. p. 218.

La fundación del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores vino, pues, a resolver los problemas derivados de un sistema tan fragmentario y desigual, sin que por ello se deje de reconocer que para su época la disposición constitucional consolidó uno de los derechos laborales más avanzados del mundo.

Fragmentario, porque únicamente preveía la solución del problema de la vivienda y en renta, no en propiedad, para los trabajadores que prestaran sus servicios en negociaciones que estuvieran dentro de las poblaciones; y desigual, en cuanto a que bastaba con que una empresa tuviese un número menor de 100 trabajadores para eximirla del cumplimiento de tal obligación.

“Con posterioridad de 1917 a 1929, algunas leyes de los estados contuvieron disposiciones relacionadas con vivienda, cuando la facultad reglamentaria del Artículo 123 correspondía a los Congresos locales. Pero, aún así, el derecho de los trabajadores a una vivienda digna seguía sin ser atendido.”<sup>25</sup>

En 1931 la Ley Federal del Trabajo reprodujo el precepto constitucional y confirió al Ejecutivo Federal y a las entidades federativas una facultad reglamentaria que después fue declarada inconstitucional. En 1956 se reformó la ley para salvar esa determinación, pero el precepto constitucional continuó sin cumplirse, en detrimento de la clase trabajadora.

Ciertamente, en este período hubo algunas empresas aisladas que realizaron programas habitacionales, pero la falta de un sistema de financiamiento consistente, sustentado, sistemático y generalizado, lo alejado de los centros de trabajo, y los avances tecnológicos que hicieron posible que las empresas con mayores recursos económicos tuvieran una menor cantidad de mano de obra, propiciaban que hubiera un estancamiento en el propósito de cumplir con el mandato establecido en la Constitución.

---

<sup>25</sup> Ibidem. p. 219.



En contraste con las demás conquistas que nos legó la Revolución Mexicana, es claro que lejos de avanzarse en la solución del problema habitacional éste se agravó, a diferencia de algunas otras disposiciones reflejadas en nuestra Carta Magna de 1917 como norma o programa, como lo fueron las jornadas laborales máximas, el trabajo de los menores, el Seguro Social, entre otras.

“La Ley Federal del Trabajo de 1970 reprodujo, una vez más, la obligación constitucional, pero continuó con el sistema desigual y fragmentario, y además amplió la limitación del derecho habitacional exclusivamente a los trabajadores de planta permanente con antigüedad de un año, y se concedió un plazo de tres años para que mediante convenios entre las empresas y los trabajadores se establecieran las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones habitacionales. Además, esta ley estableció que mientras no se les entregaran las habitaciones a los trabajadores éstos tendrían derecho a una compensación de carácter económico. Resultaba evidente que la mayoría de las empresas escogerían cumplir su obligación con un pago en numerario, así como que éste se convertiría en más dinero para el gasto familiar pero que no ayudaría a resolver el problema habitacional de los trabajadores. Por otra parte, se hacía descansar la solución en eventuales acuerdos que, en no pocas ocasiones, podrían derivar en estériles enfrentamientos entre los factores de la producción.”<sup>26</sup>

De esta forma el justo reclamo de la clase de los trabajadores se fue acrecentando y, así, en ocasión del Día del Trabajo. El 1° de mayo de 1971, una de las demandas más reiteradas del movimiento obrero fue la de que, dentro de la Comisión Tripartita, se incluyera la temática de la vivienda de los trabajadores.

Como resultado de los trabajos de dicha Comisión nació la idea de que era éste un asunto en el que el gobierno federal debía actuar de manera tutelar para con la clase trabajadora, cual es el espíritu de la legislación laboral mexicana; de que el sector empresarial tenía a su cargo la obligación, tan largamente

---

<sup>26</sup> AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. Op. cit. p. 119.

postergada, de dotar de viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores, y como los beneficiarios de dicha prestación se encontraban alejados de la posibilidad de acceder a una vivienda, debería abordarse el problema por medio de un mecanismo ya existente en México, por cierto que había probado su eficacia en los tribunales laborales y en el Instituto Mexicano del Seguro Social: el tripartismo.

La concepción del Instituto surgió del reconocimiento de la imposibilidad práctica de dotar de vivienda a todos los trabajadores, tanto por la insuficiencia de recursos financieros como por el hecho de que no todos estarían, necesariamente, interesados en adquirirla; surgió, también, como una muestra de solidaridad, ya que los trabajadores con menos necesidades habitacionales difieren sus derechos a favor de los más necesitados. Se constituyó alrededor de la creación de un fondo revolvente y consistente para el financiamiento a la construcción y para el otorgamiento de créditos individuales de vivienda.

Se contempló en el esquema, asimismo, la constitución de un fondo de ahorro que se devolvería a los trabajadores en los casos de terminación de relación laboral, de incapacidad, jubilación o fallecimiento, y la creación de un mecanismo financiero para crear oferta de vivienda, fomentando a la vez una demanda real por ella, ya que los trabajadores accederían al crédito que de otra manera no tendrían.

Finalmente, se hizo descansar la administración del sistema en la idea básica que le dio origen: el tripartismo, fórmula que está presente en los órganos de gobierno de la institución administradora así como en sus cuerpos consultivos a nivel regional.

Quedó definido en la Ley del INFONAVIT, también, que los trabajadores podrían destinar los créditos que éste les otorgara para la adquisición de una vivienda financiada por el propio instituto o propiedad de terceros; para la construcción en terrenos propios; para la ampliación, reparación o mejoras de la

vivienda de su propiedad, o para liquidar los pasivos derivados de los conceptos anteriores.

Como puede apreciarse, la fórmula INFONAVIT contiene elementos de justicia social que permite a los trabajadores de escasos ingresos el acceder a una vivienda al poner a su disposición créditos baratos y suficientes.

Conceptualmente, el INFONAVIT se fundamenta en un espíritu de justicia, ya que permite, por una parte, que los trabajadores que no tengan acceso a un crédito puedan disponer de un ahorro y, por otra, a los que si adquirieron una vivienda INFONAVIT, constituir y disponer de un patrimonio que les dé seguridad, mejorando sustancialmente sus condiciones de bienestar.

“Es, finalmente, el sistema INFONAVIT de un profundo sentido solidario ya que, además de contribuir a la creación de espacios habitacionales, y de crear un mecanismo que propicia el cumplimiento de una obligación patronal, obligación que quizás no podría ser cumplida por la gran mayoría de los patrones, estimula el fortalecimiento de los vínculos de clase que tan convenientes resultan entre los trabajadores al saberse copartícipes en un esfuerzo común, y los sensibiliza al hecho de que, si bien su problema habitacional se resuelve en cumplimiento de una obligación patronal, ello se logra, también, gracias a la solidaridad y al esfuerzo de otros compañeros trabajadores.”<sup>27</sup>

Por último, es imprescindible enfatizar que el nacimiento del Instituto fue también una acción de justicia cuando, junto a él y a partir de él, podemos hablar de un primer sistema nacional de vivienda, o lo que es lo mismo, de un primer conjunto de reglas y procedimientos que respondieron a una añeja aspiración social recogida por la Constitución de 1917 y que desde 1972 cobró una forma institucionalizada.

Hasta antes de 1972 las necesidades de vivienda de los trabajadores eran atendidas en forma parcial y casuística con algunos acuerdos

---

<sup>27</sup> INFONAVIT. La Vivienda Comunitaria en México. Op. cit. p. 72.

obrero-patronales. Es a partir de este año cuando se encuentra un cauce jurídico constitucional y reglamentario mediante el cual se establece un fondo nacional de la vivienda y consecuentemente el INFONAVIT, lográndose así una respuesta al problema de la vivienda de alcance general y nacional.

Al fundarse el INFONAVIT no había en México una industria de construcción de la vivienda suficientemente desarrollada que permitiera generar la oferta suficiente para los primeros acreditados, aun sobre la base de los entonces reducidos recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Por ello, dejar la conciliación entre la oferta y la demanda al libre juego de las fuerzas económicas hubiera provocado un encarecimiento natural de las viviendas existentes en el mercado y la consecuente insuficiencia del monto de los créditos destinados para que los trabajadores las adquiriesen.

Es por ello que en la primera etapa del INFONAVIT éste tuvo que promover y financiar la construcción de conjuntos habitacionales directamente. Son de esta época los grandes desarrollos inmobiliarios que el INFONAVIT financió en la ciudad de México y su área conurbana y en las áreas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey, Tijuana, Puebla, Mérida y Acapulco, sólo por citar algunos.

Es en esta primera etapa, también, cuando se comienza a desarrollar una cultura inmobiliaria, misma que no existía antes. En efecto, en sus inicios, los trabajadores sentían no ser propietarios de su vivienda y, consecuentemente, eran frecuentes la falta de mantenimiento, el vandalismo y el descuido generalizado de los conjuntos habitacionales.

Poco a poco se fue creando en la conciencia de la población derechohabiente la idea de la conservación de su patrimonio. “Esto puede observarse con claridad en las etapas constructivas de los años de 1976 a 1980, correspondientes a los grandes conjuntos que se habían comenzado a desarrollar desde 1973 y 1974. Se aprecia, en efecto, un mejor cuidado de la vivienda y de

las áreas libres, y la cultura INFONAVIT llegó a formar parte del desarrollo urbano, siendo frecuente que los vehículos de transporte público, las estaciones del mismo, los planos de las ciudades y la identificación de los rumbos, tomaran como punto de referencia las unidades habitacionales creadas por este Instituto. Se convirtieron, con frecuencia, en las zonas mejor desarrolladas, completas y equipadas del entorno urbano de decenas de ciudades.”<sup>28</sup>

El INFONAVIT, en esos veinte años, contribuyó a crear infraestructura en las ciudades: parques públicos, puentes peatonales, equipamientos hidrosanitarios, eléctricos y comerciales, escuelas, que los erarios municipales, con frecuencia, no podían proveer. La vivienda, así considerada, no es sólo muros y techos, sino las obras de bienestar social, de recreación y de cultura que las rodean.

Los créditos para la adquisición de las viviendas se asignaban a los trabajadores por medio de sistemas de puntuación que si bien tenían elementos de subjetividad (situación que se corregiría con las reformas de 1992) permitían, en buena medida, concentrar la atención en los solicitantes más necesitados.

Son de destacar de esta época, innovadoras reformas al régimen jurídico de los créditos y de los depósitos de los trabajadores: se introdujo en el INFONAVIT la figura de la transmisión de la propiedad a favor de los familiares de los trabajadores que fallecieran sin necesidad de recurrir a la legislación civil de la materia; se contempló la posibilidad de que las operaciones que el INFONAVIT celebrara se realizaran sin la intervención de los notarios públicos, sino con la propia intervención del INFONAVIT, en términos de lo previsto por su propia Ley Orgánica; se precisó la devolución del doble fondo de ahorro acumulado a favor de los trabajadores, o en su caso beneficiarios, en tratándose de incapacidad, jubilación o fallecimiento.

---

<sup>28</sup> JUÁREZ HERNÁNDEZ, Alberto. La Adquisición de la Vivienda en México. 2ª edición, Editorial, Diana, México, 2000. p. 88.

La acción del INFONAVIT se manifestó, en esos sus primeros quince años, como una de alta trascendencia para la vivienda de los trabajadores, pero, conforme pasó el tiempo, empezó a mostrar signos de debilitamiento.

La Ley del INFONAVIT, avanzada para su época, no previó los acelerados procesos inflacionarios que se presentarían en los setentas, y, sobre todo, en los ochentas. El fondo de ahorro comenzó a representar un decreciente valor real al expresarse en valor nominal y no pagar intereses a las cuentas individuales, con lo cual una de las dos prestaciones básicas del INFONAVIT, el ahorro, comenzó a sufrir un acelerado deterioro. Además, los créditos expresados en dinero se comenzaron a amortizar muy aceleradamente en cuanto a su valor nominal, lo que condujo a que la recuperación de los mismos equivaliera alrededor del 12% por cada crédito otorgado.

A principios de 1975 se adoptó la práctica de descontar al trabajador un 18% de su salario (14% si percibía el salario mínimo) abandonando la rigidez de una tabla de amortización tradicional, y hacia 1987 se introducen, por acuerdo del Consejo de Administración, reformas al régimen de recuperación de créditos, para traducir sus saldos a la expresión de múltiplos del salario mínimo vigente en el momento del pago de cada una de las amortizaciones. En otras palabras, se indexó la recuperación.

“Con esta disposición se fortaleció importantemente al INFONAVIT, pero, al tenerse una tasa fija de interés del 4% en los financiamientos, y una constante en la fórmula para el pago de amortización en 20 años, transcurridos los cuales los saldos se cancelaban, los niveles de recuperación se incrementaron, es cierto, pero no a los niveles deseados. Se estima que la recuperación ascendió prácticamente al 50%, pero no al 100% debido además a que una alta proporción de los créditos habían sido destinados a trabajadores que ganaban el salario mínimo, con lo cual su recuperación se vio comprometida.”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> INFONAVIT. Op. cit. p. 93.

En suma, estos ajustes a las políticas financieras al Instituto fueron positivas, pero no suficientes. Resultaba indispensable modificar las constantes de la fórmula para dinamizar el proceso de recuperación y hacer que el fondo constituido por INFONAVIT fuese, realmente revolvente. Y eso es lo que se buscó con las reformas hechas en 1992, cuando se creó el nuevo INFONAVIT.

Los resultados de este organismo en sus primeros veinte años de actividad fueron, sin duda, de gran importancia. El saldo puede considerarse como altamente positivo. Para 1992 eran ya millones de mexicanos los que habitaban una vivienda financiada por el INFONAVIT. Su acción podía notarse a lo largo y ancho del territorio nacional.

La constitución de esta poderosa herramienta de justicia social, su formación e integración, sus características administrativas, la capacidad de su personal, la especialización y profesionalismo de las gentes que en ella han colaborado, sentaron las bases para su consolidación, misma que tendría lugar en el sexenio de la modernización.

#### **I.4. Las nuevas políticas de vivienda.**

El cambio en las políticas de vivienda por fuerza debía pasar por la modernización de los organismos encargados de su financiamiento y, además, por la concertación, a fin de lograr una mayor participación de los distintos sectores involucrados. Esto es, cambiar para lograr mayor eficacia, eficiencia y trabajo en equipo de todos, del Estado y de la sociedad civil en su conjunto.

El cambio así concebido implicaba reorientar las políticas seguidas. En términos generales podemos decir que era necesario disminuir el subsidio en el otorgamiento de los créditos para los sectores medios y los de bajos ingresos y apoyar más acciones de vivienda progresiva y mejorada. Siendo el problema del déficit habitacional tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, un mayor volumen de recursos destinados a este último tipo de créditos coadyuvaría en el

esfuerzo requerido para que las viviendas existentes no siguieran deteriorándose, y de esta manera avanzar en la disminución del déficit.

Asimismo, el cambio tenía que buscar mecanismos más eficientes en la asignación de los recursos para canalizarlos a aquellos que en verdad más lo necesitaran; para lograr que las aportaciones de aquellos trabajadores que no ejercen su crédito para vivienda, esto es, lo que van ahorrando, conservara su valor real para que en la hora de su retiro constituyera realmente un apoyo, eliminando los subsidios cruzados. Debía, también, volver más eficaces a los organismos aplicando criterios de especialización y ventajas competitivas, y concentrando su potencial de acción en el financiamiento de la vivienda, sin distraer tiempo y dinero en actividades que otros podían y debían llevar a cabo.

El cambio implicaba, además, la necesidad de adecuar el marco jurídico a modo que pudieran surgir las nuevas políticas de vivienda; la necesidad de adelgazar las estructuras administrativas para poder disponer de más dinero para las actividades sustantivas. Era preciso, también, inducir una mayor oferta de vivienda nueva por parte del sector privado, y apoyar en las tareas de autoconstrucción a los grupos populares organizados.

Cambiar para crear condiciones que facilitaran a la clase media el acceso al crédito hipotecario; para ampliar las fuentes de financiamiento y para crear nuevos instrumentos de cooperación entre el sector público federal, los gobiernos estatales y municipales y la sociedad en general.

Cambiar, en síntesis, para hacer más eficaces los instrumentos y más productivos los recursos; para apoyar más decididamente a lo que menos tienen y, además, para no inhibir la iniciativa de la sociedad con regulaciones excesivas.

Esos eran los retos a los que la nueva administración tuvo que hacer frente, retos que, como siempre sucede, representaban a la vez oportunidades.



“Ahora bien, en materia de vivienda el cambio fue congruente, no podía ser de otro modo, con la estrategia de modernización del país, y consistió, en esencia, en reconocer, primero, la necesidad de modificar el *statu quo*, y, segundo, en considerar al problema de la vivienda como un problema social, sí, pero fundamentalmente como lo que es: un problema financiero. La insuficiencia de viviendas es un efecto. La insuficiencia financiera es la causa.”<sup>30</sup>

El principal reto, por tanto, consistía en qué hacer para incidir de manera sustantiva en la reactivación de la construcción de vivienda, y en cómo lograr mayor efectividad en la asignación y el uso de los recursos disponibles para los programas del sector público.

Las nuevas políticas del Estado en materia de vivienda, tuvieron la finalidad, entre otras, de buscar convertir al Estado en promotor y financiero, que no en constructor, y de lograr que la sociedad civil participara con mayores bríos en la generación de vivienda, contando para ello con recursos, según el tipo de vivienda, de los organismos públicos y del sistema bancario y financiero privados, partiendo de la premisa fundamental de que para avanzar en la solución del problema habitacional se requiere no sólo de una planeación adecuada y de subsidios sino de una participación más activa de todos los actores involucrados.

Sin financiamiento no es posible desarrollar acciones de vivienda, ya sea terminada, progresiva o de mejoramiento. Y el problema del financiamiento requiere, para su solución, de dos elementos: que el país logre un crecimiento sostenido, y que los recursos derivados de ese crecimiento se apliquen en beneficio de la población.

El proceso de construcción de la vivienda es un proceso a largo plazo. En una situación de inestabilidad económica como la que se vivió durante la década de los ochenta, la industria de la construcción se vio afectada dando paso a la especulación. En consecuencia se requiere de condiciones favorables y

---

<sup>30</sup> CATALÁN VALDEZ, Rafael. Op. cit. p. 68.

predecibles a largo plazo que hagan atractiva la inversión a los inversionistas privados, y que propicien la oferta de crédito hipotecarios a plazos mayores y con tasas de interés menores.

Es importante comprender la dimensión del factor dinero en la solución de los problemas de vivienda: sin un financiamiento adecuado los programas en la materia seguirán planteando grandes y loables objetivos, pero sin solucionar el problema sustancial. El problema no se soluciona con que el Estado construya una unidad habitacional para determinado grupo, o que favorezca a determinada región, sino que propicie los mecanismos legales y financieros que permita que los inversionistas incrementen sus acciones en el sector, que los particulares cuenten con financiamiento adecuado y que los grupos populares se organicen para la autoconstrucción buscando disminuir los costos y hacer más productivos los recursos.

La solución al problema habitacional no se encuentra, pues, en un Estado que construya más, sino en un Estado que administre mejor, y que participe, conjunta y solidariamente con la sociedad, en la creación de mecanismos y condiciones de financiamiento favorables que estimulen la mayor participación del sector social y privado.

El Plan Nacional de Desarrollo de la pasada administración pública planteó la modernización del país como estrategia general. En este contexto, y enmarcado en el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, se otorgó un carácter prioritario a lo concerniente al desarrollo social. En el Plan Nacional de Desarrollo se planteó que la política de vivienda del sexenio, además de satisfacer en lo posible las nuevas necesidades y el déficit acumulado, buscaría fomentar la desconcentración y el arraigo, así como una intensa concertación con los sectores privado y social para una instrumentación más productiva de los programas en materia.

## **I.5. El espíritu social y familiar por el que se crearon las viviendas populares.**

Con el propósito de que el Legislador, el Poder Ejecutivo y el Derecho en general cumplan con su cometido de proteger a la familia y a la sociedad en su conjunto, las viviendas populares, se crearon bajo los siguientes principios.

- a) Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa.
- b) Propiciar las condiciones suficientes para que la sociedad en su conjunto esté en posibilidad de edificar las nuevas viviendas requeridas por el incremento poblacional; realizar mejoras sustanciales en el inventario existente para el déficit acumulado.
- c) Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos.
- d) Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.

Son éstos los grandes objetivos que se planteó la política gubernamental para buscar la solución a las necesidades de vivienda de la población, en los que se procedió a trabajar de inmediato para hacer frente a las nuevas demandas y para sentar las bases que propiciarán un desarrollo de los procesos de construcción de vivienda en el mediano y largo plazo. Se requerirían nuevas estrategias y nuevas políticas para mejor utilizar los instrumentos creados por el Estado mexicano con anterioridad haciendo los ajustes y las reformas pertinentes, a la vez que desarrollar nuevos esquemas y nuevos instrumentos que propiciarán una mayor participación de todos los mexicanos en la solución del problema.

Ante este reto, y oportunidad, ¿cuáles fueron los criterios-guía de las nuevas políticas de vivienda y cuáles las líneas estratégicas para hacer posible su implementación?

Los criterios fundamentales fueron:

1. “Por una parte, cambiar lo necesario para imprimir la mayor eficacia posible a los programas habitacionales del sector público, a efecto de ampliar su cobertura de atención a los grupo de menores ingresos.
2. Simultáneamente, cambiar lo requerido para crear nuevas y mejores condiciones que potenciaran una más intensa y activa participación de la sociedad en su conjunto en la producción de vivienda.”<sup>31</sup>

Ambos fueron establecidos con el claro propósito de catalizar y orientar la actividad habitacional del Estado, y la de la sociedad civil, hacia la consecución de los objetivos enunciados.

Ahora bien, una vez definido el **qué**, era preciso estructurar el **cómo**.

Y fue así como se identificaron una amplia gama de acciones necesarias las que debieron clasificarse, ordenarse y jerarquizarse. El resultado fue la integración de once líneas de estrategias prioritarias, las cuales dieron coherencia, armonía y sentido del ritmo a la diversa trama de actividades relacionadas con la promoción, el financiamiento, la construcción y la adquisición de la vivienda.

Estas once líneas constituyeron el hilo conductor para elaborar el documento-guía establecido en el principio del sexenio, y se convirtieron en la estructura en el andamiaje, alrededor de la cual se daría el accionar en materia de vivienda.

Y a ese documento se le llamó el Programa Nacional de Vivienda.

---

<sup>31</sup> Ibidem. p. 69.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MARCO JURÍDICO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO**

#### **II.1. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Ante el fenómeno de la sobrepoblación en las grandes ciudades y su resultante escasez de tierra apta para edificación de vivienda a precio adecuado, y ante el crecimiento desordenado de sus espacios habitables, las tendencias de expansión de los centros urbanos que están desarrollándose en México deben, responder a nuevos criterios de ordenamiento de los asentamientos humanos y de disponibilidad de reservas territoriales a efecto de asegurar un crecimiento planeado, alternativo, de buena calidad de vida y estricto cuidado del equilibrio ecológico. Dos medidas responden a dichos criterios: la reforma del Artículo 27 Constitucional y la nueva Ley de Asentamientos Humanos.

La reforma del precepto constitucional, aprobada en enero de 1992, se ubica como una de las transformaciones de mayor trascendencia para el desarrollo agropecuario y, desde la óptica de este documento, también para el futuro de la generación de la vivienda. En conjunto con las disposiciones desregulatorias, de simplificación administrativa y el fortalecimiento financiero de los organismos de vivienda, la oferta de tierra resulta, sin lugar a dudas, indispensable para la reactivación del proceso habitacional.

Con la modificación quedó establecido que: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques a efecto de los cambios de población.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. La Propiedad y la Expropiación. 2ª edición, Editorial, Escuela Libre de Derecho, México, 2002. p. 17.

