



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“CONSIDERACIONES ACERCA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE.”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADA EN DERECHO.**

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

**CLAUDIA SANCHEZ JUAREZ.**

**ASESOR: LIC. ERICK F. TAPIA HERNANDEZ.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A DIOS, A MIS PADRES,  
Y HERMANOS POR  
SU INFINITO AMOR  
Y PACIENCIA.

A MIS AMIGOS POR ESTAR  
CONMIGO SIEMPRE  
EN LAS BUENAS Y LAS MALAS

A mis profesores de la  
Facultad de derecho.

**“CONSIDERACIONES ACERCA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE.”**

## **INTRODUCCIÓN.**

### **CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CARÁCTER SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

<b>Contenido</b>	<b>Pág.</b>
1.1. Carácter social de la Constitución de 1917.	2
1.2. Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	11
1.2.1. Derecho constitucional a la vivienda.	15
1.3. Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	21
1.3.1. Seguridad social y la vivienda destinada a los trabajadores.	23
1.4. Diario de debates a la reforma constitucional al artículo 4° publicado en el DOF en 1983.	29

### **CAPITULO II.- SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE VIVIENDA EN MÉXICO.**

2.1. Exposiciones de motivos.	39
2.1.1. Exposición de motivos de las reformas al artículo 123 constitucional que dan origen al Infonavit y al Fovissste.	40
2.1.2. Exposición de motivos de la Ley del Infonavit.	43
2.2. Estadísticas de la oferta y la demanda de la vivienda.	48
2.3. Condiciones mínimas que debe tener la vivienda para satisfacer las características de dignidad y decoro.	53
2.3.2. Un segundo parámetro.	60
2.4. El derecho a la vivienda en el poder legislativo.	61
2.5. Métodos de interpretación constitucional.	63
2.5.1. Métodos de interpretación constitucional para Ignacio Burgoa.	65
2.5.2. Métodos de interpretación constitucional para Héctor Fix-Zamudio.	66
2.5.3. Criterios de interpretación constitucional para Edgar Carpio Marcos.	67
2.5.4. Interpretación del artículo 4° constitucional.	71
2.6. Contratos y licitaciones a empresas privadas.	75

### **CAPITULO III. GENERALIDADES DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

3.1. Garantías individuales.	78
3.2. Garantías sociales.	88
3.3. Aspecto ius positivista e ius naturalista.	95
3.4. Derecho público subjetivo y obligación correlativa del estado.	107

#### **CAPITULO IV.- EL DERECHO A LA VIVIENDA REGULADO COMO GARANTÍA.**

4.1. Generalidades.	112
4.1.2. Diferencias entre derechos humanos y derechos fundamentales o garantías.	114
4.1.3. Clasificación de los derechos humanos.	118
4.1.4. El derecho a la vivienda como derecho humano en el ámbito internacional.	120
5.1. Propuestas del marco legal agrario vigente para coadyuvar en el ordenamiento urbano y el abastecimiento de vivienda.	126
5.1.1. Legislación aplicable y procedimientos que esta contempla.	128
5.1.2. Las inmobiliarias con carácter social en México.	130
5.2. El caso de la “Inmobiliaria Magdalena Chichicarpa, S.A. de C.V.”, en Huixquilucan, Estado de México.	133
5.2.1. Antecedentes del proyecto, del plan de negocios y de la inmobiliaria ejidal.	134
5.2.2. Antecedentes del ejido de la “Magdalena Chichicarpa”.	138
5.2.3. Organización Interna de la empresa inmobiliaria ejidal.	142
5.3. Objetivos del proyecto.	144
5.4. Impactos negativos de la no aportación de tierras de uso común del ejido a la empresa inmobiliaria ejidal.	151
5.6. Enlaces de negocios de la empresa inmobiliaria ejidal con inversionistas privados.	156
5.6. Posible modelo para otros núcleos agrarios, para la iniciativa privada del país y para una política pública sustentable.	160
<b>CONCLUSIONES.</b>	165
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	167

## INTRODUCCIÓN.

El carácter social que contiene la constitución de 1917, ha sido plausible por los estudiosos del derecho de todo el mundo, en este aspecto, será de vital importancia tocar en el primer capítulo los aspectos históricos que dieron paso a ese contenido dentro del texto constitucional. Lo anterior, será de vital importancia para comprender la inserción del derecho a la vivienda digna y decorosa dentro del mismo, en primer momento contemplada solo para los trabajadores y posteriormente con su incorporación al artículo 4 de la Constitución.

Posteriormente, veremos en el segundo capítulo como se lleva a cabo el abastecimiento de esas viviendas en México, así como los criterios al proporcionarla que actualmente se llevan a cabo, para concluir el mismo dilucidando si es un derecho real que tiene una protección como garantía o no existen los mecanismos para llevarse a cabo adecuadamente y de acuerdo al principio enmarcado en el precepto constitucional.

El tercer y cuarto capítulo contendrán respectivamente algunos aspectos relevantes de las garantías individuales y el cuarto señalará algunos aspectos o generalidades de los derechos humanos y algunos documentos vigentes que lo reconocen la garantía de la vivienda en el mundo. Por lo que, tendremos que acudir al análisis de la garantía y las obligaciones que entraña al Estado y sus autoridades, pero sobre todo, hasta donde podría extenderse este derecho, que tan importante es la interpretación constitucional en el ejercicio de este derecho y si la redacción del artículo 4 es benéfica para su fin y si existe diferencia con el derecho contemplado en el artículo 123.

En el último capítulo entraña una solución práctica y actual que se lleva a cabo en el Estado de México para abastecer a una comunidad en vivienda, en la que tratamos los aspectos más relevantes como la proyección de abastecimiento de vivienda, funcionamiento y organización.

A lo largo del desarrollo del presente trabajo propondremos algunas modificaciones al sistema de abasto de vivienda en México, una vez que justifiquemos la necesidad del cambio actual en el otorgamiento del derecho a la vivienda como garantía en México.

**CAPITULO I.  
ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CARÁCTER SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**1.1. CARÁCTER SOCIAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

**1.2. ARTÍCULO 4° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS.**

**1.2.1. DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA.**

**1.3. ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS.**

**1.3.1. SEGURIDAD SOCIAL Y LA VIVIENDA DESTINADA A LOS  
TRABAJADORES.**

**1.4. DIARIO DE DEBATES A LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 4°  
PUBLICADO EN EL DOF EN 1983.**

## CAPÍTULO I

### 1.1. CARÁCTER SOCIAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Los ordenamientos jurídicos especialmente las Constituciones Políticas son el producto de variaciones económicas, sociales, culturales y resultado de guerras civiles, en procesos más dramáticos. Podríamos inferir en base a la dialéctica histórica que las catástrofes humanas producen Constituciones. No es esto una visión fatalista de la historia y las instituciones, sino una reflexión de las mismas; en México pasó igual. “La Revolución mexicana, como todo hecho histórico, es variable con el paso del tiempo y compleja en su organización y desarrollo. Surge como una protesta de tono eminentemente político frente al régimen del porfiriato; pero quienes van participando en ella, quienes van haciéndola, le imprimen la huella de sus ideas, de sus intereses, de sus aspiraciones.”<sup>1</sup>

La Revolución Mexicana fue un proceso desordenado. Las ideologías no eran precisas y cada caudillo o revolucionario tenía un ideario propio y un proyecto de nación distinto. Aún así, hubo consenso en ciertos aspectos ideológicos como la no-reelección, el gobierno democrático, reestructuración de ejidos y sobre todo, se buscó dotar de un sentido social a un nuevo ordenamiento que rompiera con la tradición liberal del siglo XIX. La Revolución intentó impulsar a las inmensas masas no reconocidas, en la toma de decisiones nacionales.

México, como sabemos, fue de los pioneros en tomar en cuenta cuestiones sociales en un proyecto de Carta Magna. Para principios del siglo XX, ni siquiera las legislaciones más avanzadas, que se consideraron como modelos clásicos para todos los países subdesarrollados, habían contemplado esta idea en sus cuerpos normativos. Sólo Alemania casi simultáneamente con México incorporó a su Constitución los principios de derecho laboral y seguridad social, que daban al trabajador un trato especial como miembro de un sector con largas luchas buscando su reivindicación. El artículo 123 constitucional, no es una disposición que otorgue una mejora arbitraria al sector obrero, sino que su espíritu tiene como fin el equilibrio en los factores de la producción.

---

<sup>1</sup> Blanquel, Eduardo. *Historia Mínima de México*. 2ª ed., El Colegio de México, pág. 137

La Constitución no podría haber sido de otra forma, sus artículos ya no serían más orden o capricho de un dictador o una aristocracia porfiriana. Fue quizás hasta esta Constitución, sin desmerecer los logros de las anteriores Constituciones principalmente la de 1824 y la reformista de 1857 como leyes fundamentales en pro del federalismo, esta última, fue la que más aglomeró y tomó en cuenta demandas populares. Así la causa revolucionaria no sólo la doto de legitimidad, sino que a su vez, la doto de un contenido social sin precedentes en la historia de nuestro país.

Las fuerzas políticas, en este caso, también de un verdadero eco revolucionario, plantearon un poder real en el constituyente de 1917. Basta entender que las demandas regionales brindaron un duro piso ideológico a los congresistas, permitiendo que estos tocaran suelo firme en la toma de decisiones sobre el nuevo proyecto constitucional encabezado por Carranza.

Los cuerpos legales, en especial las Constituciones, pretenden ordenarse de acuerdo con la “decisión”. Es decir llevar la decisión política, objeto del mosaico que la formó (guerras, ideologías, historia) por encima de toda preconstrucción jurídica. Ir más allá de las estructuras anteriores, de todo prejuicio legal. De acuerdo con Carl Schmitt el poder se debe fundar en la decisión, no en el cálculo ni la norma. Esto ocurrió con la Constitución de 1917. Las decisiones rebasaron las construcciones jurídicas de la época o por lo menos lograron neutralizarlas con un texto genuino.

Según Schmitt, no es realizable ni deseable construir la sociedad en relación con reglas generales. Establece la hipótesis de decidir para el caso concreto de acuerdo con las necesidades inmediatas. Lograr medidas concretas en el momento, antes que leyes generales. “De ahí que la norma ha de subordinarse al imperativo de la voluntad resolutive. Las leyes se han hecho para las sociedades, y no las sociedades para las leyes, digo: la sociedad en todas las circunstancias, la sociedad en todas las ocasiones.”<sup>2</sup>

Uno de los aspectos importantes para el teórico alemán es el papel que juega la democracia en la toma de decisiones de una nación. Ya que la historia de la disciplina política, y

---

<sup>2</sup> citado por Silva-Herzog Márquez, Jesús. *La idiotez de lo perfecto: miradas a la política*. FCE, pág. 41

un tanto la jurídica, desde sus gérmenes occidentales con Aristóteles y Platón han vislumbrado en el concepto de democracia el motor de toda acción política correcta.

La democracia marcha por buen camino. Según Schmitt, la democracia es profundamente antiliberal. Toma como base de su teoría el antagonismo: la democracia es identidad entre gobernantes y gobernados (homogeneidad). Así el poder político de una democracia auténtica reside en eliminar o separar lo extraño e irregular, que amenace la homogeneidad. La democracia intenta desechar lo ajeno, y el liberalismo pretende unirlos. Existe una contradicción entre la democracia homogénea y la conciencia liberal del individuo.

Por esta razón Schmitt no acepta, como pocos autores clásicos, que los materiales de la Constitución sean esencialmente jurídicos. La Carta Magna o Ley fundamental no es norma únicamente en su espíritu, sino es decisión política en la mayoría de su sentido cultural y social. Debido a esto, Schmitt ve en el positivismo una práctica desprovista de toda conciencia crítica, una especie de idolatría constitucional. Adorar la cosa sin entender su contenido.

“Schmitt rompe así con el principio básico del pensamiento constitucional: el sometimiento del poder al derecho, la limitación del poder. La despersonalización del poder. En pocas palabras, niega la posibilidad de domesticar jurídicamente la fuerza.”<sup>3</sup> El jurista alemán, como dice Silva-Herzog, eleva el imperativo de la política de democracia a fuente del derecho constitucional. Lo último es el valor de la Constitución de 1917, ya que su elaboración no fue caprichosa o resultado unilateral de una sola denuncia social, sino que por primera vez en los anales constitucionalistas de la nación mexicana, se logró adaptar una proclama popular en las letras que le dieron forma. Los grupos sociales fueron los beneficiados, incluso por arriba del individuo.

Varias fuerzas sociales lograron cabida en el texto constitucional, principalmente obreros, campesinos, jornaleros, estudiantes, además de la clase heredera de los caudillos; que posteriormente formaría parte de la familia post-revolucionaria en el partido hegemónico del

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 42

siglo XX. Esta custodia de la clase directamente beneficiada por la Revolución trajo paulatinamente vicios que agotaron el modelo constitucional en su sentido original.

Aún así el proyecto se concretó satisfactoriamente. “Y esto sólo era posible si a la igualdad jurídica del viejo liberalismo se le agregaba una buena dosis de igualdad económica y social. Si a los antiguos derechos individuales ya indiscutibles se adicionaban los nuevos derechos sociales. Si las tesis esencialistas (sic) del derecho natural eran revisadas a la luz de una noción histórica del hombre y su libertad; del hombre y su propiedad, y del hombre frente a otros hombres. Si, por último, el Estado, abandonando el papel de mero vigilante del proceso social, se convertía en el promotor fundamental de su mejoramiento.”<sup>4</sup>

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917, es una expresión de principios rectores en la vida de inicio del siglo XX del país, tendientes a la justicia social. Mantiene una vigencia y permanente capacidad de actualización. El equilibrio inicial entre garantías individuales y sociales, afronta la peculiaridad mexicana en torno a las garantías, partiendo del entendimiento de una composición que incluye dos vertientes: el sujeto y el grupo social. Las dos vertientes se han venido decantando, con la idea que su principal finalidad es el bienestar de los gobernados.

La dinámica constitucional puesta en marcha desde el momento de su publicación, resulta compleja. Desde la evolución de sus instituciones, se ha ido adecuando el contenido de los preceptos a la cambiante realidad social. Esta característica de nuestra Carta Magna se da precisamente a partir de la complementariedad de derechos. Ya sean individuales o sociales pues unos y otros tienen referencias en los niveles opuestos.

Así, los derechos individuales existen en relación con la sociedad, incluyendo en ella tanto a los individuos, como a los grupos y al Estado mismo; en tanto que los derechos sociales se concretan siempre en los individuos que integran grupos. Por tal razón, el complemento entre los derechos individuales y sociales en la Constitución mexicana, permite arribar un concepto de auténtica democracia.