Así enunciada, la reforma permitirá crear las reservas de tierra necesarias para el ordenamiento de los centros de población y, sobre todo, aquellas destinadas a la construcción de viviendas, garantizando que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios tengan capacidad de adquirir los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

La reforma del Artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria que de él se deriva brindan nuevas posibilidades para conducir la ampliación del suelo urbano, a partir de una planeación adecuada que ha incluido la administración y la regulación del uso del suelo.

Es preciso indicar que el gobierno federal no constituye reservas territoriales, sin embargo conjuntamente con las autoridades estatales y municipales impulsa la creación de reservas destinadas a programas habitacionales con la finalidad de ofrecerlas directamente a los demandantes de vivienda o a empresarios promotores.

“En particular ha sido la Secretaría de Desarrollo Social, la dependencia encargada de instrumentar esquemas de financiamiento, para la urbanización básica de reservas territoriales que en principio se han destinado al desarrollo de lotes con servicios (es el caso de acciones realizadas dentro del Programa de 100 Ciudades) como una manera de garantizar las condiciones elementales para el crecimiento de espacios habitables y en general de los centro urbanos.”<sup>2</sup>

Con el objeto de orientar y regular el crecimiento de las poblaciones y asentamientos humanos en el país en razón de buscar una distribución equilibrada de la población, se promulgó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos en julio de 1993, la cual sustituye a la anterior de 1976.

Dicha ley constituye una adecuada expresión jurídica del desarrollo sustentable ya que busca reducir los desequilibrios regionales, garantizar la

---

<sup>2</sup> BETETA, Ramón. El Gobierno de México ante los Problemas Sociales y de Vivienda. 2ª edición, Editorial, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1998. p. 72.

calidad de vida tanto de la población rural y de la urbana, conservar el medio ambiente reconociendo el valor in cuantificable de los recursos naturales y fortalecer al municipio en tanto autoridad más cercana a las necesidades de la población.

Los municipios adquirieron una importancia fundamental para llevar a cabo las acciones que en política social impulsa el gobierno federal. Asumen atribuciones y funciones que los capacitan para formular, aprobar y administrar planes y programas de desarrollo urbano y habitacional; a ellos les corresponde expedir licencias y permisos de uso del suelo, construcción de fraccionamientos y condominios, relotificación, así como regularización de la tenencia de la tierra urbana y la adquisición y administración de reservas territoriales.

Con la nueva ley quedaron enunciadas y reglamentadas las acciones básicas que en materia de asentamientos humanos han sido implementadas por el actual gobierno federal: el fomento a las ciudades medias; la descongestión de las zonas metropolitanas; el resguardo de los centros históricos como patrimonio cultural; la concertación como instrumento de la planeación urbana y regional, y la regulación del mercado de los terrenos y de la vivienda de interés social. Vista complementariamente, dicha reglamentación constituye un paso en cuanto a acotar la función del Estado en la planeación del desarrollo; en materia de vivienda, por su función orientadora de la edificación o mejoramiento de las habitaciones de interés social y popular, y en el mercado de la tierra y la vivienda, busca evitar los excesos que el libre juego de la oferta y la demanda puedan ocasionar en perjuicio de los más necesitados.

Un aspecto relevante de dicha ley lo constituye el hecho de que la participación social se concibe al igual que en la visión integral de la modernización como garantía de la consecución de los objetivos gubernamentales. Queda regulada y normada en ella la participación social en la construcción y mejoramiento de la vivienda, en el financiamiento, construcción y

operación de proyectos de infraestructura de servicios públicos y en los proyectos estratégicos urbanos y habitacionales.

Haciendo una recopilación de los artículos constitucionales que hablan de la vivienda se puede decir que al respecto el artículo 4° Constitucional establece lo siguiente:

“Artículo 4°.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

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

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.



Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respecto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”.

Como podemos ver, el artículo 4° reconoce en su quinto párrafo el derecho de la familia mexicana a tener una vivienda digna y decorosa. Este párrafo fue incluido en la reforma del día 7 de febrero de 1983, al establecer el derecho de toda familia a una vivienda digna y decorosa. Generalmente las familias mexicanas no han podido alcanzar ese nivel de bienestar, y pese a los esfuerzos hechos en las últimas décadas todavía la población marginada del campo y de la ciudad no lo ha logrado. Esta nueva norma señala un propósito político al que debe ajustarse la sección gubernamental, pues sin duda, el derecho a la vivienda supone la creación de un derecho social en beneficio de las clases más pobres de nuestra sociedad.

“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:

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

**I.** ...

**VI.** ...

Los Salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural...

**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 a 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...

**B.** Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...

**I.** ...

**XI.** ...

**a)** ...

**f)** Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de construir depósitos a 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 para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que correspondan la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;...

**XIII.** Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada las prestaciones a que se refiere el inciso **f)** de la Fracción **XI** de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones...”

De los anteriores artículos Constitucionales, se puede decir que la fortaleza de una sociedad se mide por la forma en que transcurre su vida. Para que una sociedad sea saludable y vigorosa debe contar con un mínimo de satisfactores que le permitan llevar un nivel de vida aceptable: alimentación suficiente, vestido adecuado y una vivienda decorosa.

Una alimentación suficiente es la que el cuerpo humano requiere para su desarrollo armónico, y para conservarse saludable y vigoroso y así estar en condiciones de realizar todas aquellas actividades que su interés le dicte.

Para lograr un nivel nutricional óptimo, el Estado actúa diseñando planes y programas que, por medio de la coordinación de organismos públicos y o privados, buscan apoyar la producción y abasto de alimentos para asegurar la suficiencia de estos, su disponibilidad y la estabilidad de sus precios, también busca el acceso efectivo de la población de menores ingresos a los cuadros nutricionales básicos. Este es de gran trascendencia en la lucha contra las hambrunas que tanto dañan y ofenden a la integridad física de la Humanidad.

“El vestido de la persona y de su familia tiene derecha conexión con su decoro. El vestido tiene como fin primario dar protección a las personas contra las inclemencias del tiempo, aunque también son válidas las pretensiones de confort y estética.

Respecto de la vivienda, ésta es un elemento esencial que brinda a la persona y su familia, seguridad, privacidad y abrigo de las inclemencias del tiempo. La vivienda debe ser agradable y confortable. El entorno natural y social del hogar también juega un papel de gran importancia.”<sup>3</sup>

Con la finalidad de alcanzar este derecho, el Estado formula políticas de vivienda que requieren de la participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para atenuar la especulación del suelo a través del establecimiento de reservas territoriales, celebrando convenios de participación social, incrementando el acceso a créditos hipotecarios de interés social y llevando a cabo programas de regularización en la tenencia de la tierra para dar seguridad jurídica a los poseedores de la vivienda.

También existen organismos públicos cuya actividad consiste en la planeación, desarrollo y construcción de viviendas, entre los que destacan: **a)** el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, que atiende a la población económicamente activa en el campo de las actividades productivas en general; **b)** el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que promueve la construcción de viviendas para los trabajadores al servicios de los poderes federales (el Departamento del Distrito Federal incluido) y de las instituciones que por disposición legal o por convenio deban inscribir a sus trabajadores en dicho fondo;... **c)** el Fondo de Vivienda Militar. El primero es organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio; los dos restantes son entidades desconcentradas del ISSSTE Y del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Mexicanas, respectivamente; y **d)** el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, que tiene como objetivo la planeación, fraccionamiento de terrenos y construcción de viviendas destinadas a sectores no asalariados.

---

<sup>3</sup> DE LA MATA PIZANA, Felipe y GARZÓN JIMÉNEZ, Roberto. Derecho Familiar. 2ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 321.

## **II.2. En el Código Civil para el Distrito Federal.**

La vivienda en renta, su importancia y los problemas que han inhibido su desarrollo son aspectos que también se contemplaron en la creación de las nuevas políticas de vivienda. Ya desde la integración del Programa Nacional de Vivienda en lo relativo a vivienda para renta se marcaron tres líneas estratégicas: una se proponía ampliar la oferta, considerando que, a mayor oferta, menor costo del arrendamiento; la segunda estuvo dirigida a apoyar a los inquilinos para que pudieran comprar lo que estaban rentando, y la tercera apuntaba a las modificaciones requeridas a manera de lograr en el Código Civil una relación más realista entre arrendador y arrendatario.

“La vivienda en renta ocupa un lugar importante en la solución del problemas dónde vivir. Siempre ha sido así, tanto en nuestro país como en muchos otros. Por diversas causas en ocasiones no se quiere, aún pudiendo, vivir en casa propia. Existen condicionantes tales como la localización inadecuada de viviendas en la periferia de las ciudades, el desarraigo social y los altos costos de transporte que inclinan a sectores importantes de la población a rentar en lugar de adquirir vivienda en propiedad. La vivienda en arrendamiento es una solución para aquellos que no pueden, o no quieren, adquirir un inmueble, y representa una alternativa habitacional que es imprescindible atender y estimular pues en México representa tan sólo aproximadamente el 12% de las unidades en existencia.”<sup>4</sup>

Por su trascendencia e impacto social debe hacerse mención a las reformas y adiciones aprobadas por el Poder Legislativo al Código Civil en julio de 1993, las cuales reformulan la intervención del Estado en materia inquilinaria. Circunstancias diversas condujeron a posponer su aplicación, pero en su forma actual o modificada establecerá una nueva dinámica de estímulo a la generación de vivienda para alquiler. Su característica más conspicua consiste en poner fin a los contratos de “renta congelada”, aspecto que, aunque debatido, consensualmente inhibe la expansión de oferta de vivienda para renta.

---

<sup>4</sup> GUZMÁN ARAUJO, Gerardo. Op. cit. p. 126.

“Las reformas propuestas, o una versión modificada, deberán estimular la generación de vivienda para renta, así como proteger al inquilino. Si mediante estas acciones de desregulación se busca estimular a los inversionistas, simultáneamente convendrá crear mecanismos que permitan evitar los excesos del mercado, y velen por la adecuada protección del arrendatario. La coherencia constitucional entre el derecho a la propiedad del Artículo 27 y el derecho a la vivienda del Artículo 4 puede, y debe, traducirse en criterios prácticos que eviten posibles abusos entre las partes contratantes.”<sup>5</sup>

Además de las modificaciones al Código Civil a la llamada popularmente Ley inquilinaria los organismos públicos de vivienda incluyeron, en ese sexenio, programas específicos de apoyo crediticio para quienes, siendo arrendatarios, tuviesen la posibilidad de comprar la vivienda que rentaban. A partir de 1990 el FOVISSSTE, dentro de su Programa de Casa Propia, dio facilidades para obtener créditos destinados a comprar vivienda en renta a aquellos derechohabientes con ingresos hasta del 1.5 veces el salario mínimo y cuya familia fuera de cuatro miembros. En el mismo año FOVI aumentó su apoyo crediticio de un 70 a un 80% a las viviendas en operación bajo régimen de arrendamiento que tuvieran la posibilidad de ser adquiridas en propiedad. Sin embargo, este tipo de programas tienen con finalidad al comprar la casa rentada, que no es el caso de aquellos que, aun pudiendo comprar, prefieren no hacerlo.

En otras palabras, se puede decir que el núcleo familiar es una de las instituciones sociales más antiguas de la humanidad, y desde siempre ha sido la fórmula más idónea y eficaz para educar al ser humano en sociedad. La familia, por sus características de solidaridad entre sus miembros, es garantía para que la sociedad se mantenga una línea de integración, elemento clave para su desarrollo armónico y preservación.

“La palabra familia tiene una connotación más restringida, a la que se ha llegado después de una larga evolución, y comprende únicamente a los cónyuges

---

<sup>5</sup> Ibidem. p. 127.

y a los hijos de éstos que viven bajo un mismo techo. En este sentido, se puede hablar de la familia doméstica en oposición a la familia gentilicia. Como una huella de la antigua gens romana, el concepto de familia doméstica se amplía de manera que pueden quedar comprendidos en ella el cónyuge del hijo o de la hija y los descendientes inmediatos de éstos (nietos), aunque no vivan en la misma casa”.<sup>6</sup>

En México, las características de la familia varían debido a las condiciones sociales, las costumbres, el origen, las tradiciones prevalecientes en las diferentes y dilatadas regiones, de nuestra geografía. Históricamente ha respondido con generosidad y lealtad a las aspiraciones de bienestar de sus miembros, así como a los retos que impone el desarrollo nacional.

El núcleo familiar ha sido respetado aun en las épocas más aciagas por las que ha pasado la humanidad; en ella ha tenido el hombre una opción para ejercer y preservar sus libertades, costumbres, tradiciones y forma de vida. Ha coadyuvando al desarrollo de los pueblos, porque en su seno también se reflexiona sobre problemas y aspiraciones sociales. Parte del quehacer familiar es la enseñanza y fomento de los valores morales, el amor a la patria y el respeto entre las personas.

La fortaleza y larga vida de esta institución radica en que, hasta ahora, ha sido intocada por las diferentes formas de corrupción. Por ello es deber ineludible del Estado y de la sociedad protegerla y respetarla.

Para que la familia esté en condiciones óptimas de cumplir su importante misión social requiere, entre otras cosas, de un patrimonio que le sirva de base para satisfacer con decoro las más apremiantes necesidades de sus miembros. **Para garantizar este patrimonio existe la figura jurídica del patrimonio familiar, el cual es inalienable e inembargable. Sin embargo, existen**

---

<sup>6</sup> BAQUEIRO ROJAS, Edgard y BUENROSTRO BAEZ, Rosalía. Derecho de Familia y Sucesiones. 10ª edición, Editorial, Harla, México, 2000. p. 251.

**requisitos que se deben cumplir para alcanzar la constitución de este patrimonio; entre estos requisitos se encuentra:**

La manifestación que el juez civil debe presentar el miembro de la familia que quiera formar esta institución.

“Artículo 730. El valor máximo de los bienes afectados al patrimonio familiar, señalados en el artículo 723, será por la cantidad resultante de multiplicar el factor 10,950 por el importe de tres salarios mínimos generales diarios, vigentes en el Distrito Federal, en la época en que se constituye el patrimonio, autorizando como incremento anual, el porcentaje de inflación que en forma oficial, determine el Banco de México. Este incremento no será acumulable”

Como se desprende de este precepto normativo actualmente no se encuentra vigente, toda vez que no existe bien inmueble que tenga este valor comercial, máxime en una ciudad como la nuestra, razón por la cual debe actualizarse, este artículo, en función de la economía, actual del país y en lo particular de la ciudad y de los valores comerciales de la propiedad.

Las relaciones familiares se rigen por un amplio marco jurídico, en el cual intervienen instituciones del derecho civil, tales como el matrimonio, la patria potestad, la tutela, la adopción, el reconocimiento de los hijos, la mayoría de edad y la herencia, entre otras.

Ya se ha dicho que todas las personas son iguales en sus derechos y obligaciones; sin embargo respecto a la mujer, los derechos se amplían para protegerla cuando así lo requiera su función maternal. Dicha protección gira principalmente en torno de su salud, su seguridad física y bienestar y la de sus hijos.

Esta protección jurídica se manifiesta con mayor vigor, tanto para la madre como para el producto, durante el período de gestación y después de éste,



durante el cual la mujer no deberá realizar trabajos peligrosos en horario nocturnos.

“Durante el período de gestación la futura madre no realizará trabajos que le exijan esfuerzos que signifiquen un peligro para su salud y la del producto. Disfrutará de un descanso de seis semanas antes y después del parto; en el caso de que se encuentre imposibilitada para trabajar, el descanso se prolongará por el tiempo que sea necesario; en el período de lactancia dispondrá de dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, y el sitio para ello será adecuado e higiénico. Los períodos pre y post natales se computarán íntegramente cuando se calcule su antigüedad en el trabajo. Dispondrá de los servicios de guardería infantil, los cuales serán prestados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado o por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. El patrón está obligado a mantener en su negociación un número suficiente de asientos para el descanso de las madres trabajadoras, quienes tendrán el derecho a recibir íntegramente su salario.”<sup>7</sup>

Respecto a los niños y menores de dieciséis años, la ley protege de manera especial sus derechos. “Desde el punto de vista biológico, se llama menor de edad a la persona que desde el punto de vista del desarrollo de su organismo no ha alcanzado una madurez plena. Desde el punto de vista jurídico, es la persona que, por la carencia de plenitud biológica, la ley le restringe su capacidad, dando lugar al establecimiento de jurisdicciones especiales que la salvaguardan”.<sup>8</sup>

La preservación, extensión y defensa de los derechos humanos de los niños en nuestro país han sido objeto de preocupación constante del Estado, y esto es así porque la sociedad y la autoridad reconocen que la niñez representa el futuro de la nación.

---

<sup>7</sup> DE LA MATA PIZANA, Felipe. Op. cit. p. 3282.

<sup>8</sup> Ibidem. p. 330.

Para la preservación de la salud de los niños, las instituciones del Estado formulan y llevan acabo planes y programas de medicina preventiva, curativa y de rehabilitación. Por lo que se refiere a la prevención, la atención se enfoca a combatir, hasta su erradicación, las enfermedades comunes en los infantes. Se vacuna contra el sarampión, la poliomielitis, la difteria, tos ferina y tuberculosis; también se ponen en vigor campañas de orientación para ilustrar a los padres sobre problemas de contingencia, como la deshidratación y la hidrofobia, entre otros. En la aplicación de la medicina curativa la protección a la salud de los niños es amplia en su cobertura, pues en ella participan no solamente instituciones públicas, sino también organizaciones altruistas que unen sus esfuerzos con los del gobierno para brindar asistencia médica general y especializada, quirúrgica y hospitalaria. La medicina de rehabilitación la constituyen las prácticas y terapias que se aplican a los niños que requieren de un tratamiento especial para recuperar las facultades físicas y mentales perdidas por algún accidente o enfermedad.

“Por lo que se refiere a la alimentación de la población infantil, para nadie es desconocido que ésta constituye todavía una aspiración difícil de alcanzar, debido a la actual crisis económica. Sin embargo, se debe reconocer que para mitigar este grave problema, las instituciones públicas del sector salud y asistencial, desarrollan estrategias y programas tendientes a informar y capacitar a las madres sobre los cuadros básicos nutricionales que requiere el menor. Aunando a esta tarea, se distribuyen raciones alimenticias entre la población infantil que así lo requiere.”<sup>9</sup>

Las instituciones públicas responsables de atender a los niños en la problemática referida son la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social y las correspondientes de los Estados y municipios.

---

<sup>9</sup> DE IBARROLA, Antonio. Derecho de Familia. 6ª edición, Editorial, Porrúa, México, 1990. p. 13.

En cuanto a la educación, nuestra Constitución Federal impone al Estado la obligación de proporcionar a los niños, en forma gratuita, la instrucción primaria, y a los padres y tutores el deber de inscribir y llevar a sus hijos para que la cursen. La protección de este derecho se apoya con otras medidas, tales como el libro de texto gratuito y los programas para abaratar los útiles escolares.

El sano esparcimiento de los niños es indispensable para su desarrollo físico y mental. Este encuentra su práctica en la recreación que los padres deben proporcionarles, como elemento formativo de su personalidad.

El problema que más preocupación despierta es el de los niños maltratados y abandonados, víctimas de la crueldad e irresponsabilidad de algunos padres o tutores. Estos niños merecen la atención, no solamente de la autoridad sino de toda la sociedad. El desamor de algunos padres para con sus hijos y la ignorancia para educarlos son problemas que lastiman a la sociedad y a la dignidad del niño. En el combate a estos problemas no se debe escatimar ningún recurso, tanto institucional como persona.

Así como la Constitución regula lo relacionado a la vivienda, el Código Civil para el Distrito Federal hace lo propio en el artículo 308 fracción I de la siguiente manera.

**“Artículo 308. Los alimentos comprenden:**

- I. La comida, el vestido, **la habitación**, la atención médica, la hospitalaria y en su caso, los gastos de embarazo y parto;...”

Como se puede observar, el Código Civil para el Distrito Federal ha elevado al rango de alimentos, **la vivienda**, por ser esta indispensable para el adecuado desarrollo de la familia y del menor en general.

### **II.3. Ley de Vivienda del Distrito Federal.**

La Ley de referencia consta en la actualidad de 76 artículos en su cuerpo legal y seis transitorios, que están distribuidos en diez capítulos en donde a grandes rasgos se establece lo siguiente.

“Artículo 1. La presente ley es aplicable para el territorio del Distrito Federal, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto:

- I.** Orientar la política de vivienda y las acciones habitacionales del Gobierno del Distrito Federal en concurrencia con las diversas disposiciones económicas, sociales, urbanas y poblacionales, establecidas para la zona metropolitana de la Ciudad de México;
- II.** Definir los lineamientos generales de la política y los programas de vivienda en la entidad;
- III.** Regular las acciones de los sectores público, privado y social, dirigidas a garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa para toda familia que habite el Distrito Federal;
- IV.** Establecer los criterios de protección y promoción para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo del Distrito Federal;
- V.** Establecer el carácter normativo y regulador en materia habitacional, del Gobierno del Distrito Federal y;
- VI.** Propiciar y fomentar la participación de los sectores social y privado para la producción de vivienda en todas sus modalidades.”

“Artículo 2. Serán de aplicación supletoria a lo dispuesto en este ordenamiento, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley Federal de Vivienda, la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Reglamento de Construcciones y demás ordenamientos legales relacionados con la materia de vivienda, vigentes en el Distrito Federal.”

**“Artículo 3. Todos los habitantes el Distrito Federal tienen derecho a una vivienda digna y decorosa,** entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas.”

“Artículo 4. Para efectos de esta ley, se entiende por:

..., XXV.-VIVIENDA DE INTERÉS POPULAR.- La vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 15 salarios mínimos anuales, vigentes en el distrito federal y no exceda de 25 salarios mínimos anuales.

..., XXVI.- VIVIENDA TERMINADA.- La acción habitacional que se realiza en un proceso continuo y único de construcción.

Como se puede ver ésta ley es de competencia local donde su interés principal, es la de orientar las políticas de vivienda en beneficio de la población logrando que esta adquiera una vivienda bajo las mejores condiciones de crédito, con una buena arquitectura y al mejor precio para así dar cumplimiento a que todos los habitantes del Distrito Federal tengan derecho a una vivienda digna y decorosa.

“Artículo 14. La Política de Vivienda del Distrito Federal se orientará por los siguientes principios y líneas generales:

- I. Congruencia con los Programas de desarrollo económico, social y urbano del Gobierno del Distrito Federal;
- II. Considerar la vivienda como factor de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y preservación de los recursos y características del medio ambiente;

- III. Establecimiento de los criterios de coordinación entre los diversos organismos públicos de vivienda, tanto federales como locales, y la concertación con los sectores social y privado;
- IV. Operar el Programa de Vivienda del Distrito Federal, base de la acción habitacional del Distrito Federal;
- V. Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas que serán sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo;
- VI. Considerará como aportación económica de grupos u organizaciones sociales, su ahorro propio, su suelo propio, su proyecto ejecutivo, su gestión y trámites y supervisión, los que se restarán al costo final de la vivienda;”

“Artículo 16. El Programa de Vivienda del Distrito Federal se formulará para articular las actividades, acciones y producciones cuyo fin sea la acción habitacional a través de los sectores público, privado y social.

Para su elaboración tomará en cuenta los aportes de las entidades de la Administración Pública Federal, además de considerar los principios y líneas de la política de vivienda.”

“Artículo 17. Las actividades relacionadas con la vivienda se programarán a través de:

- I. El Programa de Vivienda del Distrito Federal;
- II. El Programa Anual de Vivienda, mismo que regirá la ejecución de acciones específicas.”