---

<sup>4</sup> Blanquel, Eduardo. *Op. Cit.*, pág. 145

Es importante desarrollar un diálogo para un correcto ejercicio de empatía entre los actores del país. Entre la decisión política, órganos estatales y necesidades sociales. De ahí deriva un esfuerzo de decantación constitucional. La decantación debe ocasionar que la realidad sea materializada en reformas al texto, y que a la vez, éste incida directamente en nosotros y nuestras vidas. La actividad social de nuestro constitucionalismo ha permitido incorporar y revalorar conceptos que le han fortalecido: integran su contenido, crean nuevos órganos y controles para la estructura jurídica del país. Siempre con afán de conservar su fidelidad y congruencia con los principios ideológicos originarios.

La Constitución de 1917 es una creación única por las características que la hacen un ordenamiento maleable y flexible en su contenido. Es así como se perfeccionan las Constituciones, más allá de premuras e intenciones radicales de abrogar todo el cuerpo legal para crear uno nuevo. Todos los procesos sociales y culturales de una nación no aparecen de forma instantánea, sino que más bien son cambios que se van concatenando unos a otros en un procedimiento gradual y medido. Es así, como de acuerdo con los cambios que se susciten en la sociedad, se deben ir adecuando las reformas a cada artículo. Nunca adelantándose a los acontecimientos.

No se pueden profetizar hechos futuros que cambian las vías de una nación. Una Constitución puede ser derogada y reformada varias veces, aquí no importa tanto las enmendaduras y adiciones que se realicen; sino que sean de utilidad para la población. Eso es en esencia el pacto social. No se trata de crear un modelo de Constitución diferente, ni impregnar de una ideología diversa al espíritu de la ley; más bien se trata de actualizar ese pacto –el mismo pacto original- una y otra vez. Las ocasiones necesarias. Ejemplo de esto es el constitucionalismo norteamericano.

En 1774 los líderes coloniales se reunieron en un primer congreso para boicotear el comercio británico. Un año después se estableció un segundo congreso asumiendo la función de un gobierno nacional, y las colonias proclamaron la guerra a Inglaterra. El congreso reunido en Filadelfia suscribió la Declaración de Independencia, redactada por Thomas Jefferson y aprobada por unanimidad el 4 de julio de 1776 por los representantes de las trece colonias.

Los autores de la Constitución norteamericana estaban concientes de que debían hacer un documento perdurable, pero de modo alguno modificable. No ocasionar una ley hermética e inmutable. Para esto debía irse adecuando a los cambios, y seguir el ritmo de crecimiento de la nación. EE.UU. fue y siempre ha sido un país en constante crecimiento, intervencionismo y conquistas. Por ello, la Constitución ha sido enmendada 27 veces desde 1789. Ese mismo año se hicieron diez enmiendas que se conocieron como la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*).

La Constitución mexicana de 1917 ha sido la más duradera en nuestro régimen jurídico. El centenario ya no se ve tan lejos, y parece que lo cumplirá. No tiene la edad de la Constitución estadounidense, pero sin duda esta Constitución reúne sino la historia mexicana desde su inicio como nación independiente, si reúne en su lectura entre líneas los acontecimientos de todo el siglo XX. Desde la reforma de Álvaro Obregón de 1921, hasta las últimas reformas de 2007 del presidente Felipe Calderón. En total se han acumulado 446 reformas.

Aunque las condiciones propias de principios del siglo XX han cambiado demasiado, no se puede pasar por alto el esfuerzo social y revolucionario de la Constitución. Como advirtió Eduardo Blanquel el cambio de condiciones fueron casi inmediatas: “A un lustro de iniciada la revolución, el país se mostraba como lo que verdaderamente era: un mosaico humano con necesidades tan distintas, y a la vez tan encontradas que escapaban a toda forma posible de verdadera organización nacional.”<sup>5</sup>

Debido a esto, hay quienes manifiestan un rezago constitucional en base a su anacronía. El maestro Jaime Cárdenas nos dice al respecto del silencio de la Constitución en algunos temas: “Pensemos que no se aborda suficientemente en nuestra Constitución problemas como el indigenismo, la videocracia, la participación ciudadana y los movimientos sociales o la integración económica internacional; que el numero de reformas ha sido tal y tan coyunturales que la harían irreconocible para los constituyentes”<sup>6</sup>.

Algunos autores señalan como propuesta crear un nuevo ordenamiento: “Una nueva Constitución, simbólicamente, separa lo viejo de lo nuevo. No implica una ruptura con el orden

---

<sup>5</sup> Ibid., pág. 144

<sup>6</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional*. UNAM, pág. 37

jurídico antiguo pues debe nacer de ese orden y estar fundamentado en el; pero, como entre las generaciones, representa una generación distinta. El México de agosto de 1995 no es el mismo al del año 1917, ni siquiera al anterior, a enero de 1994, ni el de las elecciones presidenciales de 1994. Es diferente y demanda proyectos nuevos, y hay que empezar por lo fundamental, pues se desea inaugurar una nueva era política”<sup>7</sup>.

Quizás un proyecto de nueva Constitución sea de beneficio para el régimen político y jurídico del país. El proyecto luce arriesgado y ambicioso, tal vez demasiado presuntuoso para las condiciones políticas de inestabilidad y competencia que permanecen actualmente. El acuerdo de actores y fuerzas políticas parece muy utópico para la creación de una nueva Constitución, bastaría simplemente con reformas estructurales y de raíz a algunos aspectos en los que la Constitución actual se muestra omisa o difusa.

Sin embargo, las deficiencias y limitaciones que nos denuncia Cárdenas Gracia son reales y de suma importancia para el mejoramiento de nuestra Carta Magna y por consiguiente, de toda nuestra estructura jurídica. Es cierta la anacronía que muestra la Constitución en ciertos temas, y también es una realidad la disfuncionalidad principalmente en la división y separación de poderes, así como el reparto de facultades entre los niveles de gobierno.

“La Constitución de 1917 desbalancea los poderes y esto se sabe desde el proyecto de Venustiano Carranza; el Poder Ejecutivo está sobre los demás: el Legislativo, sin control y el Judicial, con mínimos poderes aun con la reforma de 31 de diciembre de 1994. A nivel vertical, la federación, por encima de los estados y municipios. Sin órganos de control autónomos”<sup>8</sup>.

Es necesario trabajar en dichas modificaciones no sólo de forma, sino con cambios torales que transformen las condiciones legales del país. Estudios críticos al ordenamiento y analíticos de las instituciones, como el de Cárdenas Gracia son necesarios para comprender las dificultades que presenta nuestra Constitución en cuanto a su contenido como a su teleología. El embudo constitucional debe necesariamente desembocar en la dimensión social. El núcleo podrá ser el individuo, pero siempre la extensión debe ser social. La población mexicana es tradicional, y

---

<sup>7</sup> Ibid., pág. 39

<sup>8</sup> Ibid., pág. 43

aspectos como la familia, la comunidad y los grupos sociales son necesarios para preservar las esencias culturales.

Preservar o mantener las condiciones propias de nuestra cultura es preocupación del Estado tanto como de los propios individuos, pues son únicamente ellos quienes modifican los estándares culturales que mantienen unida a una nación. Los procesos actuales de globalización y neoliberalismo acelerado son de importancia para el campo del derecho, especialmente para el derecho constitucional e internacional. Tanto los tratados o convenios internacionales como la misma Constitución son el pilar de la mayoría de los ordenamientos jurídicos alrededor del mundo. En México se puede revisar el artículo 133 constitucional.

Las reformas tendrán en cuenta estos cambios históricos en los modos de producción manejados principalmente por los países potencias, corporativos y grandes industrias. Una forma de la globalización es la “mundialización” que se reduce a ser otra visión de la misma. La mundialización da más énfasis al individuo y olvida a los grupos sociales, en su mayoría a los marginales, *ghettos* o cualquier otra forma de unión social para afrontar calamidades económicas o resistencia a las nuevas formas mundiales.

Al respecto nos dice Juan Ramón Capella. “La mundialización significa ante todo interdependencia. La acción se entrelaza globalmente y las consecuencias de la intervención humana resultan crecientemente distantes y laberínticas. La mundialización impone una nueva estructuración del espacio y de las distancias, por una parte, y del tiempo, por otra”<sup>9</sup>.

Como podemos observar, para Capella, la globalización es vista como mundialización, que un proyecto por unificar los patrones humanos a uno solo (de ahí la idea de una nueva Babel, como segundo intento de homogenización de la humanidad). El ciudadano es un individuo autónomo. La función del Estado es establecer los medios para lograr la satisfacción de las personas, a través de la introducción de nuevos mercados y la satisfacción de necesidades primordiales, en ocasiones simplificadas a necesidades consumistas. El Estado ahora sólo crea medios y vínculos para el bienestar, más ya no los garantiza. Así se muestran las tendencias del Estado actual post-moderno.

---

<sup>9</sup> Capella, Juan Ramón. *Fruta Prohibida: una aproximación histórico-teórica al estudio del Derecho y del Estado*. 3ª ed., Trotta, pág. 240

Debido a esto, el autor español Juan Ramón Capella nos advierte de esta utopía colosal. Otro intento llevado más allá de los límites de las capacidades humanas. La mundialización es la doctrina más caprichosa de la historia. “Una nueva cultura, babélica, presencia el enfrentamiento de tendencias contrarias: el impulso a la barbarización de todas las relaciones sociales, que puede desembocar en tiranías integrales y catástrofes sociales duraderas, y la debilitada tendencia a un ulterior afianzamiento, contra las desigualdades estructurales, del proceso de democratización”<sup>10</sup>.

Las catástrofes si bien son devastadoras y terribles, se pueden evitar en algunos casos. Aunque en las tesis de Capella se muestra una visión muy sombría del proceso de globalización, el hecho es que hasta el momento no ha traído grandes mejoras, sobre todo a los países en vías de desarrollo como el nuestro; en donde la democracia no está totalmente afianzada. Más bien la “mundialización” ha ocasionado una separación mayor entre las clases sociales y las polarizaciones de la economía mundial, siendo los sectores desprotegidos víctimas de la indiferencia.

El problema se agudiza cuando se piensa en los grupos sociales. En la actualidad se da más valor al individuo como unidad; principio y complemento de todas las cosas, parece que los grupos sociales pasan a segundo plano. Sectores sociales buscan no desaparecer y formar una continua presencia en la sociedad, en las agendas públicas. Así es importante reubicar las necesidades colectivas por encima de lo demás.

Tomando en cuenta esto, la incursión de estipulaciones de carácter social en la Constitución son esenciales para contrarrestar los efectos globales. La advertencia de Juan Ramón Capella no se debe tomar a la ligera o como producto de una esquizofrenia globalifóbica, sino que es importante entender las consecuencias de las nuevas directrices. El derecho y la política no pueden convertirse en un mero instrumento retórico o de impulso personal para los actores gubernamentales y políticos. “La filosofía política y del derecho contemporánea ha elaborado teorías de la justicia que acaban siendo más bien teorías acerca de las condiciones de uso de la palabra <justicia>”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ibid., pág. 240

<sup>11</sup> Ibid., pág. 289

Se debe brindar atención a los grupos sociales, ya que consiste en una obligación del Estado; es un motivo fundamental de sus fines y alcances, pues es parte de los objetivos mismos de su creación. Olvidemos el discurso de la deuda histórica que se tienen con determinados grupos desvalidos y marginados, lo importante ahora no es pagar deudas, pues eso resulta absurdo para la función estatal. Se tendría que recompensar a casi toda la población sin pensar en los muertos. Ahora el Estado sólo tiene el deber de buscar una estabilidad social, equilibrar de algún modo a los sectores sociales más desiguales y opuestos.

## **1.2. ARTÍCULO 4° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El artículo 4° de nuestra Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto redactado por el Constituyente de 1917 fue transferido en sus dos párrafos al inicio del cuerpo del actual artículo 5° en virtud de las reformas publicadas en 1974. Desde su aparición en la Carta Magna de Querétaro, el contenido del artículo 4° fue ubicado durante 57 años como un rubro de libertades sociales.

Sin embargo, con motivo de las ocho reformas y adiciones que desde 1974 hasta el 2001 se han hecho al texto del artículo 4° constitucional, en los periodos de los mandatarios: Luís Echeverría Álvarez (1974), José López Portillo (1980), Miguel de la Madrid Hurtado (-dos reformas- 1983), Carlos Salinas de Gortari (1992), Ernesto Zedillo Ponce de León (1999) (2000), y Vicente Fox Quesada (2001), se fueron introduciendo en su campo normativo diversas garantías de naturaleza tanto social como individual, conformándose un artículo heterogéneo. En él se establecen normas de derecho pragmático, personales, sociales, estructurales etc.

“Estos derechos, si bien desde un punto de vista teórico y didáctico aparecen en forma asistemática, representan la factibilidad jurídica de convergencia entre aspectos materialmente diversos dentro de la unidad de conjunto de los preceptos constitucionales, y son muestra de su naturaleza expansiva que permite, en congruencia con el resto de sus postulados, la ampliación o precisión de sus alcance, en razón de la evolución de la sociedad”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> H. Cámara de Diputados LV Legislatura. *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de su Historia*. Miguel Ángel Porrúa, pág. 1147

Las reformas y adiciones al artículo 4° de la Constitución se refieren principalmente a lo siguiente:

- a) La igualdad jurídica de sexos.
- b) La libertad de procreación; protección y fomento del núcleo familiar y la paternidad responsable.
- c) El derecho a la protección de la salud; distribución de competencias entre la Federación y los estados para la prestación de servicios en ese campo.
- d) Derecho de desarrollo en un medio ambiente adecuado.
- e) Derecho a la vivienda y apoyo institucional para tal fin.
- f) Derechos de la niñez; la responsabilidad de los padres y el apoyo institucional para la satisfacción de las necesidades de los menores y salvaguarda de dichos derechos.

En dicho sentido, las iniciativas que materializaron los enunciados que integran el artículo 4°, recogen algunos ideales consignados por documentos, artículos, así como legislaciones internacionales, nacionales o regionales; adoptados por nuestro país. También las propuestas realizadas en diversos foros a favor de los derechos humanos relativos a la familia, la mujer, la niñez, la salud y la vivienda.

En relación con el artículo 4°, puede plantearse el concepto de seguridad familiar como contenido esencial del mismo, complementado por conceptos como la igualdad jurídica de los sexos y derivados de éstos en cuanto a la organización y desarrollo familiar; la planificación familiar informada y libre; el derecho del menor a la subsistencia y a la salud física y mental; el derecho a la protección de la salud y la vivienda. Como observamos este artículo con sus ocho reformas, ha creado elementos interrelacionados, que vistos conjuntamente aterrizan directamente en el bienestar familiar.