“Artículo 18. El Programa de Vivienda del Distrito Federal contendrá:

- I. Diagnóstico físico y poblacional de la situación habitacional, así como los escenarios de corto, mediano y largo plazo;

- II. Congruencia con la programación de desarrollo económico, social, urbano y de medio ambiente del Distrito Federal;
- III. Objetivos generales y particulares;
- IV. Estrategia general de largo y mediano plazo;
- V. Estrategia e instrumentos financieros;
- VI. Estrategia para propiciar la participación de la población, de los productores sociales y privados;
- VII. Metas de corto plazo compatibles con los intereses del sector público , privado y social;
- VIII. Pautas de programación anual;
- IX. Mecanismos de coordinación con la Federación;
- X. Lineamientos de concertación con los productores privados y sociales.”

“Artículo 19. El Programa Anual de Vivienda contendrá:

- I. El vínculo con los Programas General de Desarrollo, de Desarrollo Urbano y de Vivienda;
- II. Los medios de financiamiento y los recursos económicos;
- III. Las metas a alcanzar;
- IV. Los procedimientos de información y evaluación de la ejecución del Programa Anual;
- V. Los procedimientos que permitan orientar e informar con oportunidad y claridad a los posibles beneficiarios de una vivienda.”

“Artículo 20. El Programa de Vivienda comprende las siguientes previsiones sobre suelo urbano:

- I. La adquisición de suelo, se hará como lo establecen los Programas de Desarrollo Urbano General, Delegacionales y Parciales en zonas con potencial de desarrollo, de mejoramiento y de reciclamiento,

mismos que definen la delimitación, zonificación y normativa aplicable en dichas áreas;

- II.** La conformación de un inventario de información pública que contendrá requerimientos, características, disponibilidades, datos económicos y catastrales del suelo de uso habitacional del Distrito Federal;
- III.** Las medidas de simplificación del proceso de desincorporación y enajenación de las reservas territoriales del Gobierno del Distrito Federal;
- IV.** Los criterios para la conformación y consolidación de una Bolsa de Suelo Urbano e Inmuebles Habitacionales con viabilidad técnica y jurídica para el desarrollo habitacional, que evite la especulación de suelo urbano y el crecimiento urbano en zona de reserva, en concordancia con los diferentes Programas de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.
- V.** Las previsiones de suelo para la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios y fomento del pequeño comercio necesario en los espacios habitacionales.
- VI.** Se integrará una Bolsa de Suelo Urbano de inmuebles y suelo ocioso de la ciudad; se consideran como tales los predios con rezago en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales por más de cinco años;
- VII.** Las medidas para adquirir las vecindades e inmuebles en alto riesgo, como componente de la bolsa de suelo.”

“Artículo 21. La elaboración de la política y los programas de vivienda, tomará en cuenta y se apoyará en las propuestas que formulen los sectores privado y social, así como los particulares interesados.”

“Artículo 22. La Secretaría someterá a la consideración del Jefe de Gobierno el Programa de Vivienda del Distrito Federal que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Una versión abreviada del mismo será publicada en los diarios de mayor circulación de la Ciudad de México.”



“Artículo 23. El Programa de Vivienda del Distrito Federal una vez aprobado y publicado, será inscrito en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y será obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública y los distintos productores.”

“Artículo 24. El Jefe de Gobierno, enviará cada año a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para su conocimiento, el Programa Anual de Vivienda.”

Como podemos ver la Ley de Vivienda del Distrito Federal es clara y precisa en lo que al carácter social de la vivienda se refiere, dándoles las facilidades a los trabajadores y en general a los habitantes de esta entidad que no tengan recursos suficientes para este efecto.

#### **II.4. Sistema Nacional de Vivienda.**

El Sistema Nacional de Vivienda, es un conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y meteorológicas que dan coherencia a las acciones instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

Ahora bien, como sabemos existen en la actualidad, graves rezagos en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada. La construcción de vivienda, además de responder a una de las más sentidas demandas de la sociedad, permitirá fomentar la desconcentración y el arraigo, en concordancia con los criterios de la política regional. El esfuerzo en este sentido deberá ser enorme para corresponder a la magnitud del reto.

“La generación de vivienda habrá de llevarse a cabo con la participación de la sociedad en su conjunto, a efecto de imprimir eficacia a los programas habitacionales de atención a los grupos de menores ingresos. Se buscará crear

nuevas y mejores condiciones para la construcción, que permitan una mayor participación de la sociedad, mediante una intensa concertación con los sectores social y privado.”<sup>10</sup>

Bajo esta perspectiva, la política de vivienda del país se encauzará a lograr los siguientes objetivos:

- “Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa;
- Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y
- Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.”<sup>11</sup>

Se consolidará el Sistema Nacional de Vivienda mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales; se alentará una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles; se fomentará la descentralización de las decisiones en materia habitacional; y se avanzará en la modernización de los organismos de vivienda.

En materia de financiamiento para los demandantes de ingresos medios se darán facilidades mediante plazos y condiciones de pago apropiadas a su capacidad, a través de un uso más extenso de los esquemas de crédito ya existentes, que dan lugar a pagos proporcionales al salario. Estos esquemas tienen la virtud de hacer el crédito a la vivienda más accesible que las fórmulas tradicionales, reduciendo la necesidad del subsidio y permitiendo una recuperación adecuada de los créditos.

---

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Alfonso. Op. cit. p. 210.

<sup>11</sup> Ibidem. p. 211.

“Existen demandantes potenciales de vivienda que, teniendo ingresos suficientes para cubrir los pagos de principal e intereses de los créditos, no pueden hacer frente a los fuertes pagos iniciales, como el enganche, la escrituración y los derechos. Se promoverán acciones para dar facilidades y, en su caso, abatir el corto de estas erogaciones. Una de las formas será la instrumentación de mecanismos de ahorro vinculados al costo de la vivienda; otra, la creación de instrumentos de captación de largo plazo, como el bono bancario para vivienda. Estos instrumentos podrán asegurar un rendimiento real y servir para el financiamiento de créditos, con plazos extendidos como los que requiere el financiamiento de la vivienda.”<sup>12</sup>

Mediante el impulso a la densificación urbana, y el mejoramiento y rehabilitación de la vivienda, se estará en condiciones de utilizar plenamente la infraestructura y el equipamiento urbano existentes. Para ello, se promoverá la utilización de predios baldíos intraurbanos, se fomentará la rehabilitación de los edificios de los centros históricos de las ciudades, se ampliarán los esquemas institucionales para el mejoramiento de vivienda e introducción de servicios básicos, y se reforzarán las líneas de crédito individual destinadas a estos fines.

Mediante un mayor apoyo a la autoconstrucción, se estimulará el aprovechamiento del enorme potencial que representa la capacidad de la sociedad, en cuanto a ahorro y trabajo, para la solución al problema habitacional. Para tal fin, se establecerán líneas de crédito “a la palabra”, que consistirán en financiamientos individuales de monto reducido y carácter revolvente, destinados a la adquisición de insumos básicos, y se promoverá el establecimiento de centros de venta en fraccionamientos populares.

Se impulsará la construcción de vivienda para arrendamiento. Para ello, se mantendrán los programas oficiales de financiamiento para este fin; se

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. La Autoridad Legisladora de la Propiedad en México. 3ª edición, Editorial, Escuela Libre de Derecho, México, 2001. p. 98.

promoverá, en concertación con los sectores social y privado, la revisión del marco jurídico que influye en la construcción de vivienda para arrendamiento; se fomentará la participación de recursos del sector privado en la construcción de vivienda de interés social y de nivel medio, así como de vivienda para renta; se operarán programas para la adquisición de edificios de viviendas, muchas de ellas con renta congelada, transformando a los actuales inquilinos en propietarios; y se promoverá la actualización de los códigos y procedimientos civiles para que la Procuraduría Federal del Consumidor intervenga en la solución de los problemas inquilinarios.

Se intensificará también la regulación de la tenencia del suelo, articulándola con la dotación de servicios básicos a través de programas de mejoramiento urbano integrado; se impulsará la formación de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano; y se establecerán nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones de expropiaciones ejidales.

“Para el fomento de la vivienda en el campo, se fortalecerá el Fondo Nacional para la Vivienda Rural; se impulsarán los programas de vivienda transitoria para los jornaleros agrícolas temporales; se otorgará capacitación en las técnicas de autoconstrucción y de producción de las zonas rurales marginadas. En el impulso a la vivienda rural, así como en el medio urbano marginado, las acciones se llevarán a cabo en concordancia, donde competa, con las políticas de erradicación de la pobreza extrema que promueva el Programa Nacional de Solidaridad.”<sup>13</sup>

Se contribuirá a reducir el corto de la construcción con medidas tendientes a garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de materiales. En este sentido, se continuará la concertación con las cámaras y asociaciones de industriales para la obtención de precios preferenciales a favor de los programas

---

<sup>13</sup> PÁRAMO, Juan José. El Fundamento de la Propiedad Individual. 5ª edición, Editorial, Trillas, México, 2000. p. 159.

institucionales de vivienda; y se ampliará la cobertura de los sistemas de información de precios de materiales para construcción.

Con el establecimiento y desarrollo de normas y tecnología constructiva se enfrentará el reto de la vivienda sin demérito de las condiciones mínimas de calidad. Para ello, se fomentará la actualización de los reglamentos estatales de construcción y el establecimiento de normas y especificaciones técnicas; se impulsará la generación de proyectos normalizados de vivienda con base en componentes capaces de ser industrializados; se promoverá el uso de ecotécnicas en los programas de vivienda; y se utilizarán los lineamientos normativos pertinentes en los estudios de impacto ambiental.

“Una profunda simplificación administrativa de las gestiones de la construcción facilitará abatir los tiempos y costos en la construcción de vivienda.”<sup>14</sup>

A este respecto, se continuará con la instalación y operación de oficinas únicas municipales de trámites para la vivienda; se concertará con los gobiernos estatales la desconcentración de las facultades necesarias para que los ayuntamientos puedan expedir permisos y licencias para la construcción de vivienda; se impulsará la reducción de los impuestos causados por escrituración, traslado de dominio y registro de hipotecas; y se fomentará ante los gobiernos locales la revisión de sus legislaciones en materia de condominios para su actualización y homogeneización.

Se apoyará a la investigación y capacitación en materia de vivienda, aprovechando la infraestructura de capacitación existente en materia de diseño, construcción, conservación y administración; se concertará con el sector privado, así como con organismos nacionales e internacionales, la obtención de apoyos para la investigación de vivienda; y se integrará un programa de capacitación y apoyo a las organizaciones sociales.

---

<sup>14</sup> Ibidem. p. 160.

A manera de resumen, se puede decir que una de las prioridades del Sistema Nacional de Vivienda, será, la provisión de las medidas para ofrecer condiciones de seguridad jurídica que garanticen la propiedad y posesión de los bienes y favorezcan la transparencia de las relaciones de los particulares entre sí y de éstos con el Gobierno, a fin de promover la inversión productiva e impulsar el desarrollo económico y social del país.

Para propiciar la vigencia de un régimen de plena seguridad jurídica se requiere, entre otros, de dos elementos fundamentales: primero, la existencia de un marco normativo claro, preciso y congruente con las necesidades actuales, que defina con claridad los derechos de propiedad, así como las prerrogativas y obligaciones de todos los que intervienen en las actividades económicas y sociales, y, segundo, un sistema de justicia que garantice, eficaz y oportunamente, el cumplimiento de dicho marco normativo.

En el ámbito de la propiedad particular, habrá de realizarse un esfuerzo de coordinación entre las distintas instancias en los tres órdenes de gobierno para llevar a cabo programas de regularización y titulación de predios y, de manera particular, modernizar los registros públicos de propiedad, buscando la rapidez y transparencia en las inscripciones. Todo ello, permitirá ofrecer seguridad a la propiedad de bienes inmuebles y a la posesión que se tenga con arreglo a la ley, requisito indispensable para garantizar las inversiones.

## **II.5. Programa Nacional de Vivienda.**

El programa ratifica los principios políticos enunciados en el artículo 4° constitucional, se formula con apego al artículo 25 constitucional y a los artículos 8 y 10 de la Ley Federal de Vivienda.

El Programa Nacional de Vivienda, mediante la ejecución de sus acciones, consolida el Sistema Nacional de Vivienda.

La estrategia de vivienda se fundamenta en dos principios básicos:

- “Imprimir la mayor eficiencia a los programas habitacionales del sector público, a efecto de ampliar su cobertura de atención a los grupos de menores ingresos.
- Crear nuevas y mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda mediante una intensa concertación entre el sector público y los sectores social y privado.”<sup>15</sup>

Para realizarla se definen once líneas de estrategia prioritarias.

### ***Coordinación institucional***

Coordinación entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales a fin de lograr mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, en la descentralización, desconcentración y modernización de los organismos de vivienda.

### ***Financiamiento***

Continuar la adecuación de los esquemas financieros de los organismos públicos de vivienda; impulsar nuevas fórmulas para atraer recursos del mercado de dinero a esta actividad social y productiva y promover el financiamiento compartido y sistemas de ahorro previo.

### ***Densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación***

Utilizar plenamente la infraestructura y el equipamiento urbano existentes, utilización de predios baldíos, impulso a la rehabilitación de edificios de viviendas y mejoramiento de viviendas y servicios básicos.

---

<sup>15</sup> PÉREZ VERDIA, Alfonso. La Vivienda como Garantía Social. 6ª edición, Editorial, Cárdenas Editor, México, 2002. p. 281.

### ***Autogestión***

Encauzar el enorme potencial de la capacidad de la sociedad mediante el establecimiento de líneas de crédito que permitan ofrecer suelo, iniciar la operación del crédito a la palabra y de parques de materiales.

### ***Vivienda en arrendamiento***

Se mantendrán los programas oficiales para impulsar la vivienda de este tipo; se fomentará una mayor oferta de vivienda en renta; se promoverá que los procedimientos administrativos y judiciales sean cada vez más equitativos y que el marco jurídico refleje una relación más realista entre arrendador y arrendatario.

### ***Tierra***

Se impulsará la constitución de reservas territoriales con fines de vivienda; se intensificará la regularización de tenencia del suelo y se establecerán nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones por expropiación de terrenos ejidales, y se promoverá que predios propiedad del Patrimonio Inmobiliario Federal sean utilizados en los programas habitacionales.

### ***Vivienda rural***

Mediante el Programa de Solidaridad y el desarrollo de vivienda rural se generarán opciones de atención a la población de zonas rurales marginadas y se fortalecerá el Fondo Nacional para la Vivienda Rural.

### ***Insumos***

Garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de insumos para vivienda buscando reducir el costo de las acciones habitacionales. Se concertará con las asociaciones industriales la obtención de precios preferenciales de insumos y el establecimiento de centros de abasto.



### ***Normas y tecnología***

Desarrollo de normas y tecnología constructiva.

Se actualizarán los reglamentos estatales de construcción y se fomentará el desarrollo de nuevos materiales, procedimientos y técnicas.

### ***Simplificación administrativa***

Se impulsará el Programa de Simplificación Administrativa y la Operación de Oficinas Únicas Municipales de Trámites para vivienda.

### ***Investigación y capacitación***

Fomento a la investigación y diseño de un programa de investigación sobre vivienda.

El Programa Nacional de Vivienda, debe prever aparte de lo expuesto, la inembargabilidad de las viviendas populares por que éstas fueron hechas con el propósito de proteger a la familia o familias que no cuentan con los medios de crédito o de contado adecuados para adquirir una vivienda; en tal sentido deberá reafirmarse el principio constitucional de que toda familia debe contar con una vivienda digna y decorosa.

## **II.6. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).**

“Con base en la disposición constitucional, el 24 de abril de 1972 se publicó la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que creó dicho organismo.”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> CATALÁN VALDEZ, Rafael. Op. cit. p. 189.

Si bien la Ley citada establece mecanismos de financiamiento que en su origen respondían, en la medida de lo posible, a las necesidades de habitación que los trabajadores del país presentaban, es preciso reconocer que el crecimiento de la población y los cambios de la economía mexicana hacen indispensable actualizar la mecánica operativa del Instituto.

En efecto, el crecimiento acelerado de la población en el país ha repercutido en una demanda creciente de vivienda, por lo que se requiere de un procedimiento más ágil para poder enfrentar exitosamente el rezago de habitaciones y satisfacer los requerimientos futuros en la materia. Por lo tanto, para que el Instituto esté en mejor posición para enfrentar los retos que se le presentan, es necesario adecuar la Ley en lo relativo al financiamiento para la construcción de conjuntos de habitaciones, a la asignación de los créditos y a la elección de la vivienda que el trabajador pueda adquirir con el crédito que reciba.

Por otra parte, el entorno económico cambiante en que el Instituto desarrolló sus funciones en los veinte años que lleva de vida no pudo ser previsto en su origen. Esto ha repercutido en que se otorguen créditos que no son recuperables en su totalidad, que el poder adquisitivo de los depósitos a favor de los trabajadores se deteriore y que el capital del Instituto resulte en la actualidad inapropiado para responder a sus obligaciones futuras. Esto resalta la necesidad de modificar la estructura de los créditos, de tal manera que pueda asegurarse su recuperación bajo entornos cambiantes. Ello permitirá que el Instituto preserve su capital, que extienda una mayor cantidad de créditos y que el trabajador obtenga de su ahorro un rendimiento positivo.

“Debe hacerse notar, además, que a pesar de haber sido definido el Instituto como un organismo fiscal autónomo, tanto por limitaciones presupuestales como por el diseño de su estructura, no pudo sino cumplir parcialmente con ese cometido. Las principales limitaciones están relacionadas con la imposibilidad de hacer efectiva la cobranza. Ello provocó que se presentara

una inadecuada captación de las aportaciones e incumplimiento en su pago al Instituto, así como deficiencias en la entrega al mismo de los descuentos que se deberían haber aplicado al pago de abonos para cubrir créditos otorgados por el propio organismo. En consecuencia, la iniciativa propone dotar al Instituto de todas las facultades necesarias para que pueda desempeñar cabalmente su función de organismo fiscal autónomo.”<sup>17</sup>

Con el paso del tiempo, la modernización del régimen de operación del Instituto permitirá el financiamiento de un mayor número de viviendas, ante una creciente demanda de las mismas por parte de los trabajadores.

Por todo lo anterior, en caso de adecuarse la normatividad aplicable al organismo citado, en referencia a los depósitos a favor de los trabajadores y a los sistemas de crédito a la vivienda, se resultarían los propósitos específicos siguientes:

1. Modificar las características de los créditos que otorga el Instituto de tal forma que pueda construirse un número creciente de viviendas;
2. Dar las bases para que se creen mecanismos de valoración objetiva para la asignación de los créditos que, al mismo tiempo que respeten los principios de equidad, permitan su recuperación;
3. Que los depósitos a favor de los trabajadores se constituyan en instituciones de crédito, a fin de que los mismos tengan conocimiento de los saldos a su favor y además que el Instituto se encuentre en posibilidades de pagar a los trabajadores un mejor rendimiento sobre su ahorro;
4. Generar una mayor oferta de vivienda con más transparencia, y
5. Adecuar la organización y estructura del Instituto a fin de que pueda cumplir de mejor manera los propósitos anteriores.

---

<sup>17</sup> Ibidem. p. 191.

Al efecto, se obtendría lo siguiente:

- a) “Las aportaciones del 5 por ciento destinadas al financiamiento de la vivienda se acrediten en una subcuenta relativa al Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores, previstas en la Iniciativa de Decreto que modifica la Ley del Seguro Social que se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión en esta misma fecha;
- b) Los saldos de la mencionada subcuenta causen intereses en función del remanente de operación del Instituto;
- c) Se dote al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de facultades que le permitan ser un auténtico organismo fiscal autónomo, a fin de que cuente con la facultad económica coactiva para realizar el cobro forzoso de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos. Tales funciones permitirán disminuir el incumplimiento en el entero de dichas aportaciones y descuentos, lo que se traducirá en que el fondo nacional de la vivienda cuente con una mayor cantidad de recursos para financiar vivienda;
- d) El monto de los créditos se determine de acuerdo con la capacidad de los trabajadores, a cuyo efecto se aumenta el plazo máximo de pago de los créditos;
- e) Los trabajadores con un crédito asignado, elijan libremente la vivienda nueva o usada, a la que aplicarán el importe del mismo;
- f) Los créditos se otorguen en forma inmediata y sin exigir requisitos adicionales a los previstos en las reglas que al efecto expida el Consejo de Administración del Instituto mismas que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación;
- g) Se establezcan los términos y condiciones conforme a los cuales el Instituto deberá concursar los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales, las garantías que para su otorgamiento debieran constituirse, así como la obligación de los constructores de

responder ante los trabajadores por los defectos que resulten de la construcción de que se trate, de los vicios ocultos de la misma y de cualquier otra responsabilidad en que incurran en los términos de las disposiciones aplicables, y

- h) Adecuar las facultades de los órganos del Instituto a fin de que el mismo pueda impulsar la construcción de más viviendas para los trabajadores.”<sup>18</sup>

Las modificaciones que se proponen a la Ley no son ajenas al propósito del Instituto. Es pertinente recordar que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores fue conceptualizado como un organismo financiero y que con el transcurso de los años fue asumiendo otras funciones como la de promotor y constructor. Ello le fue restando capacidad para financiar la construcción de más viviendas. La reorientación del Instituto contribuirá a superar tal problemática.

Por lo expuesto y con fundamento en la facultad que se le confiere al Ejecutivo Federal en el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sometió al H. Congreso de la Unión, la Iniciativa de Decreto citada que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

La trascendencia del cambio realizado puede apreciarse partiendo de las siguientes consideraciones:

“En primer lugar, sentó un precedente para otros organismos públicos de vivienda, los cuales también se modificaron a efecto de responder a una de las nuevas políticas de vivienda, la de transformarlos en instituciones eminentemente financieras. En segundo lugar, la reforma a la Ley del INFONAVIT fue la respuesta al agotamiento de un sistema operativo de los organismos; y, en tercero, obedeció

---

<sup>18</sup> BATLE VÁZQUEZ, Manuel. Op. cit. p. 179.

a la necesidad de resolver un problema arrastrado por varios años: la descapitalización derivada de la insuficiente recuperación de los créditos otorgados.”<sup>19</sup>

Mediante la expedición de la nueva Ley del INFONAVIT de 1992 se logró una modificación a fondo del Instituto. Del análisis de ella y de sus Reglamentos pueden identificarse cinco cambios sustanciales:

- I. “Otorgamiento de créditos con base en un sistema objetivo de puntaje y una puntuación mínima para tener derecho a recibirlos.
- II. La libertad del trabajador para elegir la vivienda, nueva o usada de su preferencia.
- III. Los montos de crédito.
- IV. La recuperación de crédito al 100%.
- V. El sistema de subastas de financiamiento para la construcción de viviendas.”<sup>20</sup>

Derivado de ello se constituyeron los sistemas de operación del nuevo INFONAVIT. Por su importancia vale la pena describirlos con mayor detalle:

Cinco serán los factores que se tomarán en cuenta para determinar la puntuación de los trabajadores interesados en obtener un crédito:

- El salario.
- La edad.
- El saldo de la subcuenta de vivienda del SAR.
- El número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón a favor del trabajador.
- El número de dependientes económicos del trabajador.

---

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Alfonso. Op. cit. p. 251.

<sup>20</sup> Ibidem. p. 252.

El Consejo de Administración del Instituto determinará cada bimestre la puntuación mínima para tener derecho a un crédito. Por otro lado, los trabajadores mismos podrán determinar en cualquier momento su puntuación, por tratarse de un procedimiento sencillo y simplificado.

De acuerdo con dicha ley, “el trabajador tendrá el derecho de elegir la vivienda, nueva o usada, a la que se aplique el importe de crédito que reciba con cargo al Fondo Nacional de Vivienda, misma que podrá o no ser parte de conjuntos habitacionales financiados con recursos del fondo.”