El proceso del artículo ha propiciado ajustar derechos crecientes a las demandas sociales. Así se extiende el campo de garantías que se dirigen hacía el aseguramiento de condiciones materiales, culturales y sociales necesarias para el desarrollo de los mexicanos. Los derechos contenidos en el artículo 4° se cimientan en décadas de aspiraciones en la nación mexicana, y son disposiciones compatibles con las claras finalidades de justicia social que determinan a nuestra Ley fundamental.

“La seguridad familiar queda trazada e incorporada a la Constitución con los derechos a formar, organizar y desarrollar una familia; así como con los deberes y obligaciones que ello conlleva, complementados con los apoyos estatales para contar con las condiciones materiales y sociales necesarias para tal propósito: la vivienda y la protección a la salud”<sup>13</sup>.

Para muchos autores, la familia un elemento básico del tejido social y espacio primario del desarrollo de los individuos, es de importancia indiscutible para la vida social. Cualquier propósito de desarrollo cultural, espiritual o económico, sin una estructura sólida en el aspecto familiar estará vulnerable al fracaso. La familia, como núcleo y grupo social básico en todas las civilizaciones, emana de forma natural a partir de la relación de parejas, ocasionando parentescos que establecen vínculos de orden y grado diversos: morales, sentimentales, jurídicos y solidarios.

La familia posee una relevancia en los estándares sociales y niveles de socialización, porque diversas relaciones o vínculos encuentran en ella su concreción. Por consiguiente, las relaciones y hechos familiares necesitan de la atención constitucional, para que una vez adquiridas, las instituciones jurídicas establezcan deberes y derechos a los miembros familiares.

Así, al ser la familia el espacio donde brotan los rasgos del individuo, tanto su temperamento como carácter, ya sea uno genético y el otro formativo, hace moldear al final una personalidad propia. Estos representan para la acción estatal un compromiso real, de establecer medidas en los niveles económicos, sociales y culturales que vinculen a dicho núcleo y permitan la realización de sus cometidos.

Las decisiones políticas, traducidas en medidas legislativas, para que en el seno familiar se desarrollen sus miembros, es un indicador del compromiso de valor público que asume un Estado respecto de sus ciudadanos. Dichas decisiones encausadas a la protección de la familia, son lo que varios autores conciben como “seguridad familiar”, y constituyen la substancia del texto del artículo 4° de la Carta Magna.

---

<sup>13</sup> Ibid., pág. 1149

La normatividad jurídica relativa a la familia, no había sido agrupada, hasta el momento constitucional actual, en algún apartado o título específico a nivel de imperativo constitucional. Así, el artículo 4° representa un avance de lo que en derecho civil se denomina derecho familiar, como una rama joven y novedosa de la corriente civilista.

“Con la idea de fortalecer y fortificar a la familia, y para que ella cumpla con su importante función –sin la cual el cuerpo social carecería de catalizador básico para su desenvolvimiento–, se ha dado lugar al concepto de seguridad familiar, que interrelaciona los derechos y deberes de los miembros de la familia con los compromisos y las acciones de las instituciones estatales para asegurar y proteger las condiciones necesarias para la vida de los núcleos antes señalados”<sup>14</sup>.

Sin tomar menos importancia a las garantías individuales que convergen en diversos párrafos del artículo, es preciso, partir de la naturaleza del precepto en general, que se adscribe en enunciados de legislación social. Es necesario retomar el concepto de seguridad familiar, que luce como el elemento dominante de su contenido.

La idea de seguridad familiar comprende la proporción exacta, orientación, asistencia y protección por parte de la actividad estatal al factor básico de la sociedad: la familia. A partir del reconocimiento de los derechos y deberes fundamentales de sus integrantes, tanto en los aspectos personales e individuales como en los que desarrollan al interior del núcleo familiar, es decir, como pareja, padres e hijos.

“La consagración constitucional de las garantías de la persona en su aspecto físico y social, constituye un elemento jurídico primario de la seguridad familiar; éstas se interrelacionan entre sí y con las sociales. Así por ejemplo, la voluntad para unirse en pareja y procrear supone el ejercicio de una garantía individual de libertad, pero a la vez de igualdad jurídica entre hombres y mujeres, ya que ella permite asumir una decisión y un compromiso en condiciones semejantes de derechos y obligaciones”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Ibid., pág. 1150

<sup>15</sup> Ídem.

Como podemos observar, la interrelación de derechos sociales con el ejercicio de una garantía individual no se contraponen en ningún sentido, sino que se complementan satisfactoriamente, ya que lo social siempre tendrá como punto de partida al individuo; agente con una conciencia autónoma. El individuo dispone lo que se realizará en cuanto a la familia y demás grupos sociales, si bien se van acumulando las decisiones de las personas y al final se da paso al dictado de la mayoría, el núcleo indispensable y génesis del compromiso social es el individuo mismo.

### **1.2.1. DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA**

La vivienda está íntimamente vinculada al ser humano. Es el lugar del hombre en el universo, espacio de su intimidad, lugar diario de encuentro consigo mismo, ámbito donde concreta realizaciones personales y cimiento de su vida verdadera. Es en la vivienda donde se desarrolla, en su parte más auténtica y sincera, la trayectoria de los seres humanos. Una casa adecuada permite que quienes la habiten tengan una existencia saludable. En síntesis es lugar de integración y concurrencia de anhelos personales y satisfacciones comunes. No es exagerado señalar que la vivienda es el pequeño cosmos del hombre.

En un estudio retrospectivo sobre la vivienda en México, Ignacio Ovalle refiere: “la vivienda es una condición básica para la reproducción de la fuerza de trabajo de la población. No obstante, es imposible, para la mayor parte de los pobladores del país, satisfacer tal necesidad, debido a sus exiguos ingresos en comparación con los costos que representa obtener una morada adecuada”.<sup>16</sup>

También se nos menciona al respecto del problema de vivienda. “En el campo, el acceso de la mayor parte de la población a una vivienda se realiza mediante la autoconstrucción de viviendas submínimas (sic), que carecen de redes de agua potable, de drenaje y de energía eléctrica; tienen piso de tierra (...) La problemática de la vivienda urbana, por su parte, se manifiesta primordialmente en las dificultades de acceso al suelo urbano. El espacio limitado que

---

<sup>16</sup> . Ovalle Fernández, Ignacio (coord.). *Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000 “vivienda”*. 4ª ed., Siglo Veintiuno Editores, pág. 25

existe en las ciudades, combinado con los requerimientos crecientes de espacio para diferentes propósitos e intereses, define el marco de lucha por el suelo urbano”.<sup>17</sup>

Por estas razones, la necesidad de vivienda emerge como una de las más solicitadas de la población. Su carencia se potencializa en problemática social por las insatisfacciones que genera y frustraciones que provoca. La vivienda es una dimensión toral de la estabilidad, tiene un significado directo para la comunidad y en general con el país.

Otro gran problema es la falta de una inversión real y consistente en materia de vivienda, ya que en la mayoría de las ocasiones es una inversión de tipo intermitente por parte de las políticas públicas. En México y en general en los países subdesarrollados, las administraciones han tenido otros temas prioritarios en las agendas públicas, y el rubro de vivienda ha pasado a un plano secundario; como se nos menciona a continuación.