Bajo el nuevo sistema, los montos de crédito se determinarán de acuerdo con la capacidad de pago del trabajador.

No debe interpretarse lo anterior como equivalente a que todos los trabajadores van a obtener dicho monto. Las tablas se establecieron para que los acreditados obtengan un monto de acuerdo con su salario y edad, y éste será expresado en número de veces el salario mínimo.

“Una de las razones más importantes que determinaron el cambio en el sistema financiero del Instituto fue, precisamente, el hecho de que se estaba recuperando únicamente alrededor del 53% de los créditos que otorgaba.”<sup>21</sup> De ahí que a partir de las modificaciones se tomaron medidas para que la recuperación fuera al 100%, como son:

- “La aplicación del saldo de la subcuenta de vivienda del SAR del trabajador para sumarse al monto del crédito, por otra parte, y a la vez, como pago inicial.
- Fijar plazo no mayor de treinta años.
- Los descuentos serán del 25% sobre el salario integrado, excepto en el caso de trabajadores de salario mínimo, en cuyo caso se descontará tan sólo el 20%.

---

<sup>21</sup> CALLO, Emmanuel. Op. cit. p. 173.

- El saldo del fondo de ahorro también se aplicará como un incremento al monto del crédito y, a la vez, para la amortización del mismo.
- El 5% de las aportaciones patronales se aplicarán para la amortización del crédito.”<sup>22</sup>

El INFONAVIT otorgará financiamientos para la construcción de vivienda a través de un sistema de subastas, el cual establece que los interesados pagarán una tasa de interés por dichos financiamientos.

El Consejo de Administración formulará las convocatorias de dichas subastas y tomará en cuenta la equidad y adecuada distribución de los recursos. Las convocatorias se publicarán en un diario de circulación nacional y en uno de la entidad federativa en donde se vaya a edificar la vivienda y contendrán información acerca de:

- “El número de viviendas.
- Las categorías, expresadas en número de veces el salario mínimo.
- La superficie mínima.
- El monto del financiamiento.
- La tasa de interés mínima y máxima.
- El monto de la cuota de inscripción.
- El plazo para la inscripción y presentación de proyectos.”<sup>23</sup>

Para mejor entender el porqué de las modificaciones a la Ley del INFONAVIT, y de sus Reglamentos, es necesario describir los problemas estructurales que se buscó corregir, problemas que impedían su pleno desarrollo.

El Instituto presentaba, entre otros, dos problemas básicos en su estructura: la insuficiente recuperación de los créditos otorgados y su inadecuado sistema de informática.

---

<sup>22</sup> Ibidem. p. 174.

<sup>23</sup> INFONAVIT. Op. cit. p. 166.



Con respecto a la primera, el otorgamiento de créditos bajo el sistema de promociones no tomaba en cuenta la capacidad de pago de los trabajadores, de tal manera que el Instituto se veía obligado a reconocer quebrantos significativos en perjuicio del fondo de los trabajadores, en un ejercicio equívoco de la solidaridad, ya que finalmente esto iba en detrimento de los trabajadores que no recibían crédito de vivienda.

Visto de otra forma, el sistema de otorgamiento de crédito constituía un subsidio cruzado que proporcionaba la mayoría de los derechohabientes a los trabajadores beneficiados y éstos, en muchos casos, no tenían la posibilidad de reintegrar al fondo el crédito, pese a que las condiciones del mismo eran inmejorables: a largo plazo y con una tasa de interés al 4% anual sobre saldos insolutos. ¡Al 4% cuando la inflación era superior al 100% anual!

Con respecto a la informática: cuando nació el INFONAVIT no se consideró necesario constituir un sistema de información que registrara las aportaciones de los patrones a favor de los trabajadores derechohabientes. En lugar de eso se propuso, y aceptó, que se aprovecharan los sistemas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como es obvio, el Instituto siempre estaba rezagado en la información. En el mejor de los casos, por allá de septiembre u octubre se disponía de la información del año anterior, por lo que cualquier error u omisión era difícil de corregir y, además, se había ya perdido un tiempo valioso para el proceso de toma de decisiones.

La búsqueda de un sistema más oportuno y eficiente coincidió con la implementación del Sistema de Ahorro para el Retiro, y se vio la conveniencia de que a través de la banca se manejara el registro de las aportaciones al INFONAVIT por parte de los patrones, para que, a su vez, la banca, por conducto del Banco de México, canalizara al Instituto los recursos económicos. Por consiguiente, una vez realizados los análisis y las consultas pertinentes se propuso la reforma al Congreso de la Unión y así quedó plasmada en la ley.

La subcuenta de vivienda del SAR, además de permitir contar con información oportuna para el Instituto, permitirá, como ventaja adicional, que los trabajadores puedan controlar las aportaciones de sus propios patrones.

Además de lo anterior, la ley prevé que los derecho-habientes tengan el beneficio de que su ahorro conserve, por lo menos, su valor real, de forma tal que en el nuevo INFONAVIT se tendrá que otorgar un rendimiento a su dinero, el cual provendrá de los intereses que genere el Instituto en el proceso de financiamiento a las constructoras, ligando así el Sistema de Subastas de Financiamiento y el Reglamento de Otorgamiento de Crédito.

En la actualidad la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) establece en su articulado lo siguiente.

“Artículo 1º.- Esta Ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República.”

“Artículo 2º.- Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", con domicilio en la Ciudad de México.”

“Artículo 3º.- El Instituto tiene por objeto:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
  - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,
  - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
  - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;

- III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y
- IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.”

“Artículo 4º.- El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos.”

“Artículo 42.- Los recursos del Instituto se destinarán:

- I. En línea uno al financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto. Estos financiamientos sólo se concederán por concurso, tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

Asimismo, el Instituto podrá descontar a las entidades financieras que cuenten con la respectiva autorización emitida para tal efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los financiamientos que hayan otorgado para aplicarse a la construcción de conjuntos habitacionales. Estos descuentos serán con la responsabilidad de esas entidades financieras.

El Instituto en todos los financiamientos que otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad, precio y oportunidad de suministro a los que ofrezcan otros proveedores;

- II. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto:

- a) En línea dos a la adquisición en propiedad de habitaciones;
- b) En línea tres a la construcción de vivienda;
- c) En línea cuatro a la reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, y
- d) En línea cinco al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Asimismo, el Instituto podrá descontar a las entidades financieras que cuenten con la respectiva autorización emitida para tal efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los créditos que haya otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los incisos anteriores. Estos descuentos serán con la responsabilidad de esas entidades financieras.

- III. Al pago de capital e intereses de las subcuentas de vivienda de los trabajadores en los términos de ley;
- IV. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto;
- V. A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas, y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- VI. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

Los contratos y las operaciones relacionados con los inmuebles a que se refiere este artículo, así como el desarrollo y ejecución de los conjuntos de habitaciones que se edifiquen con financiamiento del Instituto, estarán exentos del pago de toda clase de impuestos, derechos o contribuciones de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal y, en su caso, el precio de venta a que se refiere el artículo 48 se tendrá como valor de avalúo de las habitaciones, el impuesto predial y los derechos por consumo de agua, así como las donaciones y equipamiento urbano se causarán y cumplirán en los términos de las disposiciones legales aplicables. Tanto las garantías como las inscripciones correspondientes se ajustarán en los términos del artículo 44 sin que se cause impuesto o derecho alguno, ni deban efectuarse trámites de registro adicionales.

Los contratos y las operaciones a que se refiere el párrafo anterior, así como la constitución del régimen de propiedad en condominio de los conjuntos que financie el Instituto podrán hacerse constar en documentos privados, ante dos testigos, e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, con la constancia del registrador sobre la autenticidad de las firmas y de la voluntad de las partes.

Los beneficios otorgados por el presente Artículo a los programas habitacionales que se realizan con fondos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se harán extensivos a los trabajadores derechohabientes de ese Instituto, que realicen operaciones de compra de casa habitación por medios distintos a los del Instituto, siempre y cuando sean para su uso y el monto de la operación así realizada no sea superior al valor de las casas habitación que el mismo proporciona a sus afiliados. Por el excedente se pagarán los impuestos en los términos previstos por las leyes respectivas.”

“Artículo 43.- En los términos de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores estará a cargo del Instituto.”

Como se puede ver, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, no establece la inembargabilidad para la adquisición de viviendas populares, que es la hipótesis de nuestra tesis y que en el capítulo cuarto se analizará dicha procedencia.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LOS BIENES, EL PATRIMONIO FAMILIAR Y LA VIVIENDA POPULAR EN NUESTRO DERECHO**

#### **III.1. Concepto de bien.**

En el sentido estrictamente gramatical, cosa es “todo lo que tiene entidad, ya sea corporal o espiritual, natural o artificial, real o abstracta.”<sup>1</sup> Para los romanos cosa era “todo aquello que, existiendo separadamente de la persona, puede ser, por parte de ésta, objeto de apropiación o materia de derechos y obligaciones.”<sup>2</sup>

El artículo 747 del Código Civil para el Distrito Federal establece que pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no están excluidas del comercio.

Las cosas, de acuerdo con dicho Código, pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la Ley.

Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la Ley las que ella declara irreductibles a propiedad particular.

Los conceptos cosas y bienes se suelen usar, aun por las personas peritas en derecho, como sinónimos, aunque, desde luego, no lo sean.

A nuestro entender, es conveniente no desconocer la distinción que realmente existe entre el concepto de cosa y el de bien.

---

<sup>1</sup> MATEOS M., Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español. 2ª edición, Editorial, Esfinge, México, 2003. p. 88.

<sup>2</sup> PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 116.

“Esta distinción puede fundarse en la consideración de que la cosa es un elemento u objeto material situado fuera de toda idea de apropiación, en tanto que el bien es un objeto material susceptible, en principio, de apropiación, actual o virtual.”<sup>3</sup>

Por eso se ha podido decir que la noción de cosa y de bien se separa desde el punto de vista de la idea de apropiación.

En opinión de Messineo, “el criterio diferencial entre cosa y bien parece que se debe poner en lo siguiente: que la cosa es por sí entidad extra jurídica; es, en cierta manera, un bien en estado potencial y se convierte en tal cuando se la hace materia de un particular calificación jurídica; tal calificación estaría constituida por la idoneidad de la cosa para dar cumplimiento a una determinada función económica y social, objetivamente considerada; por tanto, bien, en sentido jurídico, sería una cosa idónea para dicha función”.<sup>4</sup>

Haciendo un concepto generalizado de cosa y de bien, es pertinente decir, que la cosa, en sentido amplio o lato, es todo elemento material o inmaterial, útil o no al ser humano; por ejemplo, un caballo, una mesa, una piedra, el sol, las estrellas, el gas la electricidad, etcétera.

“Bien, en el aspecto económico, se puede definir como toda cosa o medio que sirve para satisfacer una necesidad de la persona, producirle felicidad y riqueza; la cosa, además, para que sea un bien, debe ser accesible, pero con una disponibilidad limitada. Sin embargo, no todas las cosas existentes son bienes aun cuando sean útiles, como el aire, el agua del mar libre, el sol, que no son bienes porque no son susceptibles de apropiación privada.”<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> DE PINA, Rafael. Elementos de Derecho Civil. T.III. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000. p. 129.

<sup>4</sup> MESSINEO, Francisco. Tratado de Derecho Civil. 2ª edición, Editorial, Bosch, España, 1990. p. 302.

<sup>5</sup> TAPIA RAMÍREZ, Jesús. Bienes. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 88.

“La palabra bienes proviene del verbo latino beane, hacer feliz, porque ellos hacen dichosos a los que los poseen”.<sup>6</sup> Así, en Roma, en sentido general, “los bienes eran el conjunto de medios de subsistencia y bienestar, algunos bienes, como el aire, la luz solar, etcétera, no son bienes, pues su goce no es de ordinario, y, por lo tanto ni puede en general ser regulado por el derecho, de tal manera que aunque sean útiles no son bienes, sino cosas.”<sup>7</sup>

De lo anterior se desprenden tres características de bien en sentido económico, a saber:

- a) **“Utilidad.** Entendida como la aptitud para satisfacer las necesidades del ser humano;
- b) **Limitación.** Consistente en que son bienes aquellos que existen en la naturaleza en menor cantidad a las que requiere el hombre para satisfacer sus necesidades, pues si las cosas en abundancia, dejan de ser bienes jurídicamente y económicamente hablando, pues pueden ser aprovechadas por todo el mundo y pasan a ser del dominio común; es decir no pertenecen a alguno en especial, como el sol y sus rayos, el aire, etcétera, y
- c) **Apropiabilidad exclusiva.** Consistente en la posibilidad de ser apropiadas por el hombre y estén bajo su dominio.”<sup>8</sup>

Jurídicamente, bien, en sentido extenso, es todo interés que merece ser protegido por la ley; de esta manera se abarcan no sólo los bienes patrimoniales, sino también los extra patrimoniales o patrimonio moral, como la vida, la hora, la libertad, etcétera. En sentido estricto, bien es toda aquella cosa material (una casa), o inmaterial (la energía eléctrica, el derecho intelectual), que puede tener un valor, que sea susceptible de apropiación privada, y, por lo tanto, ser objeto de un derecho subjetivo. El conjunto de bienes constituye el patrimonio de la persona.

---

<sup>6</sup> Ibidem. p. 89.

<sup>7</sup> Ibidem. p. 93.

<sup>8</sup> DE IBARROLA, Antonio. Cosas y Sucesiones. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002. p. 25.



Se debe distinguir entre cosa y bien. Cosa es un concepto amplio y abstracto, que comprende todo lo existente en el mundo exterior, y pueden o no ser objeto de relaciones jurídicas, por lo tanto, no todas las cosas son bienes. La cosa es el género. Comprende todos los objetos materiales y, actualmente, los inmateriales, considerados fuera de toda idea de apropiación. Por eso se dice que todos los bienes son cosas, pero no todas las cosas son bienes. Para que la cosa se transforme en bien es necesario que produzca bienestar o riqueza a la persona.

“Solamente las cosas que sean un bien económico, susceptible de ejercitar sobre él la actividad económica del hombre mediante la adquisición y el cambio, constituyen un bien.”<sup>9</sup> Éste comprende toda clase de cosas (casas, terrenos, autos, etcétera), y los derechos (créditos, rentas, derechos de autor, etcétera). El bien es la especie; en él se entienden, hoy en día, los objetos inmateriales y materiales de valoración económica, susceptible de apropiación, y es objeto de un derecho. Bien es el objeto sobre el que recae el derecho; el concepto cosa conserva el sentido más extenso de entidad material o inmaterial.

“La jurisprudencia se ocupa principalmente de las cosas en cuanto son susceptibles de posesión; más luego que caen en la posesión de un hombre toman la denominación de bienes, sin perder por eso el de cosas. Así es que el agua, los árboles, los animales salvajes son cosas mientras nadie los posee; pero luego que alguno se apodera de ellos, pasan a la clase de bienes.”<sup>10</sup>

Aunque de hecho bien y cosa son sinónimos, desde el punto de vista jurídico, generalmente la doctrina, como acabamos de ver, considera que son distintos, y tienen muy claras diferencias, por lo que la mayoría de los autores no refieren una clasificación de los bienes, sino de las cosas, o bien a la clasificación la denominan “de los bienes o cosas”.

---

<sup>9</sup> Ibidem. p. 26.

<sup>10</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil, Bienes Derechos Reales y Sucesiones. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002. p. 68.

Algunos autores, en cuanto a los conceptos de cosa y bien, dicen que éste se “concibe como de especie a género: cosa sería un modo de ser del bien; pero no falta quien concibe la relación lógica en sentido inverso, por el que bien sería una especie de cosa. Como se ve, reina en la materia una notable falta de certeza de las ideas”.<sup>11</sup>

Para nosotros, la cosa en sentido jurídico, es el género, y el bien es la especie. Por eso decimos que bien es toda cosa material o inmaterial que puede ser apropiada por la persona, protegida legalmente, sobre la cual recae un derecho. En nuestro sistema privado se utilizan como sinónimos.

### **III.1.i. Clasificación de los bienes.**

La clasificación de los bienes ha respondido siempre a diferentes criterios, doctrinales e históricos. En la actualidad los bienes se clasifican generalmente, en relación con su movilidad o inmovilidad, en muebles e inmuebles; en consideración a las personas a que pertenecen, en de dominio del Poder público o de propiedad privada de los particulares, por la situación de incertidumbre en que se encuentran frente al titular de la propiedad, en mostrencos y vacantes; según puedan ser o no apreciados por los sentidos, en corporales e incorpales; por la posibilidad de reemplazarlos o no por otros, en fungibles y no fungibles; por la circunstancia de extinguirse rápidamente con el uso o resistir a un uso prolongado, en consumibles y no consumibles; en atención a su posible o imposible fraccionamiento, en divisibles e indivisibles, y por razón de su constitución, en simples y compuestos.

“La clasificación de los bienes en muebles e inmuebles ha sido tachada de artificiosa y poco consistente, desde los puntos de vista histórico y científico, pero hay que reconocer, cualquiera que sea la importancia que se le reconozca, y la que se le haya reconocido en el pasado, que actualmente es admitida en la generalidad de los Códigos Civiles, siendo evidente que resultaría muy difícil

---

<sup>11</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. 10ª edición, Editorial, Dris-Kill, Argentina, 2000. p. 190.

prescindir de ella, sin afectar a partes importantísimas del derecho tradicionalmente calificado de privado, que tendría que ser sometido a una reforma de fondo, de incalculables consecuencias dadas las circunstancias porque atravesamos, no sólo en el terreno de la ciencia, sino en el de la política.”<sup>12</sup>

No obstante, en relación con esta clasificación de los bienes en muebles e inmuebles, se ha escrito que respondiendo a exigencias económicas ya superadas, se precisa una reforma en los Códigos Civiles que la mantienen, habiéndose sustentado la conveniencia de sustituirla por la de bienes registrables y bienes no registrables, o, en otro caso, por la de bienes de publicidad material y bienes de publicidad formal.

Biondi ha escrito sobre este punto “que la inclusión de los bienes entre los muebles o los inmuebles no es obra de la interpretación, sino de la voluntad legislativa”.<sup>13</sup>

**Bienes inmuebles.** En un concepto generalmente admitido, se consideran como tales los que no se pueden trasladar de un lado a otro sin alterar en algún modo su forma o substancia. Unos lo son por su naturaleza; otros lo son por disposición expresa de la ley, teniendo en cuenta su destino.

Los inmuebles por su destino han sido calificados como inmuebles ficticios, a los que la ley hace perder el carácter de muebles que les corresponde por su naturaleza.

“Messineo ha hecho notar que la noción de cosa inmueble es, en cierto sentido, de carácter relativo, dependiendo del estado de desarrollo de la técnica, la cual puede hacer muebles algunas cosas consideradas ordinariamente como inmuebles.”<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> BAQUEIRO ROJAS, Edgard. Op. cit. p. 326.

<sup>13</sup> BIONDI, Cit. Por PENICHE LÓPEZ, Edgardo. Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil. 6ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002. p. 212.

<sup>14</sup> MESSINEO, Francisco. Op. cit. p. 306.

En efecto, la definición tradicional de los bienes inmuebles aparece actualmente afectada por los adelantos técnicos que permiten trasladar edificios enteros de un lugar a otro más o menos distante. Sin embargo, a este respecto ha escrito Carnelutti “que a los efectos jurídicos las cosas son inmuebles o muebles no tanto en razón a la invariabilidad o variabilidad de lugar como a su situación o relación con los de su especie. Un árbol dice puede ciertamente trasplantarse, mas para ser árbol tiene que estar plantado; mientras se le transporta para el trasplante no es un verdadero árbol, sino una cosa que volverá a ser árbol cuando se la vuelva a plantar. En cambio, un caballo sigue siéndolo incluso en movimiento, es decir, prescindiendo de su relación con las demás cosas en el espacio.”<sup>15</sup>

Entiende Rotondi “que la moderna distinción de las cosas en muebles e inmuebles no procede de la valoración simplemente materialista y empírica de la transportabilidad o no de las mismas, sino de la consideración de las oportunidades de someter las cosas a aquel de los dos ordenamientos típicos establecidos en el Código para los bienes muebles y para los inmuebles, que mejor facilite las exigencias de la seguridad, o de la rápida y fácil circulación, según los casos. Esta clasificación, a juicio del mismo Rotondi, tiene como en gran parte todas las clasificaciones jurídicas un carácter eminentemente finalístico, es decir, las cosas se clasifican según la disciplina a que se quiere someterlas.”<sup>16</sup>

La clasificación de los bienes en muebles e inmuebles ha tenido tradicionalmente una importancia extraordinaria; pero en la actualidad puede decirse que la ha perdido, a consecuencia del enorme desarrollo adquirido por la propiedad mobiliaria, en sus aspectos, especialmente comercial e industrial.

El Código Civil considera como inmuebles:

---

<sup>15</sup> CARNELUTTI, Francisco. Derecho Civil. 2ª edición, Editorial, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2000. p. 801.

<sup>16</sup> DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 127.

- I. “El suelo y las construcciones adheridas a él.
- II. Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos, mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares.
- III. Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo o del objeto a él adherido.
- IV. Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo.
- V. Los palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca y formando parte de ella de un modo permanente.
- VI. Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca directa y exclusivamente a la industria o explotación de la finca.
- VII. Los aparatos eléctricos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de éstos, salvo convenio en contrario.
- VIII. Los manantiales, estanques aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquiera especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca o para extraerlos de ella.
- IX. Los animales que forman el pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de ganadería; así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras están destinadas a ese objeto.
- X. Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa.
- XI. Los derechos reales sobre inmuebles.

**XII.** El material rodante de los ferrocarriles, las líneas telefónicas y telegráficas, y las estaciones radiotelegráficas fijas.”

Con respecto al material rodante de los ferrocarriles, se ha pretendido aclarar que éste sólo puede ser considerado como inmueble en el caso de que pertenezca en propiedad a las Compañías Ferroviarias, excluyendo de tal calificación al material rodante facilitado por medio de arrendamiento a dichas Compañías, por tiempo más o menos largo.

Para nosotros, esta restricción es infundada, porque una interpretación adecuada del artículo 750 del Código Civil para el Distrito Federal permite sostener la tesis de que la calificación de inmueble aplicada al material rodante de los ferrocarriles no se funda en la pertenencia de éste, sino en la finalidad, es decir, en su destino.

**Bienes muebles.** Tienen esta consideración los susceptibles de ser trasladados de un lugar a otro sin alterar su forma ni su substancia. Los muebles, como los inmuebles, lo son por naturaleza o por disposición de la Ley.

Por su naturaleza son muebles los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior.

Por determinación de la ley son bienes muebles: las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal; las acciones que cada socio tiene en las asociaciones o sociedades, aun cuando a éstas pertenezcan algunos bienes muebles; las embarcaciones de todo género; los materiales procedentes de las demoliciones de un edificio y los que se hubieren acoplado para repararlo o para construir otro nuevo, mientras no se hayan empleado en la fabricación; los derechos de autor, y, en general, todos los demás no considerados por la ley como inmuebles.

Los bienes muebles por su naturaleza que se hayan considerado como inmuebles conforme a lo dispuesto por el artículo 750 del Código Civil para el Distrito Federal (cuya enumeración queda expuesta), recobran su carácter de muebles cuando el mismo dueño los separe del edificio, salvo el caso de que en el valor de éste se hay computado el de aquéllos, para constituir algún derecho real a favor de un tercero.

El Código Civil para el Distrito Federal contiene algunas disposiciones de carácter interpretativo (en sus artículos 760-762) acerca del sentido de la palabra muebles, de importancia práctica innegable, formuladas en los términos siguientes:

Quando en una disposición de la ley o en los actos y contratos se use de las palabras bienes muebles, se comprenderán bajo esa denominación los enumerados en los artículos correspondientes del Código citado.