“Es probable que la razón principal de que la inversión en vivienda constituya una parte tan pequeña de la mayoría de los planes nacionales de los países en desarrollo resida en el hecho de que no ha surgido todavía una evaluación clara de tal inversión en términos cuantificables dentro de un marco de costo-beneficio. Diversos autores han insistido en los beneficios que puede derivar el proceso de desarrollo del mejoramiento habitacional, pero casi siempre han expresado suposiciones intuitivas más que hechos cuantificables acerca de la tasa de rendimiento de los insumos destinados a la vivienda y de ordinario se han omitido los posibles usos alternativos del capital destinado a ella”.<sup>18</sup>

“En términos generales, hay dos sectores de inversión que compiten por el capital de desarrollo, el sector productivo y el sector de la infraestructura social. La vivienda puede incluirse en este último sector, junto con la educación y la salud, pues se supone que el mejoramiento de la calidad de vivienda, la educación y la salud conduce al mejoramiento de la calidad en mano de obra, de modo que el sector directamente productivo se vuelve más eficiente.”<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> D. J. Dwyer. *Población y vivienda en el Tercer Mundo*. FCE, pág. 127

<sup>19</sup> *Ibid.*, 128

Es así que la cuestión de vivienda es un tópico toral para la estructura de un país. El Estado no sólo debe encaminar políticas públicas e inversión para el mejoramiento y proliferación de viviendas, sino que a su vez, le es exigible que actúe en un marco legal como puede ser en la norma fundamental, pues de esta forma el contenido de seguridad familiar en cuestión de vivienda se verá consagrado.

El hito del concepto de seguridad familiar es el contenido en el párrafo que dice a la letra: *“Toda familia tiene derecho a disfrutar una vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”* Este enunciado nos remite a considerar una garantía de germen social. Derecho que se dirige a los núcleos familiares y es impulsada mediante leyes reglamentarias.

En el párrafo quinto, se observa que la familia es el contexto del artículo. Se lleva más allá el concepto tradicional de familia, apartándolo de toda valoración religiosa o moral. La familia es para la ley una organización de derechos y deberes jurídicos. “De ahí que, si bien la vivienda correspondería en principio a todo ser humano como garantía a su dignidad existencial, el legislador, al comprenderla en razón de su complejidad y sus relaciones naturales, la reconoció como integrante de una familia y no en lo particular, optando por prescribir como titular del derecho a la vivienda a “Toda familia” y no precisamente a “Toda persona”, como en el caso de otros derechos que aparece en el mismo artículo”<sup>20</sup>

Las medidas de vivienda del Estado mexicano están encaminadas a promover la participación de la sociedad en una acción conjunta y orientada con acciones del sector privado, para enmendar las carencias en las zonas rurales y urbanas. Esta participación se centra en la concepción extendida de la vivienda que la define como un elemento necesario para el desarrollo de los grupos sociales y la vida comunitaria en general. En la cuestión habitacional desarrollada en México, se ha tenido que legislar en los temas sobre uso de suelo, asentamientos humanos, medio ambiente, financiamiento para casa-habitación y en los aspectos laborales.

---

<sup>20</sup> H. Cámara de Diputados LV Legislatura, pág. 1156

En nuestra Constitución Política se han logrado mejoras en sus postulados sociales. La vivienda resulta importante no sólo en las cuestiones marcadas en el artículo 4º, sino también como en las disposiciones del trabajo marcadas en su contenido. Los beneficios de la vivienda se habían desplegado a favor de los trabajadores originalmente, pues los imperativos de este derecho encontraron sus antecedentes en el artículo 123 de la Constitución de 1917, que consagró el derecho de los trabajadores a la vivienda. La fracción XXX del artículo 123 reconoció el interés social de las cooperativas de viviendas.

Las garantías sociales sobre la vivienda, a un gran número de la población no les beneficiaban por no tener el carácter de asalariado. No se reconocía en el ámbito constitucional un derecho que posibilitara a la población en general el acceso a una vivienda, por lo que era limitada la responsabilidad del Estado para facilitar apoyos a sólo ciertos sectores de la comunidad.

Antes de la reforma de 1983 al artículo 4º, no existía la posibilidad de generar una conciencia colectiva sobre las necesidades de que la familia mexicana, por su concepción en términos de bienestar, salud y como factor de progreso, contara con una vivienda digna. Por estas razones fue necesaria una reforma que abarcara a la mayoría de las masas excluidas por no contar con la calidad de trabajador.

Para impulsar la garantía, el 7 de febrero de 1984 fue publicada la *Ley Federal de Vivienda*, que fue abrogada el 27 de junio de 2006. Establecía los instrumentos y apoyos gubernamentales sobre el particular: programación y evaluación de acciones en materia de vivienda; elaboración y operación de normas en materia de suelos y tierras; estímulos para la producción y distribución de materiales, tecnología y labor técnico; el acceso a créditos y financiamientos para viviendas; los fundamentos del Sistema Nacional de Vivienda para la coordinación entre los tres niveles de gobierno con el sector privado.

En las disposiciones generales de la Ley se tenía por establecido:

**ARTICULO 1o.-** *La presente Ley es reglamentaria del Artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.*

*El conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda.*

**ARTICULO 2o.-** *Los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, son los siguientes:*

**I.-** *La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos;*

**II.-** *La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo;*

**III.-** *La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios;*

**IV.-** *La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país;*

**V.-** *La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social;*

*Fracción reformada DOF 07-02-1985. Fe de erratas DOF 29-03-1985*

**VI.-** *El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana;*

**VII.-** *El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;*

**VIII.-** *El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio;*

**IX.-** *El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad;*

**X.-** *La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos;*

**XI.-** *La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente;*

**XII.-** *La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda; y*

**XIII.-** *La información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.*

**ARTICULO 30.-** *Se establece el Sistema Nacional de Vivienda que es el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.*

*Para todos los efectos legales, se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate.*

**ARTICULO 40.-** *Los instrumentos y apoyos al desarrollo de la política nacional de vivienda que establece esta Ley comprenden:*

**I.-** *La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que participan en la producción, asignación, financiamiento y mejoramiento de la vivienda;*

**II.-** *Las normas para operar y conducir las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de tierra para vivienda;*

**III.-** *Los estímulos y fomentos para la producción, distribución, usos de materiales y asistencia técnica para la construcción;*

**IV.-** *Las normas y tecnologías para la vivienda;*

**V.-** *Las normas para el otorgamiento de créditos y asignación de vivienda;*

**VI.-** *La promoción y fomento a las sociedades cooperativas de vivienda y de otras formas de gestión solidaria; y*

**VII.-** *Las bases de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos de los estados, con los municipios y con los sectores, social y privado, para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda;*

**VIII.-** *La promoción y fomento de la construcción de vivienda de interés social para destinarla al arrendamiento.*

*Fracción adicionada DOF 07-02-1985. Fe de erratas DOF 29-03-1985*

*Respecto a los lineamientos sobre la programación de las acciones públicas de vivienda, se establece en el segundo capítulo de la respectiva ley:*

**ARTICULO 7o.-** *Las acciones públicas federales de vivienda se programarán a través de:*

**I.-** *El Programa Sectorial de Vivienda;*

**II.-** *Los programas institucionales de las entidades de la Administración Pública Federal que lleven a cabo acciones habitacionales; y*

**III.-** *Los programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que regirán la ejecución de las acciones habitacionales específicas.*

*La programación de las acciones públicas de vivienda se sujetarán a lo dispuesto en esta ley, en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo y será congruente con los programas de desarrollo urbano y vivienda estatales y municipales, en los términos de los respectivos acuerdos de coordinación.*

“Así, las acciones que a partir del artículo 4° constitucionales emprende el Estado en el rubro habitacional , tienden a regular los aspectos de la planeación, programación, financiamiento, administración, ejecución en obras y prestación de estímulo, siempre buscando compaginar decisiones a nivel federal con las correspondientes en los niveles estatal y municipal. De lo anterior han surgido instituciones, fondos, organismos como INFONAVIT, FOVISSSTE Y FONHAPO, a la vez que se han definido herramientas legislativas y legales correspondientes a la competencia de la Secretaria de Desarrollo Social que opera las políticas habitacionales y de urbanización definidas”<sup>21</sup>.