“Quando se use de las palabras muebles o bienes muebles de una casa, se comprenderán los que forman el ajuar y utensilios de ésta y propiamente para el uso y trato ordinario de una familia, según las circunstancias de las personas que la integran, no comprendiéndose, en consecuencia, el dinero, los documentos y papeles, las colecciones científicas y artísticas, los libros y sus estantes, las medallas, las armas, los instrumentos de artes y oficios, las joyas, ninguna clase de ropa de uso, los granos, caldos y mercancías y demás similares.”<sup>17</sup>

**Bienes de dominio del Poder Público.** Son los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios.

Estos bienes se rigen por las disposiciones del Código Civil en cuanto no esté determinado por leyes especiales.

---

<sup>17</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. cit. p. 64.

Los bienes de dominio del Poder Público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes con las restricciones establecidas por la ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión especial.

Los bienes destinados a un servicio público y los propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio a que se hallen destinados.

**Bienes de propiedad de los particulares.** Son todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley.

Estos bienes se encuentran cada día sometidos por lo que toca a su aprovechamiento, a más limitaciones, derivadas todas de la concepción de la propiedad como un factor de bienestar social, que exige usarla en forma que, sin dejar de beneficiar al propietario, no desconozca que en el goce de los bienes terrenales la actitud egoísta no es justa, ni en último término, conveniente para nadie.

**Bienes mostrencos.** Se denominan bienes mostrencos, según la definición legal, los muebles abandonados y los perdidos cuyo dueño se ignore.

El que hallare una cosa perdida o abandonada debe entregarla dentro de tres días a la autoridad municipal del lugar o a la más cercana, si el hallazgo se verifica en despoblado.

La autoridad dispondrá desde luego que la cosa hallada se tase por peritos, y la depositará, exigiendo formal y circunstanciado recibo. Cualquiera que



sea el valor de la cosa, se fijarán avisos durante un mes, de diez en diez días, en los lugares públicos de la cabecera del municipio, anunciándose que al vencimiento del plazo se rematará la cosa si no se presentare el reclamante.

En el caso de que la cosa hallada fuese de las que no pueden conservarse, la autoridad dispondrá desde luego su venta y mandará depositar el precio, haciéndose lo mismo cuando la conservación de la cosa pueda ocasionar gastos que no estén en relación con su valor.

Si durante el plazo designado se presentare alguno reclamando la cosa, la autoridad municipal remitirá todos los datos del caso al juez competente según el valor de la cosa, ante quien el reclamante probará su acción (según la terminología del Código) interviniendo como parte demandada el Ministerio Público.

Si el reclamante es declarado dueño se le entregará la cosa o su precio, en el caso de que haya sido vendida, con deducción de los gastos.

**“Bienes vacantes.** Define el Código Civil para el Distrito Federal los bienes vacantes como aquellos inmuebles que no tienen dueño cierto y conocido.

**Bienes corporales.** Tienen este carácter todos aquellos que son apreciables por los sentidos.

**Bienes incorporales.** Son los que sólo pueden percibirse intelectualmente. Han sido llamados también inmateriales.

**Bienes fungibles.** Llámense fungibles a los bienes muebles que pueden ser reemplazados por otros de la misma especie, calidad y cantidad.

**Bienes no fungibles.** Los muebles que no pueden ser sustituidos por otros de la misma especie, calidad y cantidad.

**Bienes consumibles.** Son aquellos que no resisten un uso prolongado. Estos bienes, susceptibles de una sola utilización, son conocidos también con las denominaciones bienes de utilidad simple, de fecundidad simple o de consumo.

**Bienes no consumibles.** En oposición a los anteriores, son los que resisten a un largo uso.”<sup>18</sup>

Los bienes consumibles no pueden, por lo tanto, ser objeto de un uso repetido, al contrario de lo que sucede con los no consumibles, que permiten esta repetición.

La medida de este uso no puede precisarse de una manera general sino que depende de la naturaleza del bien de que en cada caso se trate.

**Bienes divisibles.** Desde el punto de vista jurídico son considerados divisibles aquellos bienes “que pueden fraccionarse de modo que las singulares partes resultantes de la división tengan la misma función que el todo y que, por tanto, entre las partes y el todo haya diferencia de cantidad más que de calidad”.<sup>19</sup>

Es decir, son bienes divisibles los susceptibles de ser reducidos a partes homogéneas económicamente útiles.

**Bienes indivisibles.** Reciben esta denominación aquellos que si se fraccionaran no podrían servir para el uso a que naturalmente estaban destinados antes de su división.

**Bienes simples.** Son los constituidos por una individualidad orgánica unitaria, pudiendo ser suministrados no solamente por la naturaleza, sino también artificialmente.

---

<sup>18</sup> Ibidem. p. 58.

<sup>19</sup> Ibidem. p. 59.

**Bienes compuestos.** Estos bienes son en todo caso creación del hombre. Se encuentran constituidos por la reunión o agregación de diversas partes que constituyen un todo.

La noción de cosa compuesta puede extenderse también a las cosas incorporales, siempre que presenten el carácter de conjunción, que no puede ser más que ideal, y cada una cantidad componente se pueda discernir; así no es cosa compuesta aquella obra del ingenio en la que han colaborado varias personas cuando la parte de cada uno no resulte individualizada ni individualizable; pero una obra literaria o artística resultante de singulares partes bien individualizadas, cuando su conjunto resulte un todo unitario, se puede perfectamente considerar como compuesta lo mismo que las cosas compuesta corporales.

### **III.1.ii. Bienes fungibles y no fungibles.**

La clasificación de las cosas y de los bienes, y, en general, todas las clasificaciones proporcionan claridad en la composición de un todo formado por cosas homogéneas o heterogéneas. En este caso, en la ciencia jurídica se han elaborado muchas clasificaciones, a tal grado que, como dicen algunos autores, “el clasificar es como un deporte, que en ocasiones, en lugar de aclarar complican la situación en estudio. Sin embargo, es importante la clasificación, por la utilidad práctica que representa, pues las cosas o bienes deben, para su mejor entendimiento e interpretación, clasificarse en diversos grupos, categorías, géneros o clases, pues no a todas les son aplicables las mismas normas, cuando se trata de su adquisición, enajenación; así como tampoco son iguales los derechos que una persona pueda ejercitar cuando las posee.”<sup>20</sup>

Por ejemplo, la clasificación de cosas o bienes muebles e inmuebles sirve para distinguir la formalidad o manera en que debe legal y válidamente enajenarse

---

<sup>20</sup> TAPIA RAMÍREZ, Javier. Op. cit. p. 86.

un inmueble o un mueble. Por ejemplo, si se trata de la venta de un inmueble debe hacerse constar por escrito, elevarse a escritura pública e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad, si su valor excede de las 365 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de la operación; si se trata de un mueble, la forma de enajenación es la simple manifestación de la voluntad de las partes (vendedor y comprador) de que están de acuerdo (artículos 2316 interpretado a **contrario sensu**, y 2320 del Código Civil para el Distrito Federal).

Las cosas, cuando pueden ser sustituidas o no por otras en el cumplimiento de las obligaciones, se clasifican en cosas o bienes muebles fungibles y en no fungibles.

**Los bienes o cosas fungibles** son todos los muebles que tienen la aptitud de poder ser cambiados por otros equivalentes para cumplir con una obligación; por ejemplo, el dinero es un bien fungible por esencia, pues un millón de pesos puede ser pagado con monedas o billetes de diverso valor; basta que sea el equivalente; o bien, cuando se trata de semillas o granos, también se puede pagar con otras semillas o granos de la misma especie, calidad y cantidad, de las que se recibieron. No es necesario cumplir la obligación con las semillas o granos que fueron recibidos.

**“Cosas o bienes no fungibles** son todos aquellos muebles que no pueden ser sustituidos en el pago; por ejemplo, si se pactó la entrega de una pintura de Picasso, o del perro galgo de carreras “Rayo”, campeón del cuarto de milla en el año 2002, deberá entregarse dicha pintura y el perro en cuestión, y no otra cosa. Así lo determina el artículo 763 del Código Civil para el Distrito Federal. Son bienes muebles no fungibles los que no pueden ser reemplazados, en el pago, por otros de la misma especie calidad y cantidad, salvo que las partes hubiesen pactado lo contrario. Son bienes muebles fungibles los que pueden ser reemplazados en pago por otros de la misma especie, calidad y cantidad.”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Ibidem. p. 87.

De tal manera que los contratantes pueden por convenio dar el trato de cosa fungible a algo que no lo es, y viceversa; por ejemplo, el trigo es una cosa fungible; sin embargo, puede contratarse que el trigo solamente se entregue para una exhibición, debiendo regresar dicho trigo, y no otro. Por ejemplo, en el contrato de comodato una persona se obliga a entregar un bien o cosa no fungible para que la otra persona se obligue a devolverla individualmente (artículo 2497 del Código Civil para el Distrito Federal), salvo que se pacte que se pueda devolver otra cosa o bien.

La distinción de cosas fungibles y no fungibles se funda por lo común en la naturaleza misma de aquéllas; pero a veces hay factores subjetivos, propios del dueño, que determinan el carácter de la cosa. Así, por ejemplo, un libro nuevo es fungible respecto de otro ejemplar de la misma edición; pero ese volumen tiene para el propietario un valor subjetivo especial, ya sea porque fue regalo del autor, o porque se vincula con algún recuerdo personal, deja de ser sustituible.

Conforme a la doctrina, “una cosa siendo fungible puede, por acuerdo de las partes contratantes tener carácter de no fungible; por ejemplo, en un contrato de compraventa respecto de un automóvil específicamente determinado en su especie, marca, modelo, calidad, no obstante, que puede ser sustituido por otro de la misma especie, marca, modelo, año, etcétera, puede pactarse que no sea sustituido por otro cuando se entregue, por haberse pactado como no fungible y viceversa. Una cosa no fungible puede pactarse como fungible, por haber sido considerada en su peso, calidad y medida; por ejemplo, cuando una persona se obliga a entregar diez caballos de determinada raza, calidad y clase.”<sup>22</sup> Por tanto, el carácter de fungibilidad o no, lo pueden dar la naturaleza de la cosa o la voluntad de las partes.

El artículo 2498 del Código Civil para el Distrito Federal expresa que cuando en un contrato de comodato, préstamo de uso, tuviera como objeto cosas

---

<sup>22</sup> GOMIZ, José y MUÑOZ, Luis. Elementos de Derecho Civil. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 230.

consumibles, solamente será comodato si dichas cosas fueron prestadas como no fungibles; es decir, para ser restituidas individualmente; por ejemplo, la última barrica de vino de una cosecha especial se presta solamente para una exhibición de vinos y no para ser consumida, por lo que deberá devolverse dicho vino, y no otro, aunque fuera de mejor calidad.

La clasificación de muebles fungibles y no fungibles tiene relevancia en materia de la teoría del pago o del cumplimiento de las obligaciones, pues si se pacta una obligación en la que se estipule que la prestación consistirá en la entrega de una cosa fungible, la pérdida de ésta no extinguirá la obligación, pues los géneros no parecen.

Es importante, en materia contractual, pues hay contratos en los que el objeto o cosa del mismo puede recaer únicamente en cosas fungibles, como en el contrato de mutuo o préstamo (artículo 2384 del Código Civil para el Distrito Federal) en el cual se transfiere la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles para que sean regresadas en la misma especie, calidad y cantidad.

De lo anterior, se puede decir que la fungibilidad, es una relación de equivalencia entre dos cosas, en virtud de la cual la una puede cumplir la función liberatoria de la otra.

La distinción de las cosas (bienes) en fungibles y no fungibles no tiene una base natural, sino económico-social, y por tanto variable de un pueblo a otro y de una época a otra época, pudiendo abandonarse totalmente a la libre apreciación de los particulares, porque nada impide a su juicio que una cosa fungible sea considerada y querida en un contrato como no fungible.

### **III.1.iii. Bienes embargables e inembargables.**

De manera general, se puede decir que los bienes embargables son aquellos que no están exceptuados de embargo en el artículo 544 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que a la letra dice:

“Artículo 544.- Quedan exceptuados de embargo:

- I. Los bienes que constituyen el patrimonio de familia desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, en los términos establecidos por el Código Civil;**
- II. El lecho cotidiano, los vestidos y los muebles del uso ordinario del deudor, de su cónyuge o de sus hijos, no siendo de lujo, a juicio del Juez;
- III. Los instrumentos, aparatos y útiles necesarios para el arte u oficio a que el deudor esté dedicado;
- IV. La maquinaria, instrumentos y animales propios para el cultivo agrícola, en cuanto fueren necesarios para el servicio de la finca a que estén destinados, a juicio del Juez, a cuyo efecto oirá el informe de un perito nombrado por él;
- V. Los libros, aparatos instrumentos y útiles de las personas que ejerzan o se dediquen al estudio de profesiones liberales;
- VI. Las armas y caballos que los militares en servicio activo usen, indispensables para éste conforme a las leyes relativas;
- VII. Los efectos, maquinaria e instrumentos propios para el fomento y giro de las negociaciones mercantiles o industriales, en cuanto fueren necesarias para su servicio y movimiento, a juicio del Juez, a cuyo efecto oirá el dictamen de un perito nombrado por él, pero podrán ser intervenidos juntamente con la negociación a que estén destinados;
- VIII. Las mieses antes de ser cosechadas, pero no los derechos sobre las siembras;

- IX. El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste;
- X. Los derechos de uso y habitación;
- XI. Las servidumbres, a no ser que se embargue el fundo a cuyo favor están constituidas, excepto las de aguas, que es embargable independientemente;
- XII. La renta vitalicia, en los términos establecidos en los artículos 2785 y 2787 del Código Civil;
- XIII. Los sueldos y el salario de los trabajadores en los términos que establece la Ley Federal del Trabajo, siempre que no se trate de deudas alimenticias o responsabilidad proveniente de delito;
- XIV. Las asignaciones de los pensionistas del erario;
- XV. Los ejidos de los pueblos y la parcela individual que en su fraccionamiento haya correspondido a cada ejidatario.”

Desde el Derecho Romano existe la clasificación de las cosas que pueden ser apropiadas y las que no; “a las primeras les llamaron **res in commercium**, a las segundas, las que no pueden ser apropiadas **res extra patrimonio** o **extra commercium**. Incluyó también la clasificación de **res nullius**, es decir, las que no son propiedad de alguna persona, pero pueden llegar a serlo, así como las **res derelictae** éstas son las que han sido abandonadas por su titular.”<sup>23</sup>

En Roma, las cosas no susceptibles de apropiación eran las **res humani iuris** y las **res divini iuris**; las primeras son las cosas comunes, las públicas y las universales o **universitatis**. Las cosas comunes son consideradas como no apropiables; por ejemplo, el sol, el aire, y, por lo tanto, no tienen valor jurídico ni económico. Las cosas públicas son apropiables, pero el derecho las reserva solamente para los fines de utilidad pública; es decir, para uso de los ciudadanos; por ejemplo, los ríos, las vías públicas. De la misma manera, las **res universitatis** son las cosas destinadas a un uso público, tales como los edificios públicos, los circos, los teatros, etc.

---

<sup>23</sup> FLORÍS MARGADANT, Guillermo. Derecho Privado Romano. 7ª edición, Editorial, Esfinge, México, 1990. p. 88.



“Las **res divini iuris** son todas aquéllas cosas que están fuera del comercio por destinarlas al culto religioso, tales como los templos, los donativos; los sepulcros y las cosas u objetos enterrados en ellos; las tapias o muros, las puertas de la ciudad.”<sup>24</sup>

En los artículos 747 a 749 de nuestro Código Civil para el Distrito Federal se adopta la clasificación romana, pero con diferente criterio, y se dice que están fuera del comercio las cosas ya sea por su naturaleza o por determinación de la ley; por lo tanto, están dentro del comercio y pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén fuera del comercio; es decir, todas las cosas que puedan ser poseídas de manera exclusiva por los particulares y reducidas a propiedad privada.

Como podemos observar, la clasificación no se realiza con el criterio romano, de que las cosas están fuera o dentro del comercio, según exista la posibilidad de ser poseídas o apropiadas o no, por alguna persona. La clasificación en nuestro Código Civil se basa en el aspecto de la comerciabilidad o tráfico de ellas; es decir, una cosa estará fuera del comercio porque no es susceptible de entrar o participar como objeto en una relación de derecho entre particulares, ya sea por su naturaleza o por disposición de la ley. En consecuencia, no son susceptibles de apropiación exclusiva y, por lo tanto, están fuera del comercio por su naturaleza, el sol, la luna, el aire, las estrellas, el mar, etc.

No obstante, en la naturaleza existen muchas cosas que no pertenecen a persona alguna de manera exclusiva y, sin embargo, el derecho se encarga de regularlas, pues en un momento dado pueden ser susceptibles de apropiación, o bien, porque aún siendo inapropiables deba regularse su uso; por ejemplo, las aguas de un río con relación a las personas que habitan las riberas del mismo.

---

<sup>24</sup> Ibidem. p. 89.

Están fuera del comercio por disposición de la ley todas las cosas o bienes que aunque existan en la naturaleza y sean susceptibles de apropiación, la ley no permite su apropiación privada o la sujeta a la autorización de la autoridad competente; por ejemplo, están fuera del comercio la marihuana (**canabis**) y la cocaína; sin embargo, excepcionalmente puede permitirse la comercialización de ellas cuando se autoriza para efectos curativos.

Cabe resaltar que aunque los artículos 747 a 749 del Código Civil para el Distrito Federal se refieran al concepto cosa dentro y fuera del comercio, debemos entender que dicho concepto está considerado en su sentido amplio, es decir, comprende a los bienes o derechos, pues también hay derechos dentro y fuera del comercio; por ejemplo, están fuera del comercio los derechos derivados de la patria potestad, los derechos reales de uso y habitación, el derecho a los alimentos, los derechos maritales derivados del matrimonio y, en general, los derechos personalísimos.

Por otra parte, hay cosas o bienes que ya son propiedad de una persona (privada o pública). A éstas se les llama apropiadas, porque ya tienen un dueño. Las cosas o bienes no apropiados son todos aquellos que no tienen dueño, ya sea porque nunca lo han tenido, como las aves libres, los peces en el río o en el mar, o bien, porque tuvieron un dueño, pero éste los perdió o simplemente los abandonó; sin embargo, en un momento determinado pueden llegar a tenerlo; tal es el caso de los bienes o cosas mostrencos y bienes vacantes.

En resumen, son apropiables todas las cosas o bienes que en un momento dado pueden llegar a formar parte del dominio de las personas. Son cosas o bienes apropiados los que tienen dueño. Son cosas no apropiadas las que no tienen dueño o los que lo tuvieron en un momento determinado.

### III.2. El patrimonio familiar.

El concepto de patrimonio de familia no significa que exista un patrimonio distinto de los de sus miembros, como si la propia familia constituyera una personal moral.

El patrimonio de la familia, como lo llama nuestro Código Civil, debe entenderse como el conjunto de bienes afecto a un fin, que pertenece a algún miembro de la familia a la que beneficia y, en ocasiones, a un tercero. A efecto de tener una mejor claridad jurídica sobre el tema, será oportuno precisar lo siguiente.

#### III.2.i. Su concepto.

El patrimonio se ha definido “como un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valorización pecuniaria, que constituyen una universalidad de derecho (*universitas juris*).”<sup>25</sup> Según lo expuesto, el patrimonio de una persona estará siempre integrado por un conjunto de bienes, de derechos y, además, por obligaciones y cargas; pero es requisito indispensable que estos derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio sean siempre apreciables en dinero, es decir, que puedan ser objeto de una valorización pecuniaria. “Los jurisconsultos romanos le daban a la voz pecunia una significación más amplia que a la palabra moneda, puesto que comprendían dentro de la primera los bienes patrimoniales y en este género, la *pecunia numerata*, o moneda, constituía una especie.”<sup>26</sup>

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española patrimonio “proviene del latín *patrimonium*, cuyo significado es la hacienda que una persona ha heredado de sus ascendientes. Son también los bienes adquiridos por cualquier título.”<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> GALINDO GARFIAS, Ignacio. Derecho Civil. Primer Curso. 8ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002. p. 738.

<sup>26</sup> *Ibidem*. p. 739.

<sup>27</sup> MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario. Instituciones de Derecho Civil. T.IV. 2ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002. p. 26.

“Etimológicamente proviene de los vocablos latinos **patris** (padres) y **monium** (cargas), cargas de los padres, entendidas éstas como las cargas o deberes que los **patris** tenían de proveer de todos los bienes necesarios para el desarrollo de la misma familia, pues tal función se le asignaba en la sociedad romana para la protección y supervivencia de todos los miembros sometidos bajo su potestad.”<sup>28</sup>

El patrimonio es “el conjunto de poderes y derechos apreciables en dinero que tiene una persona. Se utiliza la expresión poderes y deberes en razón de que no sólo los derechos subjetivos y las obligaciones pueden ser estimadas en dinero, sino también podrían serlo las facultades, las cargas y, en algunos casos, el ejercicio de la patria potestad que se puede traducir en un valor pecuniario.”<sup>29</sup> De esta definición se desprende, entre otras cosas, que el patrimonio tiene un contenido jurídico cuando se refiere a poderes, deberes, derechos subjetivos y obligaciones; y un contenido económico cuando todo debe ser cuantificado en dinero.

Desde el punto de vista jurídico, el patrimonio es el conjunto de derechos y obligaciones, o de relaciones jurídicas activas y pasivas, que en un momento determinado pertenecen a una persona y son susceptibles de apreciación en dinero. Este concepto de patrimonio es más amplio, pues en él se contienen los elementos materiales o pecuniarios y los no pecuniarios, los que no tienen una valoración económica, tales como la patria potestad, el nombre, los derechos y obligaciones personalísimas de que sea titular el sujeto. Es una universalidad jurídica.

Además, debemos recordar que desde el ámbito del derecho, el patrimonio es una concepción abstracta, y como atributo de la personalidad es inherente a todo ser humano por el solo hecho de serlo. Sus características son la

---

<sup>28</sup> Ibidem. p. 27.

<sup>29</sup> TAPIA RAMÍREZ, Javier. Op. cit. p. 9.

inalienabilidad, indivisibilidad y unicidad, según lo explicamos en el curso de introducción al Derecho Civil.

Desde el punto de vista económico, el patrimonio equivale al conjunto de bienes apreciables en dinero o valoración pecuniaria de que una persona es titular, en un momento determinado. Así, Josserand dice “que el sentido económico de patrimonio es esencialmente pecuniario, material, puesto que en éste sólo pueden encontrarse bienes y obligaciones valorables en dinero.”<sup>30</sup> De la misma manera, Planiol señala que el patrimonio es “el conjunto de derechos y obligaciones pertenecientes a una persona, apreciables en dinero. Si se quiere expresar su valor con una cifra, es necesario sustraer el pasivo del activo, conforme al proverbio *bona non intelliguntur nisi deducto aere alieno*.”<sup>31</sup>

De las anteriores nociones económicas de patrimonio se desprende que se destaca el aspecto material; solamente se toman en consideración los bienes que son susceptibles de valoración pecuniaria, y únicamente si son medios útiles para satisfacer las necesidades humanas; no se deben incluir los bienes que son inherentes al ser humano, tales como los valores afectivos, los atributos de las personas, que aunque en su esencia no tienen una naturaleza económica, ni son valorables en dinero, sin embargo, en un momento determinado, por la trasgresión a estos derechos, puede haber repercusiones económicas, y el afectado podrá reclamar una reparación del daño. Por ejemplo, la persona que atenta contra el honor de otra es responsable civil y penalmente, por lo que deberá pagar una indemnización por daños y perjuicios causados por difamación.

### **III.2.ii. Su Constitución.**

El Código Civil para el Distrito Federal regula lo relacionado al patrimonio de la familia en el título decimosegundo referido a la constitución de éste, de la

---

<sup>30</sup> Ibidem. p. 11.