### **1.3. ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El artículo 123 de nuestra ley fundamental tiene su respaldo en el derecho social, es el resultado de la lucha revolucionaria de 1910, que tuvo a su vez, movimientos anteriores como las huelgas en el Porfiriato de Río Blanco y Cananea. Es por esta causa, que el artículo inicia con la siguiente garantía social: “*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*”. Después de estas palabras textuales, el artículo esta dividido para su mejor comprensión y sistematización en dos grandes apartados.

---

<sup>21</sup> Ibid., pág. 1157

El primero de ellos y el más extenso, el apartado “A”, que regula los labores relacionados con obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, es decir todo contrato de trabajo. Este apartado se enfoca a los trabajadores y patronos de empresas, negocios, fábricas que sean del sector privado.

En dicho apartado se establecen principios y derechos fundamentales de las partes, tales como: la duración de la jornada máxima será de ocho horas, la jornada máxima de trabajo nocturno de siete horas, quedando prohibido las labores insalubres o peligrosas y el trabajo nocturno industrial. También queda prohibida la utilización en el trabajo a los menores de catorce años, teniendo como jornada máxima de trabajo seis horas, hasta los dieciséis años. Otro principio importante de la materia establece que por cada seis días de trabajo se deberá disfrutar cuando menos un día de descanso.

Se señala a su vez la protección a las mujeres durante el embarazo, cuidando su salud y la del producto. Teniendo el derecho de percibir su salario íntegro y conservar su empleo, dándole descanso forzoso de seis semanas anteriores a la fecha aproximada del parto y consideraciones posteriores en la etapa de la lactancia. También se señala en este artículo todo lo relativo al establecimiento de los salarios mínimos, que son los parámetros mínimos regionales para remunerar a los trabajadores. Dichos salarios se fijan por una Comisión Nacional especial en la materia, para lo cual se debe tomar en cuenta diversas circunstancias socioeconómicas.

Este artículo es de suma importancia para la estructura jurídica del país, más aún para el derecho laboral mexicano, rama del derecho arraigada en nuestra historia junto con el derecho agrario. Es principalmente la defensa del sector obrero, abusado en el siglo XIX y principios del XX por las grandes revoluciones industriales, el grupo social que se busca proteger. Regular las relaciones entre los factores de producción principalmente el trabajo y el capital, es una tarea imprescindible para la maquinaria jurídica estatal.

En México se desprende de este artículo constitucional una ley reglamentaria como lo es la *Ley Federal de Trabajo*, código sustantivo y adjetivo de la materia. Esta ley parece ser una norma jurídica necesaria para el sistema, además de que se cuenta con las Juntas de Conciliación

y Arbitraje como el organismo jurisdiccional que imparte la justicia laboral, tratando de llegar siempre a un acuerdo entre las partes. Las instituciones en el país han sido desde la instauración del gobierno post-revolucionario, mediadoras de conflictos colectivos del trabajo de naturaleza jurídica y económica.

El trabajo es una acción primordial para la obtención de cualquier bien o servicio, es una actividad medular en el ser humano tanto en su desarrollo como en su evolución, que permite captar para el trabajador una remuneración suficiente para sus necesidades personales y familiares. Este beneficio que brinda el trabajo para el hombre, debe estar bajo cualquier circunstancia, bien regulado por las leyes. Por esta razón, el trabajo no puede limitarse a satisfacer necesidades simples y otorgar facilidades sociales; sino que debe ser la herramienta que permita al trabajador alcanzar la mayoría de sus anhelos. La vivienda propia es uno de ellos.

### **1.3.1. SEGURIDAD SOCIAL Y LA VIVIENDA DESTINADA A LOS TRABAJADORES**

Para entender el valor que tienen los servicios públicos dentro de las reglamentaciones de derecho social, es necesario primeramente entender el concepto de “seguridad social”. La vivienda, como las prestaciones económicas, los servicios de salud y las garantías sociales derivadas del trabajo, son materia de la seguridad social. Esta disciplina encuentra su sustento teórico, su justificación y sus objetivos dentro del aparato de asistencia estatal.

La seguridad social surgió como un ideal político cuyo fin fue sustituir la fórmula eminentemente técnica del seguro social. Sin embargo los seguros sociales representaron un gran avance, y se puede afirmar que la contribución más importante fue promover en la población las medidas de prevención, y mostrar que la responsabilidad colectiva podía sustituir con ventaja a la responsabilidad individual.

El auge de los seguros sociales puso de manifiesto que era necesario extender su contenido hacía uno de mayor énfasis político, y pasar a una idea más amplia. La idea de la carga social advertía que la misma sociedad debía responder y atender todos los estados de necesidad e indefensión de sus miembros, cualquiera que fuera su génesis y naturaleza. Así era posible

reconocer el derecho de ciertas garantías mínimas e inherentes al ser humano. Buscar una solución más compleja que pusiera fin a la indiferencia del seguro social.

“La seguridad social empieza a radicar toda la problemática de la prevención dentro del marco de los deberes del Estado, a reunir todos los esfuerzos realizados hasta entonces y a coordinarlos en vista de su transformación en el gran servicio público de nuestra época”<sup>22</sup>

De acuerdo con los principios que persigue la seguridad social Ferrari nos dice al respecto. “Nadie ha expuesto seguramente con más amplitud los fundamentos de la seguridad social que Martí Bufill, al presentarla como un derecho general de garantías contra los infortunios sociales que alcanzan a todos los seres humanos. El hombre, por el sólo hecho de vivir, tiene un derecho de garantía contra los riesgos que puedan afectar el curso de su existencia. Esta garantía se extiende, dice Cabanellas, a todos los ciudadanos de un país sin limitación de circunstancia alguna, y por otra parte, por ser un derecho circunstancial a la naturaleza humana, le debe acompañar al pasar de un país a otro”<sup>23</sup>.

Así se asienta poco a poco la concepción que presenta a la seguridad social como un derecho general de garantía que nace del trabajo y toda actividad puesta en servicio de la producción. Estas ideas se aplican a cuantos viven del trabajo, sean o no asalariados.

En esencia, la seguridad social es un sistema que busca garantizar un ingreso mínimo capaz de sustituir las ganancias habituales del hombre, cuando estas sean insuficientes o dejen de ser percibidas momentáneamente o de forma definitiva. Para que sea posible alcanzar dichas metas, es imprescindible la reunión de algunos presupuestos: la existencia en sociedad de un servicio nacional de salud, un régimen de asignaciones familiares, y la ejecución de una política de pleno empleo. En el fondo la seguridad social es una parte del desarrollo socio-económico de un país.