<sup>31</sup> PLANIOL, Marcel. Tratado Elemental de Derecho Civil Francés. 3ª edición, Traducción de José María Cajica, Editorial, Cajica Puebla, México, 1996. p. 810.

siguiente manera, en primer término, establece que el **patrimonio de la familia está considerado como Institución de interés público que tiene como objeto afectar uno o más bienes para proteger económicamente a la familia y sostener el hogar. El patrimonio familiar puede incluir la casahabitación y el mobiliario de uso doméstico y cotidiano**; una parcela cultivable o los giros industriales y comerciales cuya explotación se haga entre los miembros de la familia; así como los utensilios propios de su actividad, siempre y cuando no exceda su valor, de la cantidad máxima fijada por este ordenamiento.

En relación a quiénes pueden constituir este patrimonio establece, que lo podría hacer la madre, el padre o ambos, la concubina, el concubino o ambos, la madre soltera o el padre soltero, las abuelas, los abuelos, las hijas y los hijos o cualquier persona que quiera constituirlo, para proteger jurídica y económicamente a su familia.

La constitución del patrimonio de familia hace pasar la propiedad de los bienes al que quedan afectos, a los miembros de la familia beneficiaria; el número de miembros de la familia determinará la copropiedad del patrimonio, señalándose los nombres y apellidos de los mismos al solicitarse la constitución del patrimonio familiar.

**Los bienes afectos al patrimonio de la familia son inalienables, imprescriptibles y no estarán sujetos a embargo ni gravamen alguno.**

Sólo puede constituirse el patrimonio de la familia los bienes ubicados en el lugar en que esté domiciliado el que lo constituya.

Cada familia sólo puede constituir un patrimonio. Los que se constituyan subsistiendo el primero, no producirán efecto legal alguno.

El valor máximo de los bienes afectados al patrimonio familiar, señalados en el artículo 723, será por la cantidad resultante de multiplicar el factor 10,950 por

el importe de tres salarios mínimos generales diarios, vigentes en el Distrito Federal, en la época en que se constituya el patrimonio, autorizando como incremento anual, el porcentaje de inflación que en forma oficial, determine el Banco de México. Este incremento no será acumulable.

Los miembros de la familia que quieran constituir el patrimonio lo harán a través de un representante común, por escrito al Juez de lo Familiar, designando con toda precisión los bienes muebles e inmuebles, para la inscripción de estos últimos en el Registro Público.

La solicitud contendrá:

- I. Los nombres de los miembros de la familia;
- II. El domicilio de la familia;
- III. El nombre del propietario de los bienes destinados para constituir el patrimonio familiar; así como la comprobación de su propiedad y certificado de libertad de gravámenes, en su caso, excepto de servidumbres; y
- IV. El valor de los bienes constitutivos del patrimonio familiar no excederán el fijado en el artículo 730 de este ordenamiento.

El Juez de lo Familiar aprobará, en su caso, la constitución del patrimonio familiar y mandará que se hagan las inscripciones correspondientes en el Registro Público.

Con las reformas del 25 de mayo del 2000, la figura jurídica del patrimonio de familia en su Constitución y contenido en general, tuvo grandes cambios que beneficiaron considerablemente a la sociedad y familias en general.

### **III.2.iii. Utilidad del patrimonio familiar y su registro.**

La preocupación de los gobernantes de proteger a la familia de los azares de la fortuna ha creado varias instituciones que tratan de poner a salvo diversos

bienes indispensables para la supervivencia de sus miembros. Una de ellas es, precisamente, la del patrimonio familiar.

Entre los antecedentes más significativos de esta institución se encuentran:

1. “La ley sobre el homestead del Estado de Texas, de 1839, por lo cual se ponía fuera del alcance de los acreedores la casa habitación y la parcela de los colonizadores.
2. La Ley Sobre Relaciones Familiares de 1917, que en su artículo 284 determinara la casa en que esté establecida la morada conyugal y los bienes que le pertenezcan, sean propio de uno de los cónyuges o de ambos, no podrán ser enajenados si no es con el consentimiento expreso de los dos, y nunca podrán ser hipotecados o de otra manera gravados ni embargados por los acreedores del marido o de la mujer, o de ambos, siempre que dichos objetos no tengan en justo un valor mayor de diez mil pesos.”<sup>32</sup>

Este precepto, conjuntamente con la fracción XXVIII del artículo 123 constitucional, pueden considerarse como los antecedentes concretos de la reglamentación del patrimonio familiar en el Código Civil para el Distrito Federal.

En el Derecho español, el patrimonio de familia se encuentra ya mencionado en el Fuero Viejo de Castilla y, en el derecho foral actual, de Aragón con el nombre de Casa.

Esta institución, creada con el fin de dar protección a los miembros de una familia, tiene una característica dominante:

1. El patrimonio familiar no puede ser vendido ni gravado por su propietario, ni puede ser embargado por sus acreedores mientras esté

---

<sup>32</sup> <http://www.laviviendapopularenmexico.gob.mx>



afecto al fin para el que se constituye, que es el de garantizar la habitación y alimentos a los acreedores alimentarios.

2. De aquí que sólo tengan derecho a usufructuar el patrimonio familiar:
  - a) El cónyuge del que constituye el patrimonio; y
  - b) Los que tengan derecho a alimentos.

Para constituir el patrimonio familiar se requiere de declaración judicial, a fin de que ésta sea inscrita en el Registro Público de la Propiedad y surta efectos ante terceros; para ello, deben probarse ante el Juez:

1. La existencia de la familia;
2. La propiedad de los bienes;
3. El valor de los bienes dentro del límite permitido;
4. La capacidad del constituyente para disponer de sus bienes.

Toda vez que los bienes del patrimonio de la familia salen de la circulación, éste no puede formarse en fraude de acreedores.

Por otra parte, cuando los bienes del patrimonio familiar provienen de terrenos que el gobierno ha destinado para su constitución, ésta se hace por la vía administrativa y la resolución correspondiente también se inscribe en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

En relación al registro del patrimonio de familia, se observará lo dispuesto en el artículo 723, del Código Civil para el Distrito Federal, el cual ya se analizó.

### **III.3. La Vivienda Popular en México.**

La Vivienda Popular en la ciudad de México y en general con todos los Estados del país, está cobrando un auge expansivo, en razón del apoyo que el gobierno mexicano ha ofrecido a sus habitantes, pero, desde nuestro particular punto de vista, esto todavía está en ciernes faltando mucho por hacer e inclusive falta una mayor protección a la familia mexicana, para que su patrimonio familiar

sea inembargable, esto, refiriéndonos a que las viviendas populares deben tener este carácter de manera automática en razón del poco valor de las mismas y la finalidad por lo que éstos fueron creadas por tal motivo, precisaré lo siguiente.

### **III.3.i. El propósito de su Constitución.**

La vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye la base del patrimonio familiar y es al mismo tiempo, condición para tener acceso a otros niveles de bienestar. Es el lugar donde las familias, reproducen las buenas costumbres, se propicia un desarrollo social sano, así como mejores condiciones para su inserción social y donde se establecen las bases para una emancipación individual y colectiva.

El tipo de materiales, las dimensiones, ubicación geográfica, así como la disponibilidad de infraestructura básica y de servicios, constituyen la calidad y el grado de satisfacción.

“La carencia de una vivienda, ha dado lugar a inequidades entre los diferentes grupos sociales, al surgimiento y proliferación de asentamientos irregulares alrededor de las ciudades, que constituyen un peligro latente para sus ocupantes, propiciando el crecimiento anárquico de los centros urbanos, y aumentando los rezagos en infraestructura urbana y de servicios.”<sup>33</sup>

En este sentido, las necesidades habitacionales han ido cobrando dinamismo prácticamente al ritmo del crecimiento del proceso de urbanización del país, íntimamente ligado al de su industrialización, hasta convertirse en un problema emergente, para lo cual se han venido diseñando diversos instrumentos de política orientados a crear las condiciones para su solución. Inicialmente, la política definida por el Estado, significó adjudicarse la responsabilidad de ejecutor directo de las diferentes partes del proceso habitacional, sin embargo, a través del

---

<sup>33</sup> Idem.

tiempo ésta ha sido modificada, para pasar de un estado paternalista a uno facilitador, que promueve una dinámica incluyente y abierta.

Al hablar de la relación existente entre crecimiento económico y desarrollo social, la vivienda debe considerarse como uno de sus principales elementos articuladores, sin embargo, el acelerado proceso de modernización de la sociedad, no ha ido acompañado de un incremento homogéneo del nivel de bienestar de los ciudadanos, al no ofrecer igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.

“El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 ha establecido tres prioridades nacionales, que corresponden a las comisiones dentro de las cuales se encuentra inscrito el proceso de transformación de nuestra sociedad. A través de estas comisiones se coordinan los esfuerzos en materia de Desarrollo Social y Humano; Crecimiento con Calidad y; Orden y Respeto.”<sup>34</sup>

La política de vivienda ha quedado delineada en la de Desarrollo Social y Humano, como parte del objetivo rector que promueve mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos. Asimismo, se entrelaza con los objetivos y estrategias de Crecimiento con Calidad, en los objetivos sobre solidez macroeconómica y competitividad. Con ello, se destaca a la vivienda como un factor de desarrollo social, que tiene su impacto en el crecimiento económico, al ejercer un efecto multiplicador en al menos 37 ramas de la actividad económica, al ser una importante generadora de empleo y al consumir casi en su totalidad insumos nacionales, lo que la sitúa como un motor de desarrollo económico.

El Programa de Vivienda 2001-2006, ha sido formulado con arreglo a las prioridades, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, su ejecución compete a todos los sectores sociales y a los tres órdenes de gobierno, a través de las vertientes de obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción, el gobierno federal asume el compromiso de sentar las bases necesarias y orientar

---

<sup>34</sup> <http://www.laviviendapopularenmexico.gob.mx>

hacia un mismo fin los esfuerzos para abatir los rezagos y atender las nuevas necesidades habitacionales, con una visión al año 2005.

### **III.3.ii. Como garantía social.**

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 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, 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, mediante el Decreto de Ley respectivo, el 24 de abril de 1972.”<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Idem.

“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, 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.”<sup>36</sup>

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.

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 los sectores público, social y privado para incrementar la cobertura de atención, en especial de los grupos que demandan vivienda de interés social.

---

<sup>36</sup> Ibidem.

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 y 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.

### **III.3.iii. El beneficio a las familias mexicanas.**

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.

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.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **PROPUESTA PARA QUE LAS VIVIENDAS POPULARES SEAN INEMBARGABLES A TENDIENDO AL FIN DE SU CREACIÓN**

#### **IV.1. Necesidad social de la vivienda.**

A continuación, como parte final de nuestra investigación, trataremos de acreditar todas las posibilidades jurídicas por virtud de las cuáles se puedan adquirir el carácter de inembargables, las viviendas populares, en razón de que éstas son muchas de las veces el único patrimonio de la familia, pero más aún se debe precisar también, cuál es la necesidad social de la vivienda, toda vez que éstas se han convertido en un artículo de primera necesidad en razón de su escasez y falta del poder adquisitivo de los trabajadores para adquirirlas.

“De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 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.”<sup>1</sup>

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.

“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

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática. Datos sobre la Vivienda. 2ª edición, Editorial, INEGI, México, 2000. p. 30.

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.”<sup>2</sup>

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. El país cuenta con cuatro organismos de vivienda de alcance nacional: el INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (“INFONAVIT”); “ EL “FONDO DE LA VIVIENDA” DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (FOVISSSTE); EL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS “ SOCIEDAD NACIONAL DE CRÉDITO, INSTITUCIÓN DE BANCA DE DESARROLLO,” como fiduciario en el Fideicomiso del Gobierno Federal denominado “ FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES” (FONHAPO) y el “ BANCO DE MÉXICO “ como fiduciario del Gobierno Federal en el fideicomiso denominado “FONDO DE OPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA” (“FOVI”) actualmente denominado “SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL SOCIEDAD NACIONAL DE CRÉDITO, INSTITUCIÓN DE BANCA DE DESARROLLO” (“SHF”).

Los organismos públicos de vivienda de alcance nacional, en el período 1995-1999 cubrieron el 44.7 del total de créditos. Si a lo anterior agregamos los créditos de los institutos estatales de la 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 organismo 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.

---

<sup>2</sup> Ibidem. p. 32.

“En cuanto al monto de financiamiento, EL 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.”<sup>3</sup>

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.

“El Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, ha entrado en un proceso de reconversión integral, cuyos primeros resultados se han reflejado en un importante aumento en el número de créditos y en una mayor cobertura de atención, con base en las siguientes políticas: fortalecimiento financiero para garantizar la viabilidad institucional en el tiempo; estímulo a la oferta de vivienda y mayor certidumbre a los desarrolladores sobre el número, ubicación y monto de los créditos; modernización de los sistemas informáticos mediante la aplicación de tecnologías de vanguardia; modificación de la estructura orgánica para brindar una mejor atención a los trabajadores; firma de convenios con algunos gobiernos estatales para la construcción de 11 mil viviendas

---

<sup>3</sup> <http://www.fovisste.gob.mx>

progresivas en localidades insuficientemente atendidas, así como para la edificación de 8 mil 268 viviendas en cofinanciamiento; adecuación de la normatividad crediticia, con montos acordes a la capacidad de pago del acreditado, con trato preferencial a los jóvenes, discapacitados y mujeres jefas de familia; y facilidades a la micro, pequeñas y medianas empresas que presentaron problemas de liquidez, para que se pongan al corriente en sus pagos, reduciendo las multas y recargos por aportaciones no cubiertas.”<sup>4</sup>

Este organismo registra algunas acciones como la emisión de un nuevo sistema de puntaje que transparenta la calificación 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 (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.

“FONHAPO” ha racionalizado su estructura orgánica y ha descentralizado su operación hacia los organismos estatales, que son quienes cumplen la función de promoción y supervisión de estos créditos.

Promueve el proceso de reestructuración del mercado de la vivienda en nuestro país al incursionar con algunas acciones en el desarrollo del mercado secundario de hipotecas. A partir de agosto de 1999, FOVI lanzó al mercado un nuevo producto hipotecario que establece los valores de la vivienda en Unidades de Inversión, con tasa de interés real competitiva, con un seguro que respaldará a los inversionistas contra cualquier quebranto o eventualidad y con un cobro de comisión por parte de los intermediarios financieros como son bancos y SOFOLES (Sociedades Financieras de Objeto Limitado). A la fecha, FOVI continúa

---

<sup>4</sup> Idem.

desarrollando los estudios necesarios para incursionar en el mercado de capitales, situación que ocurrirá cuando se realice la primera emisión de valores respaldados por hipotecas.

En su conjunto, los organismos públicos de vivienda han promovido la desregulación y desgravación del proceso habitacional, lo que se ha reflejado en la reducción de los costos indirectos y, en menor medida, en la reducción de tiempos de los diversos trámites administrativos.

Si bien se ha fomentado la creación de bolsas de suelo para uso habitacional y de inventarios de reserva territorial, no se ha profundizado suficientemente en la política nacional de ordenamiento territorial.

En cuanto a los programas orientados a la población de menores ingresos, las instituciones que han avanzado en este sentido son: El Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajados, FOVI y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). El Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores cuenta con un Programa de Vivienda Progresiva que opera mediante convenios con gobiernos estatales y municipales.

Por su parte el FOVI opera el Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda (PROSAVI), el cual incluye un subsidio al frente hasta por 20 por ciento del valor del crédito. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social opera el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (Vivah), orientado a atender a la población urbana de bajos ingresos y, en el ámbito rural, busca el mejoramiento de la vivienda mediante acciones como el crédito a la palabra.

Con lo anterior el Estado mexicano pretende hacer realidad el derecho de las personas y familia en general para la obtención de una vivienda y dar cumplimiento a la necesidad social de esta.

#### **IV.2. La inembargabilidad de las viviendas populares en las legislaciones de algunos Estados de la República Mexicana.**

En algunos Estados de la República Mexicana, ya se encuentra legislada la posibilidad jurídica concerniente a la inembargabilidad de estas viviendas como es el caso de los Estados de Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Morelos y Veracruz, razón por la cual, a continuación citaré algunos artículos de los Códigos Civiles de los Estados referidos.

El Código Civil para el **Estado de Baja California Sur** establece lo siguiente.

“Artículo 739. Los bienes afectos al régimen de patrimonio de familia, son inalienables y no estarán sujetos a embargo ni gravamen alguno, siempre que este debidamente inscrito en el registro publico de la propiedad.

Puede constituirse el patrimonio de familia con un bien inmueble gravado con garantía hipotecaria, cuando esta se constituya para garantizar el pago del crédito por el cual se adquirió el propio inmueble, siempre que se haga referencia a este gravamen en la solicitud respectiva. En este caso, el acreedor hipotecario no sufrirá ninguna afectación de sus derechos, pero no podrá afectarse el patrimonio por deudas posteriores a su inscripción.”

El Código Civil para el **Estado de Chihuahua** establece lo siguiente.

“Artículo 708. En las ventas, donaciones, permutas o adjudicaciones que hagan el estado, los municipios o los organismos descentralizados para la construcción de casas de vivienda popular, se hará constar en forma expresa en los títulos respectivos, a solicitud de parte interesada, que el terreno y la finca que en el se construya quedaran sujetos al régimen de patrimonio familiar, debiéndose

inscribir en el registro publico de la propiedad la cláusula relativa a la constitución del patrimonio familiar para los efectos legales.“

“Artículo 716. El Ministerio Público será oído en la extinción y en la reducción del patrimonio familiar.”

El Código Civil para el **Estado de Coahuila** establece lo siguiente.

“Artículo 724. A los bienes que formen parte del patrimonio de la familia, se aplicaran las siguientes disposiciones:

- i. Son inalienables.
- ii. No estarán sujetos a embargo ni a gravamen alguno.
- iii. La constitución de ese patrimonio no causara ningún impuesto, contribución, derecho o carga fiscal, por la transmisión del dominio ni por su inscripción en el registro público.”

“Artículo 775. Los bienes afectos al patrimonio de la familia son inalienables y no estarán sujetos a embargos ni a gravamen alguno, con excepción de las responsabilidades fiscales que sobre ellos pesen y de las modalidades a que pudieran llegar a estar sujetos con relación al interés publico. Los bienes incluidos dentro del patrimonio podrán ser reemplazados, dando aviso al juez en los términos del articulo 779.”

El código civil para el **estado de Michoacán** establece lo siguiente.

“Artículo 658. El patrimonio de familia y sus frutos no pueden ser embargados por crédito de fecha posterior a la inscripción hecha en el registro público de la propiedad, conforme a la fracción ii del artículo 654. Los acreedores de fecha anterior podrán embargar si sus créditos constan en sentencia, en documento público o en documento privado de fecha comprobada. La comprobación de la fecha del documento privado solo puede hacerse antes de



que expire el término de quince días a que se refiere la fracción iii del artículo 654, mediante la presentación del documento a cualquiera autoridad judicial o a notario para que sea anotado.”

El Código Civil para el **Estado de Puebla** establece lo siguiente.

“Artículo 803. Si el inmueble destinado al patrimonio de familia reporta gravámenes, podrá constituirse con ese bien, aunque el acreedor o los acreedores no consientan en ello; pero, en todo caso, el inmueble responderá del pago del adeudo a que se refiere el gravamen o gravámenes como disponga la ley.”

El Código Civil para el **Estado de San Luis Potosí** establece lo siguiente.

“Artículo 674. Los bienes inscritos como patrimonio de la familia son inalienables y no estarán sujetos a embargo ni a gravamen alguno.”

“Artículo 679. Si se llenan la condiciones exigidas en el artículo anterior, el juez, previos los trámites que fije el código de la materia; aprobar la constitución del patrimonio para la familia y mandará que se hagan las inscripciones correspondientes en el registro público.

En su caso, el notario procederá a protocolización del instrumento constitutivo del patrimonio de la familia, y solicitará que se hagan las anotaciones e inscripciones correspondientes en el registro público.”

Por su parte el Código Civil para el **Estado de Morelos** en relación al patrimonio familiar de los morelenses establece lo siguiente.

“Artículo 439. Objetos que integran el patrimonio de familia. Pueden ser objeto del patrimonio de la familia alguno o varios de los siguientes bienes:

- I. La casa habitación de la familia así como los muebles de uso ordinario que no sean suntuarios;
- II. Un lote de parcela cultivable;

- III. Tratándose de familias campesinas, las semillas, la maquinaria, instrumentos y animales propios para el cultivo agrícola;
- IV. En el caso de familias de artesanos, el equipo de trabajo, considerándose como tal, los instrumentos o aparatos útiles necesarios para el arte u oficio;
- V. Tratándose de trabajadores del volante, el vehículo de su propiedad en que preste el servicio público de alquiler y el derecho a la concesión o permiso relativo cuando constituya la única fuente de sus ingresos;
- VI. Los derechos patrimoniales de socio en las sociedades cooperativas y mutualistas; y
- VII. En el caso de quienes presten servicios independientes, el equipo de trabajo, considerándose como tal los libros, aparatos instrumentos y útiles propios para su ejercicio o estudio.”

“Artículo 441. Inalienabilidad e inembargabilidad del patrimonio de familia. Los bienes afectos al patrimonio de la familia son inalienables y no están sujetos a embargo ni a gravamen alguno.”

De la lectura del artículo 439 en cita, se puede deducir, que la vivienda de interés social que constituya el único patrimonio familiar de los morelenses debe ser inembargable, siempre y cuando la familia demuestre que es su único patrimonio y que no se está haciendo o constituyendo con el ánimo de defraudar a sus acreedores.

De igual manera se deriva que las herramientas o utensilios de trabajo que sirvan para ejercer una profesión, arte u oficio tienen el carácter de inembargables. Ahora bien, el artículo 441 del Código Civil para el Estado de Morelos, al respecto establece lo siguiente.

De la lectura de los dos Artículos anteriores, se desprende que esta legislación civil no distingue que bienes deben ser considerados como suntuarios,

esto es, no distinguen si serán afectos a patrimonio familiar las viviendas de interés social o popular. Se deja abierta una amplia interpretación.

El Código Civil del **Estado de Veracruz** sobre el tema encuentra más avanzado y que en su cuerpo legal prevé lo siguiente.

“Artículo 765. Constituyen el patrimonio de familia:

- I. La casa habitación de la familia y los muebles de la misma, mencionados en el artículo 803;
- II. Tratándose de familias campesinas, una parcela cultivable de hasta diez hectáreas en tierras de riego o humedad; hasta veinte hectáreas en tierras de temporal de primera clase; hasta treinta hectáreas de tierras de temporal de segunda clase y hasta cincuenta hectáreas en tierras de otras clases. asimismo, la maquinaria, los aperos de labranza y bestias necesarias para el cultivo de la parcela.
- III. Tratándose de familias obreras, el equipo de trabajo, considerándose como tal los instrumentos, aparatos y útiles directamente necesarios para el desempeño del oficio que los miembros de aquéllas practiquen.
- IV. Tratándose de familias de la clase media popular, un pequeño comercio, siempre que sea trabajado personalmente por sus miembros.
- V. Los derechos patrimoniales de socio en las sociedades cooperativas y mutualistas.
- VI. El equipo de trabajo de los profesionales, considerándose como tal, los libros, aparatos, instrumentos y útiles estrictamente necesarios para el ejercicio de la profesión.”

Como se puede observar, aquí el legislador está tratando de proteger el patrimonio familiar siempre y cuando éste esté registrado como tal, pero eso sí, la casa habitación de la familia tendrá dicho carácter; aquí, quizás le faltó señalar

que dicha casa fuera de interés social y que será inembargable aún cuando no se registre como patrimonio familiar.

“Artículo 779. La constitución del patrimonio de la familia no puede hacerse en fraude de los derechos de los acreedores.”

De la lectura de éste artículo se deduce que no habrá tal protección para la familia en su patrimonio, cuando a sabiendas que es inembargable, la ponga como garantía en algún crédito o préstamo.

Finalmente, el artículo 787 del Código Civil para el Estado de Veracruz en relación al tema en comento, establece que:

“Artículo 787. Se equipararán al patrimonio familiar, los solares y casas que sobre ellos se construyan, adquiridos en propiedad por los trabajadores en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el título cuarto, capítulo iii, de la ley federal del trabajo y por lo tanto, serán intransmisibles y no estarán sujetos a embargo ni gravamen alguno; sobre los gravámenes normales derivados del financiamiento obtenido para la adquisición, siempre y cuando los trabajadores, individual y voluntariamente, acudan ante el juez de lo civil competente para que declare que la propiedad sobre dichos solares y casas queda sujeta al régimen del patrimonio de familia. La autorización judicial traerá como consecuencia inmediata, que se comunique por oficio al encargado del registro público de la propiedad para su inscripción y anotación marginal de la inscripción del título de dominio respectivo, precisándose que la autorización surtirá efectos aun cuando las casas se hallen en proceso de construcción pero, dejará de surtirlos, si el contrato por el cual el trabajador adquirió la propiedad, es invalidado por sentencia judicial ejecutoria.”

En caso de necesidad extrema comprobada, el Juez puede autorizar la transmisión o gravamen de los inmuebles a que este precepto se refiere, teniendo preferencia para adquirirlos quien sea obrero sin casa habitación, de la misma

empresa en que preste o haya prestado servicio quien se sometió a este régimen, y se obligue en los mismos términos.”

“Artículo 803. Cuando se use de las palabras “muebles” o “bienes muebles de una casa”, se comprenderán los que formen el ajuar y utensilios de esta y que sirven exclusiva y propiamente para el uso y trato ordinario de una familia, según las circunstancias de las personas que la integren. en consecuencia, no se comprenderán: el dinero, los documentos y papeles, las colecciones científicas, y artísticas, los libros y sus estantes, las medallas, las armas, los instrumentos de artes y oficios, las joyas, ninguna clase de ropa de uso, granos, los caldos, mercancías y demás cosas similares.”

De la lectura del artículo citado, se infiere que el Código Civil para el Estado de Veracruz, es el más adelantado en relación a la inembargabilidad de las viviendas populares aún cuando éstas no estén registrados como patrimonio familiar, bastará con que éstas tengan el carácter de populares o de interés social para que las mismas sean inembargables.

### **IV.3. La obtención de la Vivienda Popular en México.**

“La importancia de la descentralización de la política de vivienda se hace evidente al contemplar la magnitud del problema habitacional. Durante todo el siglo XX los gobiernos crearon diferentes instituciones pero las mismas no pudieron atender satisfactoriamente la creciente demanda de vivienda de los sectores populares que no han accedido a una vivienda a través del mercado. La escala de la demanda no atendida es cada día mayor y parece inalcanzable. Más de dos terceras partes de la población de México no son consideradas sujeto de crédito para las instituciones financieras del mercado llamado formal. En los sistemas de ahorro forzoso para los trabajadores asalariados, los créditos se han orientado a rangos de ingresos cada día más altos dejando fuera a la mayoría de sus derechohabientes.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> <http://www.fovisste.gob.mx>

Actualmente, los lineamientos de la política económica de las autoridades federales responsables parecen haber incluido a la producción de vivienda como una actividad sujeta a razonamientos de rentabilidad económica, excluyendo de su análisis a la producción social para el autoconsumo, es decir, a toda la vivienda que se realiza por iniciativa de los propios usuarios con los medios a su alcance y utilizando frecuentemente mecanismos informales de acceso a la tierra, a los materiales y al crédito. Esta modalidad de auto producción de vivienda representa la mayor parte del parque habitacional del país.

Sin duda, uno de los factores que no ha contribuido a hacer eficiente la acción habitacional del Estado es el diseño centralizado de las instituciones encargadas de atender esta cuestión. En el marco de los procesos de reforma del Estado en México, la descentralización constituye una de las principales premisas. La intensificación del proceso de descentralización implica el traspaso de funciones, recursos y responsabilidades del gobierno central a los locales (estatales y municipales), lo cual requiere generar en estos las capacidades institucionales, financieras y humanas para que éste proceso se efectúe con eficacia y eficiencia.

Las experiencias de descentralización que se han dado en otros campos de la política social como la salud y la educación, se han enfrentado a muchos obstáculos. En el campo de la vivienda se han dado los primeros pasos, pero se pueden prever muchas dificultades para hacer efectiva una auténtica descentralización. Hasta ahora la política de vivienda de interés social estuvo confiada principalmente a organismos de nivel federal y en muy pocos casos, fue asumida por los gobiernos estatales y municipales. Podría decirse que se ha iniciado un proceso de desconcentración, de delegación de funciones del gobierno federal a las otras entidades.

Pero la descentralización siempre es una tarea muy compleja que implica el traspaso de recursos y del poder de decisión del centro a las instancias locales. En los procesos de gestión de la vivienda implica a su vez la revisión del papel

que cada nivel de gobierno debe asumir. La descentralización de la vivienda exige generar una estrategia compleja que incluya acciones como la revisión del marco normativo, el rediseño de las instituciones, la evaluación de las capacidades de las instancias locales para asumir nuevas funciones y la búsqueda de recursos financieros. Las desigualdades regionales hacen el problema aún más complejo.

Sin embargo, pareciera que se trata de una tarea impostergable. La actual política de vivienda en México, que se ha propuesto metas ambiciosas, deberá forzosamente incluir la dimensión descentralizadora, que incorpore la amplia diversidad de formas de producción y de soluciones a que han recurrido las familias en las distintas regiones del territorio mexicano, de acuerdo a su capacidad de pago pero también a su entorno natural, su cultura y sus tradiciones.

En la actualidad, la obtención de la vivienda para los trabajadores y sus familias entratándose de viviendas populares, consiste, en primer lugar en solicitar un crédito y al cual se le piden los siguientes requisitos.

- No haber sido beneficiario de un crédito del FOVISSSTE (Ley ISSSTE.- Art. 100 Fracción I y 108)
- Contar con una antigüedad mínima de 18 meses de aportación a la subcuenta de vivienda del sistema de ahorro para el retiro (SAR) (Ley ISSSTE.- Art. 103 Fracción I)
- Ser trabajador derechohabiente del Fondo en activo (Ley ISSSTE.- Art. 105)

La cantidad que se le puede prestar al trabajador está determinada por la capacidad de pago individual de cada trabajador; dependiendo de sus ingresos los trabajadores reciben una cifra denominada "monto máximo de crédito" que resulta de multiplicar el monto máximo de descuento permitido por la ley, por el plazo del crédito.

1. El trabajador, personalmente o por conducto de su representante sindical, deberá entregar al Departamento de Vivienda de la Delegación del ISSSTE los siguientes documentos:
  - a) Identificación oficial, con fotografía y firma
  - b) Comprobante de domicilio
  - c) Talón de pago correspondiente a la quincena inmediata anterior
2. La documentación se entregará en original y copia simple. El original le será devuelto al trabajador, a su representante sindical o al tercero que el trabajador autorice, en su caso, y la copia quedará en poder del Departamento de Vivienda de la Delegación del ISSSTE.
3. El Departamento de Vivienda de la Delegación del ISSSTE, emitirá el “Certificado de Crédito” que contendrá la siguiente información:
  - a) Datos personales del trabajador: Nombre, Registro Federal de Contribuyentes
  - b) Datos del crédito: Monto, opción asignada y Vigencia del Certificado
  - c) Datos del emisor: Nombre y cargo de los servidores públicos del ISSSTE que elaboraron y validaron el “Certificado de Crédito”
4. El Departamento de Vivienda de la Delegación del ISSSTE entregará al trabajador personalmente o, en su caso, por conducto de su representante sindical, el “Certificado de Crédito” y la documentación original señalada en el Numeral 1.
5. El representante sindical tiene la obligación de entregar en un plazo máximo de 10 días hábiles el “Certificado de Crédito” y la referida documentación al trabajador que solicitó su intervención. El Departamento de Vivienda de la Delegación del ISSSTE no asumirá ninguna responsabilidad sobre esta gestión del representante sindical.



Si el trabajador fue sorteado en la opción “Paquetes de vivienda”, podrá elegir libremente su casa entre toda la oferta habitacional registrada ante el FOVISSSTE en la entidad federativa de su elección. Para tal efecto, el Departamento de Vivienda de la Delegación del ISSSTE y las organizaciones sindicales pondrán a disposición de los trabajadores el Catálogo de Paquetes de Vivienda registradas en cada localidad.

Si el trabajador fue sorteado en la opción de “Mercado Abierto”, podrá elegir libremente su casa entre cualquiera de las disponibles en la entidad federativa de su elección: viviendas ofertadas por particulares, viviendas incluidas en conjuntos habitacionales no registrados ante FOVISSSTE y casa incluidas en los Paquetes de Vivienda registrados ante FOVISSSTE a que se refiere el párrafo anterior.

Una vez elegida la vivienda que se adapte mejor a sus necesidades y presupuesto familiar, el trabajador deberá entregar su “Certificado de Crédito” y la documentación necesaria de acuerdo al tipo de crédito, en las SOFOLES hipotecarias que apoyan al FOVISSSTE para la formalización del préstamo asignado.

Para tal efecto, el Departamento de Vivienda de la Delegación del ISSSTE y las organizaciones sindicales pondrán a disposición de los trabajadores el Catálogo de Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES) registradas en cada localidad.

La visión del Gobierno Mexicano y del ISSSTE, es satisfacer la demanda de créditos para vivienda de los trabajadores al servicio del Estado, y mantener el valor real de sus aportaciones para procurarles un nivel de vida digno al momento de su retiro.

El Fondo de la Vivienda del ISSSTE, tiene como visión, una población derechohabiente (trabajadores del Estado y sus familias) con pleno acceso a créditos para vivienda, bajo condiciones que le permitan incrementar su bienestar y seguridad patrimonial.

Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores incorporados al régimen de la ley obtener, por una sola vez, crédito barato y suficiente mediante prestamos con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda, para el pago del enganche, gastos de escrituración y en su caso de la constitución de un fideicomiso de apoyo cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social, amortizar pasivos adquiridos por dichos conceptos, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas por los trabajadores; mediante créditos que otorgue el instituto directamente o con la participación de entidades publicas y/o privadas.

A este respecto como se ha precisado en capítulos anteriores la Ley de Vivienda del Distrito Federal es el ordenamiento rector que clasifica a la vivienda que se edifica en esta Ciudad y a este respecto el artículo 4º, fracciones XXV y XXVI, distingue entre otras las siguientes viviendas;

- a) Vivienda de interés social.- Es aquella vivienda cuyo precio máximo de venta al público es de quince salarios mínimos anuales vigentes en el Distrito Federal.
- b) Vivienda de interés popular.- Es aquella vivienda cuyo precio de venta al público es superior a quince salarios mínimos anuales vigentes en el Distrito Federal y no exceda de veinticinco salarios mínimos anuales.

De la anterior clasificación se concluye que toda vivienda de interés popular necesariamente comprende una vivienda de interés social, motivo por el cual que el presente trabajo busca proteger a aquellas personas que adquieran viviendas consideradas hasta las de interés popular.

En este mismo sentido, el Código Financiero del Distrito Federal prevé en su artículo 309 determinadas reducciones fiscales para aquellas personas que adquieran o regularicen la adquisición de una vivienda de interés social o popular, en tratándose del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles y los derechos del Registro Público de la Propiedad.

En este orden de ideas, la autoridad administrativa ha protegido a aquellos adquirentes de este tipo de viviendas, lo cual conlleva que en este material se trate de lograr este mismo apoyo a este sector determinado de la población.

#### **IV.4. Demostración de la propuesta.**

Como sabemos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a toda familia el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa como elemento indispensable para lograr su pleno desarrollo y bienestar; de esta manera, el Ejecutivo Federal se ha comprometido a llevar a cabo acciones concretas de interés social para mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos, especialmente la de los sectores más desfavorecidos; la planeación, programación y financiamiento de la vivienda ocupan un lugar de gran importancia dentro de la planeación de crecimiento con calidad, acciones fundamentales hacia las que se orienta el Gobierno de la República.

En este contexto, se hace necesario la creación de una instancia de gobierno que, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, se encargue de las labores de diseño, promoción e implementación de las políticas y programas de vivienda del Gobierno Federal; de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, es una política prioritaria del Ejecutivo Federal contar con un Consejo Nacional de Vivienda que sea representativo de los principales actores productivos y financieros del sector, así como de otros participantes en la construcción de vivienda; que tenga experiencia para analizar los problemas que, en su caso, enfrente el Programa Sectorial de Vivienda y los que de éste se deriven, y que proponga líneas de acción para su implementación, y la instrumentación de ambas instancias tiene como fin implementar el Programa Sectorial de Vivienda y dar continuidad al Sistema Nacional de Vivienda a fin de alcanzar los objetivos en esta materia, además de coordinar los esfuerzos de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los diversos actores productivos que participan en el sector, para aprovechar al máximo los recursos que se apliquen para tal fin.

“Una prioridad del actual Gobierno de la República ha sido impulsar una política social que erradique la pobreza extrema, fundada en un auténtico desarrollo humano, económico y social que incluye a toda la población y la hace partícipe y corresponsable de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo equitativo, que reduzca las diferencias económicas, sociales y territoriales.”<sup>6</sup>

Mediante la Estrategia “Contigo” se ha logrado una mejor coordinación de los esfuerzos en materia social, tanto del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, como de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades, para avanzar en la superación de los graves rezagos que enfrenta la población en condiciones de pobreza extrema. La estrategia actúa en cuatro frentes de trabajo: ampliación de capacidades, generación de opciones de ingreso, formación de patrimonio, y protección social.

La actual administración ha puesto especial empeño en que las familias de menores recursos cuenten con un patrimonio propio, a través de programas de vivienda o de ahorro, así como en mejorar la situación que presentan las poblaciones urbanas y rurales marginadas en materia de infraestructura básica, para contribuir a elevar los niveles de bienestar de sus habitantes. Para avanzar en este esfuerzo, durante 2004 se ejercieron 33,918.2 millones de pesos, que representaron 4.9 por ciento más, en términos reales, que los recursos erogados en 2003.

La estrategia dirigida a beneficiar a un mayor número de familias para que hagan efectivo su derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa se sustenta, en gran parte, en la reorganización y fortalecimiento de los programas federales que otorgan subsidios.

“FONHAPO” se ha constituido como el organismo rector del Gobierno Federal en materia de subsidios a la vivienda, responsable de fortalecer los

---

<sup>6</sup> Poder Ejecutivo. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. 2ª edición, Editorial, Presidencia de la República, México, 2004. p. 072.

programas de adquisición y mejoramiento de vivienda y de mejoramiento del parque habitacional existente, así como de impulsar la construcción de viviendas nuevas, el mejoramiento y la autoconstrucción de viviendas.

“En 2004, a través del programa “Tu Casa” se otorgaron 122 256 subsidios, 20 669 se destinaron a viviendas progresivas y 101 587 a mejoramiento de viviendas.”<sup>7</sup>

- Sobresalen los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Durango y Tamaulipas, que en conjunto otorgaron 65 646 subsidios, lo que representó 53.7 por ciento del total alcanzado. Este resultado significa más del doble de la meta de mejoramiento de vivienda programada y fue posible debido a que el costo unitario de las acciones fue menor al presupuestado, lo que permitió atender la mayor de-manda de apoyos sin modificar el presupuesto autorizado.
- “El número de subsidios para viviendas progresivas representó 77.3 de la meta anual, ya que a partir de 2004 el Programa de Apoyos y Subsidios a la Vivienda (PROSAVI) se integró al programa “Tu Casa”, y en este año, el monto del subsidio por vivienda que otorga el PROSAVI fue mayor al programado.”<sup>8</sup>
- “En el presente año se financiaron 2 166 acciones de vivienda, principalmente en Durango, Hidalgo, Guanajuato y Puebla, 844 correspondieron a viviendas nuevas y 1 322 a mejoramiento de vivienda, con las que se benefició a 9 747 personas. La inversión ascendió a 149 millones de pesos, provenientes de recursos propios del Fondo.”<sup>9</sup>

Durante la pasada administración se promovieron acciones con el propósito fundamental de crear las condiciones para garantizar que cualquier familia pueda

---

<sup>7</sup> Ibidem. p. 074.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Ibidem. p. 075.

comprar, construir, remodelar o rentar una vivienda, de acuerdo con sus posibilidades económicas y preferencias, con seguridad jurídica en su tenencia y que, además de constituir la base del patrimonio familiar, tenga un valor de cambio, propicie el arraigo de la población y sea un factor para el ordenamiento territorial, así como del crecimiento de nuestras ciudades.

Como resultado de la política instrumentada, se han registrado cifras relevantes en el financiamiento para la adquisición de vivienda, a través de la diversificación de esquemas accesibles que han permitido avanzar en la atención de la demanda de vivienda nueva y el abatimiento gradual del rezago histórico habitacional.

#### **IV.5. Plan Nacional de Desarrollo.**

Son de mencionarse las diversas estrategias de carácter político que se han venido dando planeación y ejecución en las distintas Administración Públicas, y a este respecto son de mencionarse las más recientes, mismas que se encuentran plasmadas en los Planes Nacionales de Desarrollo.

##### **IV.5.i. Administración Pública Sexenio 2000–2006.**

A este respecto dentro del informe **del Plan Nacional de Desarrollo para la Administración Pública del sexenio del Presidente Fox en el año 2004**, la Presidencia de la República expreso lo siguiente:

“...1.4.4. Vivienda. Durante la presente administración se han promovido acciones con el propósito fundamental de crear las condiciones para garantizar que cualquier familia puede comprar, construir, remodelar o rentar una vivienda, de acuerdo con sus posibilidades económicas y preferencias, con seguridad jurídica en su tenencia y que, a demás de constituir la base del patrimonio familiar, tenga un valor de cambio, propicie el arraigo de la población y sea un factor para el ordenamiento territorial, así como el crecimiento de nuestras ciudades.

Como resultado de la política instrumentada, se ha registrado cifras relevantes en el financiamiento para la adquisición de vivienda, a través de la diversificación de esquemas accesibles que han permitido avanzar en la atención de la demanda de vivienda nueva y el abatimiento gradual del rezago histórico habitacional.”

## **“Financiamiento para el Desarrollo de la oferta y la demanda de Vivienda.**

### **Inversión y créditos otorgados por los Organismos de la vivienda.**

El conjunto de organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, la banca comercial y desarrollo así como otras instituciones que otorgan **créditos hipotecarios** como prestación a sus trabajadores, estimaron como metas mínima y máxima para 2004, el conceder entre 500.5 mil y 575 mil créditos y subsidios para adquisición de vivienda, con la correspondiente inversión fluctuante entre poco más de 112 mil millones y casi 129 millones de pesos, respectivamente...,

Durante 2004, las cifras preliminares indican que el conjunto de organismos nacionales estatales y municipales de vivienda, las entidades financieras, la banca de desarrollo, así como otras entidades que conceden créditos hipotecarios como prestación a sus trabajadores, otorgaron un total de 762 985 créditos en sus diversas modalidades, cifra superior en 3.8 por ciento a lo realizado el año anterior.

El total de créditos para vivienda otorgados durante la presente administración, incluyendo el cierre preliminar del 2004, asciende a más de 2.6 millones, más de 1.7 millones dirigidos a financiar la adquisición de vivienda nueva y 0.9 millones para mejoramiento y otras líneas. Esta cantidad es superior en 24.9 por ciento a la registrada en los primeros cuatro años de la administración anterior y en 81.9 por ciento respecto al mismo lapso de la administración antepasada.

**La inversión ejercida** en los diversos programas de financiamiento a la vivienda llegó de acuerdo con el cierre preliminar de 2004, a 133.6 mil millones de pesos, monto equivalente al 1.8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB); esta proporción fue de 1.5 por ciento en promedio durante 2001-2004, que se compara favorablemente con el 0.7 por ciento del período 1995-1998, aunque es ligeramente menor al 1.7 por ciento registrado en el lapso 1989-1992, esto es, los primeros cuatro años de las dos administraciones anteriores.

### **Nuevos esquemas financieros.**

Un factor clave en la consolidación del ritmo ascendente de construcción y financiamiento habitacional ha sido el impulso de proyectos de ahorro para vivienda que facilitan la formación de enganches y aportaciones. Durante 2004, destacan las siguientes acciones:

Se consolidó desde el mes de mayo, el Programa AHORRASIF mediante el cual se otorga un certificado para contratar un crédito con cualquiera de las sociedades Financieras de Objeto limitado (SOFOLES), a quien ha cumplido el compromiso de ahorro con alguno de los diversos intermediarios bancarios incorporados al programa.

Se llevo a cabo un programa de Cofinanciamiento entre la sociedad hipotecaria Federal (SHF) y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) que ofrecen mejores condiciones crediticias para aquellos derechohabientes que desean adquirir viviendas con precio de hasta 480 mil pesos.

Se suscribieron durante el mes de mayo de 2004 dos convenios entre el INFONAVIT con la Asociación de Bancos de México, por un lado y con la Asociación Mexicana de Sociedades financieras de objeto Limitado por el otro, con el fin de emitir a los derechohabientes del instituto combinar recursos provenientes de un crédito INFONAVIT con los de otro otorgado por un banco



comercial o una SOFOL, disponiendo así de un monto mayor de crédito que el que obtendrían por el préstamo tradicional de INFONAVIT. En el marco de dichos convenios, durante 2004 se otorgaron 3242 créditos.

Se diseñó el programa de Microfinanciamiento para mejora de vivienda destinado a la atención de familias con ingreso a partir de dos salarios mínimos, sin necesidad de establecer garantía hipotecaria.

Se pusieron en marcha las operaciones de un Programa de Hipotecas Transfronterizas, que aprovechando la infraestructura de las SOFOLES y la captación de remesas brindó opciones de inversión a más de 400 compatriotas en el exterior.

### **Mercado secundario de Hipotecas.**

El monto en circulación del total de los diversos instrumentos financieros emitidos por las SOFOLES Hipotecarias (como papel comercial y obligaciones), ascendió de poco más de 9 900 millones de pesos al cierre de 2003, a más de 18 100 millones de pesos en diciembre de 2004, lo que representó un incremento de casi 83 por ciento.

- La SHF participó en la compraventa de Bonos respaldados por Hipotecas, efectuándose en 2004 dos colocaciones por dos millones de pesos, generando con ello un flujo de recursos frescos para liquidar las obligaciones.

- EL INFONAVIT realizó durante 2004, la emisión de Certificados de vivienda por 1 958 millones de pesos. Estos instrumentos bursátiles, denominados en Unidades de Inversión y respaldos por créditos hipotecarios originados por el Instituto con plazos máximo hasta de 17.5 años., le permiten contar con recursos financieros adicionales a los recursos del Fondo, para financiar crédito hipotecarios.

## **Saneamiento Financiero de los Organismos nacionales de Vivienda.**

\*Recuperación de cartera y creación de reservas para cuentas incobrables.

- **INFONAVIT** Al mes de diciembre de 2004, su cartera total ascendía a 2.3 millones de créditos de los cuales 197 062, es decir 8.6 por ciento se encontraban vencidos; casi 51 mil, 2.3 por ciento, estaban en prórroga, y en caso de 544 210, al rededor de la cuarta parte, sus beneficiarios se encontraban sin relación laboral.

Entre enero y septiembre de 2004, el cargo al remanente del ejercicio fue de 8 721 millones de pesos, monto congruente con la estrategia de cubrir en forma acelerada contingencias potenciales de la cartera de créditos. El nivel de provisiones de incrementó 0.5 por ciento comparado con el mismo periodo del año. Con esto el índice de cobertura (estimación preventiva para riesgos crediticios/cartera vencida) aumento de 139.5 por ciento en septiembre de 2003 a 142.1 por ciento en septiembre de 2004.

Al mes de septiembre de 2004, el requerimiento de reservas preventivas para cubrir los riesgos de cartera ascendió a 53 299 millones de pesos correspondiendo 45 590 millones a riesgo crédito y 7 709 millones a riesgo de extensión. Adicionalmente, siguiendo una estrategia conservadora, se han constituido reservas excedentes por 12 244 millones de pesos, a efecto de cubrir riesgos potenciales de la cartera.

- **FOVISSSTE.** Al mes de diciembre de 2004 se logró una recuperación de la cartera de Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por un monto de 2 494.9 millones de pesos que representan un avance de 76.6 por ciento de la meta anual programada.

- **FONHAPO** Hasta diciembre de 2004, la cartera del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares se recuperó por una cantidad de 465.8 millones de pesos, 95.4 por ciento de la meta programada. Del total captado, 20 por ciento correspondió al sector público y 80 por ciento al sector privado.

Al mes de diciembre del 2004 el FONHAPO acumuló una reserva para cuentas incobrables por 750 millones de pesos.

### **Desarrollo de la productividad del Sector.**

- Apoyos a la producción de vivienda.
- Durante 2004 el fondo de Investigación Científica y Tecnológica para el Fomento de la producción y Financiamiento de Vivienda y el crecimiento del Sector Habitacional constitución por la Comisión nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) y el Consejo Nacional de ciencia y tecnología , llevó acabo la evaluación de las propuestas de la Convocatoria 2003 y financió 11 proyectos que en su conjunto representan una inversión de más de 10 millones de pesos.
- A partir del establecimiento de Programa de Vivienda Sustentable, se firmó en el mes de diciembre el acuerdo Especifico de Ejecución para la primera etapa del programa Conjuntos Habitacionales Sustentables ,entre la CONAFOVI , la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional del Agua, el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica, los organismos Nacionales de Vivienda para la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción y la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, en el que se establecen acciones y compromisos para contribuir a la presentación y mejoramiento del medio ambiente, a través de medidas de promoción y fomento para el uso eficiente de energía, agua y arbolar en los desarrollos habitacionales.

- El 26 de agosto de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Norma Mexicana Servicios de Superación y Verificación de la Construcción de Vivienda, que persigue garantizar la calidad de la edificación y de los productos y servicios para los consumidores, mediante el establecimiento de requisitos que deben cubrir las empresas dedicadas a estas actividades.

### **Coordinación intergubernamental y disminución de costos indirectos.**

- Durante 2004 se suscribieron 26 Convenios Modificatorios de los 31 Convenios de Coordinación para el Desarrollo de la vivienda y del Suelo firmados por 31 entidades federativas, a fin de prorrogar su vigencia y fomentar el proceso de desgravación habitacional, la homologación de reglamentos de construcción, de la elaboración de diagnósticos estatales de vivienda, la modernización de los catastros y de los Registros Públicos de la Propiedad y la constitución de reservas territoriales para la vivienda.
- En 2004 se llevó a cabo la instalación de los Consejos Estatales de Fomento a la Vivienda, llegándose a un total de 25 consejos en los que se efectúa la coordinación intergubernamental con la participación de todos los actores del sector en cada entidad.
- En 2004, el promedio nacional de los costos indirectos asociados a la edificación y titulación de la vivienda de interés social, relacionados con la tramitación de permisos y licencias y los impuestos derivados, representó el 4.12 por ciento del valor de la vivienda, monto inferior en 9.05 por ciento a lo registrado el año previo. La brecha por entidad federativa, entre los valores extremos de este indicador disminuyó en 8.8 por ciento respecto del 2003.

## **Registros Públicos de la Propiedad.**

- La CONAFOVI impulsó el **Programa Nacional de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad**, con el propósito de actualizar los procesos de operación registral de las entidades federativas, para abatir la poca certeza jurídica en la tenencia de la tierra y el alto costo de los trámites relativos a la producción de la vivienda.
- Esta Comisión aportó recursos financieros hacia aquellas entidades federativas que mostraron una actitud respectiva al programa, tales como Baja California, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, San Luis Potosí y Sinaloa ...”.

### **IV.5.ii. Administración Pública Sexenio 2006–2012.**

En este contexto el informe **del Plan Nacional de Desarrollo para la Administración Pública del sexenio del Presidente Calderón en el año 2007**, la Presidencia de la República expreso lo siguiente:

#### **“...2.13 Construcción y vivienda**

##### **Sector**

##### **Construcción**

Promover el desarrollo de los sectores de construcción y vivienda es un elemento esencial de la estrategia de la presente administración. Son sectores altamente generadores de empleos y que tienen el potencial de constituirse en motores del crecimiento de la demanda interna, reduciendo la sensibilidad ante fluctuaciones en la economía internacional. La construcción mantiene una vinculación directa con el desarrollo de una infraestructura moderna y eficiente y con la producción de satisfactores para demandas sociales como la vivienda.

## **Sector**

### **Vivienda**

La vivienda constituye la base del patrimonio familiar y es el centro de la convivencia y desarrollo social. Una vivienda de calidad, con certidumbre jurídica sobre su propiedad, permite a las familias generar mayor riqueza, tanto para las generaciones actuales, como para las futuras. Durante la presente administración, la política de vivienda tendrá un sentido preponderantemente social y buscará, en todo momento, ampliar el acceso de las familias de menores recursos a una vivienda, atendiendo sus necesidades, preferencias y prioridades a lo largo de su ciclo de vida.

Además se buscará promover herramientas de política pública para garantizar la seguridad jurídica de los proyectos de construcción y de vivienda, permitiendo un mayor acceso a fuentes de financiamiento formales. Contar con una vivienda propia permite a los ciudadanos adquirir y heredar un patrimonio a sus hijos.

La demanda habitacional tiene su origen en el comportamiento demográfico de la población. Las tendencias demográficas en un horizonte de 25 años (2005-2030) apuntan a que se integrará un promedio de 650 mil hogares nuevos por año. Con este ritmo, la demanda de vivienda alcanzará una cifra cercana a los 3.9 millones durante los seis años de la presente administración que, sumados a las 2.1 millones de familias que hoy requieren de habitación independiente, representa la necesidad de impulsar la oferta de 6 millones de viviendas. Asimismo, en secciones anteriores de este capítulo se han documentado los rezagos existentes en términos de desarrollo de infraestructura.

A esta demanda se agregan deficiencias e insuficiencias en la identificación del suelo apropiado para desarrollo económico y desarrollo habitacional por su disponibilidad de servicios e infraestructura, así como la necesidad de realizar mejoras o ampliaciones a más de un millón de viviendas que lo requieren, y de

hacer frente al fenómeno de habitaciones que se extendieron sin disponer de servicios como agua potable, drenaje o luz eléctrica.

A pesar de los avances y logros que se han obtenido en años recientes, el sector de construcción y de vivienda enfrenta una serie de retos para el futuro inmediato, por lo que la presente administración tendrá un objetivo general y sus respectivas estrategias:

## **OBJETIVO**

**Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.**

**ESTRATEGIA 17.1** Brindar certidumbre jurídica sobre la propiedad a través de la homologación de registros públicos de la propiedad, catastros municipales y rurales, y de la obligatoriedad del registro público de inmueble.

La modernización y homologación de los registros públicos de la propiedad y los catastros municipales y rurales, así como la obligatoriedad de registrar públicamente las propiedades inmuebles, son los instrumentos fundamentales para ofrecer la certidumbre jurídica para las familias y para los proyectos de construcción. Ello permitirá a las familias potenciar el valor de su patrimonio, garantizar su heredabilidad o transmisión de dominio sin conflicto, y acceder a fuentes formales de financiamiento en beneficio de su propia calidad de vida. En términos de la construcción, la certidumbre jurídica es necesaria para poder emprender proyectos más ambiciosos.

**ESTRATEGIA 17.2.** Ampliar la cobertura de atención y las opciones de financiamiento a la vivienda y construcción.

La disponibilidad de financiamiento para vivienda debe responder tanto a las diferentes necesidades, preferencias y prioridades de la población, como a la evolución que presenten las familias a lo largo de sus distintos ciclos. Para ello, es indispensable promover una mayor movilidad del patrimonio que permita a los hogares aspirar a mejorar el tamaño y características de su vivienda de acuerdo a su ingreso, capacidad de pago y necesidades específicas en cada etapa de su vida. Asimismo, es necesario fomentar el desarrollo de nuevos instrumentos y opciones de financiamiento que permitan a las empresas del sector conseguir los recursos suficientes para sus proyectos, así como diversificar el riesgo asociado a los mismos. El gobierno federal apoyará esta estrategia mediante el otorgamiento de seis millones de créditos para la construcción, adquisición o remodelación de vivienda.

**ESTRATEGIA 17.3** Incrementar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo económico y para la construcción de vivienda.

Para desarrollar esta estrategia se requiere impulsar los mecanismos financieros para la creación de reservas territoriales tanto con vocación económica como habitacional, en los tres órdenes de gobierno, sujetos a disposiciones que garanticen el desarrollo de proyectos de construcción y habitacionales en un entorno urbano ordenado, con certidumbre jurídica, con infraestructura adecuada y servicios sustentables.

**ESTRATEGIA 17.4** Reaprovechamiento de la infraestructura urbana y su equipamiento existente, reduciendo, por un lado, presiones en las finanzas públicas de los estados y municipios y, por el otro, el impacto que la ubicación de los proyectos de construcción y de vivienda pudiese tener en la calidad y costo de vida de sus habitantes.

En el contexto de la estrategia, se incrementará la participación recíproca de la Federación, los estados y los municipios para generar los incentivos necesarios para actualizar y homologar reglamentos, normas y códigos de



construcción por zonas geográficas y climáticas. Para ello se requiere de una adecuada coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno.

**ESTRATEGIA 17.5** Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda. La Ley de Vivienda establece el Sistema Nacional de Vivienda como la instancia de concurrencia de los sectores público, social y privado que permite definir y operar de manera concertada los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional en el ramo. Un aspecto decisivo en materia de planificación en el sector es el de dotar al Sistema Nacional de Vivienda de los instrumentos institucionales para cumplir con su mandato de ley. En este sentido, se impulsará un Sistema Nacional de Información e Indicadores dirigido a registrar las variables que permitan el análisis diagnóstico y prospectivo de las necesidades y las tendencias del crecimiento habitacional en el país, como un instrumento para la adecuada planeación de las estrategias y acciones públicas. Asimismo, se fortalecerá la acción coordinada de los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, con el fin de diseñar y desarrollar instrumentos jurídicos e institucionales que propicien una producción habitacional en armonía con un crecimiento urbano racional y sustentable.

**ESTRATEGIA 17.6** Generar un mayor dinamismo del mercado de vivienda seminueva y usada, y asistir para el desarrollo de un mercado eficiente y activo de vivienda para arrendamiento.

Para ello, se requiere de una mayor flexibilidad normativa para la sustitución y liquidación de hipotecas, una simplificación procesal y administrativa, así como una reducción de los costos de transacción asociados a la compra-venta y los traslados de dominio. Un mercado de arrendamiento activo permitirá atender a un segmento de la población que desea mantener flexibilidad de movimiento y que no desea constituir su patrimonio por la vía de la propiedad de una vivienda.

**ESTRATEGIA 17.7** Promover el mejoramiento de la vivienda existente y las condiciones para impulsar vivienda progresiva y la producción social de vivienda,

mediante nuevas alternativas de productos financieros y apoyos para la población de menores ingresos.

En este sentido, se estimulará la ampliación de la oferta sin garantía hipotecaria y se impulsarán mecanismos que fortalezcan la capacidad de ahorro familiar, de tal modo que se facilite a las familias mexicanas de menores ingresos el acceso a recursos que les permitan hacerse de una vivienda o realizar mejoras en la que poseen.

En base a lo expuesto y con el propósito de hacer realidad el derecho a la vivienda a que tienen las personas y familia en general se debe proponer, como de hecho lo estamos haciendo que las Viviendas Populares tengan el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables, salvo existencia de licencia judicial para vender en razón del fin por el cual fueron creadas, ya que éstas son de interés popular y encaminadas a otorgar un patrimonio a las familias mexicanas, en razón a que si las herramientas o medios de trabajo,( muebles no lujosos, entre otros) son inembargables no hay razón para que las casas de interés popular no lo sean.

#### **IV.6. Propuesta de Reforma al artículo 730 del Código Civil para el Distrito Federal, como solución a la problemática planteada.**

El artículo 730 del Código Civil vigente para el Distrito Federal establece lo siguiente.

“Artículo 730. El valor máximo de los bienes afectados al patrimonio familiar, señalados en el artículo 723, será por la cantidad resultante de multiplicar el factor 10,950 por el importe de tres salarios mínimos generales diarios, vigentes en el Distrito Federal en la época en que se constituyan el patrimonio, autorizando como incremento anual, el porcentaje de inflación que en forma oficial, determine el Banco de México. Este incremento no será acumulable. “.

De la simple lectura del citado artículo se concluye que se encuentra desactualizado el supuesto normativo antes mencionado, atendiendo al valor comercial de los inmuebles hoy en día y máxime el tráfico comercial y la actualización de los valores comerciales en esta Ciudad.

Con la reforma que se propone al artículo 730 del Código Civil para el Distrito Federal éste deberá quedar redactado así:

“Artículo 730.- Se equiparara al patrimonio familiar la adquisición o regularización de viviendas consideradas de interés popular cuyo valor máximo de los bienes señalados en el artículo 723 no exceda de veinticinco salarios mínimos anualizados.

Las viviendas populares o de interés social que sean adquiridas o regularizadas, serán inembargables, imprescriptibles e inalienables, salvo los gravámenes provenientes del financiamiento obtenido para su adquisición, formando parte del patrimonio familiar desde el momento mismo en que su adquisición o regularización se realice ante Notario Público”.

Lo anterior, busca el objetivo que se respete el fin para el cual dichas viviendas fueron creadas, constituyendo realmente un respaldo y patrimonio para la familia. Asimismo, de aceptarse la propuesta de reforma planteada estaríamos protegiendo el interés económico y social de la familia mexicana ya que muchas de estas familias, únicamente, tienen como patrimonio la casa en la que habitan y si esta, no se protege, estaríamos prácticamente mandando a la calle a este núcleo familiar.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La vivienda para el hombre, ha representado una superación para mejores condiciones de vida y por lo tanto, el derecho a la vivienda se debe proteger, porque muchas de las veces, con esto se constituye el único patrimonio de la familia.

**SEGUNDA.** En nuestro país, el proceso evolutivo de la vivienda está vinculado al proceso de desarrollo económico-político y a los constantes desplazamientos de la población en busca de trabajo o de una seguridad que no existe en su lugar de origen.

**TERCERA.** La respuesta del Estado a las necesidades de vivienda de los sectores de bajos ingresos, fue configurándose gradualmente en las décadas de los setenta y ochenta, para proporcionar lotes de terreno con servicios, primero, a los llamados pies de casa, y, posteriormente, a diversos apoyos para la vivienda progresiva, esto es, para que los propios interesados fueran construyendo su casa en la medida que lo permitieran sus posibilidades.

**CUARTA.** Las nuevas políticas del Estado en materia de vivienda, tienen la finalidad, entre otras, de buscar convertir al Estado en promotor y financiero, no en constructor, y así, lograr que la sociedad civil participe con mayores bríos en la generación de vivienda, contando para ello con recursos, según el tipo de vivienda, de los organismos públicos, del sistema bancario y financiero privados, partiendo de la premisa fundamental de que para avanzar en la solución del problema habitacional se requiere no sólo de una planeación adecuada y de subsidios sino de una participación más activa de todos los actores involucrados.

**QUINTA.** Las familias mexicanas, deben hacer valer en su beneficio, el principio constitucional referente a que todas las personas tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, asimismo, se pretende proteger el patrimonio de las familias para un adecuado desarrollo de sus integrantes.

**SEXTA.** La familia y el patrimonio familiar, han sido respetados aun en las épocas más aciagas que ha pasado la humanidad; en ella, ha tenido el hombre una opción para ejercer y preservar sus libertades, costumbres, tradiciones y forma de vida. Ha coadyuvando al desarrollo de los pueblos, porque en su seno también se reflexiona sobre problemas y aspiraciones sociales, razón por la cual, en la actualidad y como objeto de la presente investigación debemos preservar el patrimonio de familia.

**SÉPTIMA.** Para que la familia, esté en condiciones óptimas de cumplir su importante misión social, se requiere entre otras cosas, de un patrimonio que le sirva de base para satisfacer con decoro las más apremiantes necesidades de sus miembros. Para garantizar este patrimonio existe la figura jurídica del patrimonio familiar, el cual debe ser inalienable e inembargable, siempre y cuando esté registrado como tal.

**OCTAVA.** Nosotros, proponemos que las viviendas populares sean inembargables, imprescriptibles e inalienables, salvo existencia de licencia judicial para vender, atendiendo al objeto de su creación ya que éstas son de interés social y tienden a proteger el patrimonio de las familias de escasos recursos, además, si los utensilios o herramientas de trabajo son inembargables, no hay razón para que las viviendas populares no lo sean.

**NOVENA.** Con la modificación que se propone al artículo 730 del Código Civil para el Distrito Federal éste deberá quedar redactado en los siguientes términos:

“Artículo 730. Se equiparán al Patrimonio Familiar la adquisición o regularización de viviendas consideradas de interés popular cuyo valor máximo de los bienes no exceda de lo estipulado en el artículo 723 de este ordenamiento (veinticinco salarios mínimos anualizados).

Las viviendas populares que sean adquiridas o regularizadas, serán inembargables, imprescriptibles e inalienables salvo los gravámenes provenientes

del financiamiento obtenido para su adquisición, formando parte del patrimonio familiar desde el momento mismo en que su adquisición o regularización se realice ante Notario Público.

El acreedor hipotecario no sufrirá afectación en sus derechos, pero no podrá afectarse el mencionado patrimonio por deudas posteriores a su constitución.

Los Fedatarios Públicos, incluirán una cláusula expresa en las escrituras que al efecto autoricen, que refieran a este tipo de viviendas, con la finalidad de instruir expresamente al Ciudadano Registrador Público de la Propiedad para que realice las inscripciones que correspondan, desde el momento mismo en que se hubiere realizado la adquisición del inmueble.

La constitución de este patrimonio familiar estará exento de cualquier impuesto o derecho por su anotación ante el Registro Público de la Propiedad.”

**DÉCIMA.** Los patrimonios de familia ya constituidos e inscritos ante el Registro Público de la Propiedad continuarán vigentes. Lo anterior, busca el objetivo que se respete el fin para el cual, dichas viviendas fueron creadas, constituyendo realmente un respaldo y patrimonio para la familias. La problemática planteada, la pretendemos solucionar adicionando el artículo 730 del Código Civil para el Distrito Federal donde se haga efectiva esta propuesta.

## BIBLIOGRAFÍA

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho. 2ª edición, Editorial, El Colegio de México, México, 2000.

BANDERA OVALARIA, José. La Propiedad Horizontal o Propiedad por pisos. 2ª edición, Editorial, Planeta, México, 2002.

BAQUEIRO ROJAS, Edgard y BUENROSTRO BAEZ, Rosalía. Derecho de Familia y Sucesiones. 10ª edición, Editorial, Harla, México, 2000.

BATLE VÁZQUEZ, Manuel. El Derecho de Propiedad. 4ª edición, Editorial, Trillas, México, 2001.

BETETA, Ramón. El Gobierno de México ante los Problemas Sociales y de Vivienda. 2ª edición, Editorial, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1998.

BIONDI, Cit. Por PENICHE LÓPEZ, Edgardo. Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil. 6ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002.

CALLO, Emmanuel. La Multipropiedad en México. 3ª edición, Editorial, Siglo XXI, México, 2000.

CARNELUTTI, Francisco. Derecho Civil. 2ª edición, Editorial, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2000.

CATALÁN VALDÉS, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. 2ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

DE IBARROLA, Antonio. Cosas y Sucesiones. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002.

DE IBARROLA, Antonio. Derecho de Familia. 6ª edición, Editorial, Porrúa, México, 1990.

DE LA MATA PIZAÑA, Felipe y GARZÓN JIMÉNEZ, Roberto. Derecho Familiar. 2ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

DE PINA, Rafael. Elementos de Derecho Civil. T.III. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000.

FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. La Autoridad Legisladora de la Propiedad en México. 3ª edición, Editorial, Escuela Libre de Derecho, México, 2001.

FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. La Propiedad y la Expropiación. 2ª edición, Editorial, Escuela Libre de Derecho, México, 2002.

FLORÍS MARGADANT, Guillermo. Derecho Privado Romano. 7ª edición, Editorial, Esfinge, México, 1990.

GALINDO GARFIAS, Ignacio. Derecho Civil. Primer Curso. 8ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002.

GARZA, Gustavo. El Proceso de Urbanización en México. 2ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 2803.

GOMIZ, José y MUÑOZ, Luis. Elementos de Derecho Civil. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. México ante la Crisis del Siglo XXI. 2ª edición, Editorial, Siglo XXI, México, 2000.

GUZMÁN ARAUJO, Gerardo. El Condominio. 2ª edición, Editorial, Trillas, México, 2002.

JUÁREZ HERNÁNDEZ, Alberto. La Adquisición de la Vivienda en México. 2ª edición, Editorial, Diana, México, 2000.



MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario. Instituciones de Derecho Civil. T.IV. 2ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002.

MATEOS M., Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español. 2ª edición, Editorial, Esfinge, México, 2003.

MESSINEO, Francisco. Tratado de Derecho Civil. 2ª edición, Editorial, Bosch, España, 1990.

PÁRAMO, Juan José. El Fundamento de la Propiedad Individual. 5ª edición, Editorial, Trillas, México, 2000.

PÉREZ VERDIA, Alfonso. La Vivienda como Garantía Social. 6ª edición, Editorial, Cárdenas Editor, México, 2002.

PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

PLANIOL, Marcel. Tratado Elemental de Derecho Civil Francés. 3ª edición, Traducción de José María Cajica, Editorial, Cajica Puebla, México, 1996.

REMOLINA, Felipe. El Artículo 123. 4ª edición, Editorial, Trillas, México, 2001.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Alfonso. La Vivienda Popular en México. 2ª edición, Editorial, Planeta, México, 2001.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil, Bienes Derechos Reales y Sucesiones. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Fuentes Legales de Financiamiento a la Vivienda Popular. 3ª edición, Editorial, INFONAVIT, México, 1996.

TAPIA RAMÍREZ, Jesús. Bienes. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2007.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 2ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2007.

LEY DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL. 2ª edición, Editorial, Sista, México, 2007.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. 2ª edición, Editorial, Sista, México, 2007.

LEY SOBRE EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL. 2ª edición, Editorial, Sista, México, 2007.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

Enciclopedia Jurídica Omeba. 10ª edición, Editorial, Dris-Kill, Argentina, 2000.

## OTRAS FUENTES

AUTORES VARIOS. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. La Vivienda Comunitaria en México. 3ª edición, Editorial, INFONAVIT, México, 1999.

AUTORES VARIOS. Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática. Datos sobre la Vivienda. 2ª edición, Editorial, INEGI, México, 2000.

PODER EJECUTIVO. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. 2ª edición, Editorial, Presidencia de la República, México, 2004.

SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS. Programa Nacional de Vivienda. 2ª edición, Editorial, SAHOP, México, 1990.

### **FUENTES ELECTRÓNICAS**

<http://www.laviviendapopularenmexico.gob.mx>

<http://www.fovisste.gob.mx>