---

<sup>22</sup> De Ferrari, Francisco. *Los Principios de Seguridad Social*. 2ª ed., Depalma, pág. 92

<sup>23</sup> *Ibid.*, pág. 94

En 1972 se creó en México el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como consecuencia a una demanda de la clase trabajadora para cumplir la disposición constitucional, en el sentido de que los patrones están obligados a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. “La fundación del INFONAVIT vino, pues, a resolver los problemas derivados de un sistema tan fragmentado 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”.<sup>24</sup>

Así nos continúa mencionando Catalán que la Ley del Trabajo de 1970 reprodujo la obligación constitucional relativa a la vivienda, pero continuó con un sistema desigual y fragmentario, ya que limitó el derecho a la habitación exclusivamente a los trabajadores de planta permanente o con antigüedad. Esta ley estableció que durante la entrega de habitaciones, los trabajadores tendrían derecho a una compensación de carácter económica.

La seguridad social en este aspecto, trajo la creación de mecanismos financieros para establecer oferta de vivienda, fomentado a la vez una demanda real por ella, ya que los trabajadores accederían al crédito, que de otra manera no tendrían.

También la fórmula INFONAVIT, como dice el autor, contiene elementos de justicia social que permiten 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 parte, a los que si adquirieron una vivienda INFONAVIT, constituir y disponer de un patrimonio que les dé seguridad, mejorando substancialmente sus condiciones de bienestar”.<sup>25</sup>

En 1972 se establece un fondo nacional de la vivienda y consecuentemente el INFONAVIT ha logrado una respuesta al problema de vivienda de alcance general y nacional. Es

---

<sup>24</sup> Catalán Valdés. *Las nuevas políticas de vivienda*. FCE, pág. 40

<sup>25</sup> *Ibid.*, pág. 44

por ello que en su primera etapa, el INFONAVIT tuvo que promover y financiar la construcción de conjuntos habitacionales directamente.

En relación con esto, podemos afianzar la importancia de la seguridad social. La introducción de los fines sociales del Estado trajo entre otras ideas, la innovación de su teleología. La seguridad social constituyó siempre un derecho y dio lugar a la organización de servicios en cuya estructura participaron desde sus gérmenes, los obreros y los patronos, además del Estado.

Uno de los aspectos importantes para el desenvolvimiento de la seguridad social, es sin duda, su consolidación constitucional. El constituyente de 1917 se preocupó por acaparar los intereses y demandas laborales de la época. Así se creó el artículo 123 y toda la gama de derechos y garantías que se despliegan de su contenido. Uno de estos reconocimientos es el establecido en la fracción XII de dicho artículo.

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

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

Dichos párrafos son un reflejo de las políticas de seguridad social establecidas por el Estado mexicano en colaboración con las empresas y el sector privado. Esta obligación es un imperativo estatal con las empresas, para que estas también se comprometan con la labor social

pertinente y además buscando fortalecer la dimensión social que toda industria debe poseer, sin subestimar sus intereses capitalistas.

La parte importante de la fracción es cuando se menciona: “*proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda...*” En primer lugar la obligación a la que se refiere está supeditada a la actividad estatal, en cuanto a la creación de un Fondo Nacional de Vivienda, es decir: las empresas no actúan de propia cuenta, sino que es una labor conjunta y de coordinación con el Estado.

En cuanto al calificativo de “*habitaciones cómodas e higiénicas*”, se puede vincular, aunque no de una manera precisa, con la acepción de la vivienda en el artículo 4º constitucional, como “*digna y decorosa*”. La concepción de *vivienda* es más amplia y específica que la de *habitación*, en relación con los fines sociales que se persiguen. De acuerdo con la Real Academia de la Lengua, la palabra *vivienda* tiene dos acepciones: 1) Lugar cerrado y cubierto para ser habitado por personas. Y después se añade en un sentido más extenso 2) Género de vida o modo de vivir.

La denominación de *vivienda* es más precisa y mejor lograda para el texto constitucional. En cuanto a los calificativos “*cómodas e higiénicas*” y “*digna y decorosa*”, las primeras aluden exclusivamente a las condiciones de salubridad y confort de la habitación. Mientras que las segundas atañen más a un sentido moral de la vivienda, pues la llamarla *digna y decorosa* no sólo engloba cuestiones de espacio e higiene sino que también busca alcanzar un sentido de aceptabilidad y merecimiento social.

Otra disposición de importancia para el rubro de vivienda, contemplado en el artículo 123 constitucional es la siguiente:

**XXX.** *Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.*

Las sociedades cooperativas que son constituidas con objetivos sociales y de solidaridad laboral desde su aparición, tienen la posibilidad, considerada de utilidad social -seguridad social-, de construir casas para los trabajadores. Ya no es a través de un imperativo como en la fracción XII, sino simplemente se toma como una determinación.

Cabe señalar nuevamente calificativos como “*baratas e higiénicas*”, donde se le da un acercamiento más económico a la adquisición de casas. Siempre cumpliendo con los requisitos de higiene y salubridad. Es notoria la preocupación del legislador por la higiene de las viviendas destinadas a los trabajadores. Sin embargo lo importante en este enunciado es el hecho del financiamiento dirigido a los trabajadores para adquirir en propiedad sus viviendas a través de plazos.

El carácter constitucional de la vivienda es integral en varias disposiciones. La garantía de poseer una vivienda rebasa los límites del artículo 4º, ya que como podemos observar, se impregna de este sentido específico el artículo 123 dentro de sus vertientes sociales. Es importante entender que el artículo primordial que otorga la garantía en un ámbito general es el propio artículo 4º con la reforma de 1983, sin embargo no se pueden desdeñar los beneficios que el constituyente del 17 otorgó a los trabajadores en esta materia.

Las garantías son complementarias y este es un caso significativo de dicha compaginación. Las dimensiones son distintas y como hemos notado, existen numerosas peculiaridades en cuanto a los objetivos y concepciones de vivienda para cada uno de los legisladores en sus respectivas épocas. Lo importante no es pronunciar esas diferencias, que vistas desde una perspectiva más aguda resultan sólo nimiedades. El afán principal de los dos artículos en los tópicos de vivienda es el mismo: otorgar medios e instrumentos suficientes para brindar a los gobernados la oportunidad de poseer una vivienda, para satisfacer todas las necesidades sociales e individuales.

#### **1.4. DIARIO DE DEBATES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 4° PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EN 1983.**

A continuación se transcribirán los segmentos más importantes de los debates y las respectivas sesiones en las Cámaras al respecto de la ya mencionada reforma constitucional.<sup>26</sup>

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el jueves 24 de septiembre de 1981, se dio lectura a una iniciativa de decreto que adiciona con un párrafo cuarto el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista y redactada en los siguientes términos:

Compañeros diputados:

El problema de la vivienda popular es un problema grave y sobre él hemos tenido oportunidad de escuchar los enfoques y las preocupaciones manifestadas hoy mismo y en sesiones recientes por parte de varios de los partidos políticos presentes.

(...) para poner a la consideración de esta H. Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer a ese rango, al rango jurídico más elevado, el derecho de los mexicanos a la vivienda digna y decorosa. Me voy a permitir dar lectura a esa iniciativa:

Iniciativa de adición al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar a rango constitucional el derecho del pueblo mexicano a la vivienda digna y decorosa.

Honorable Cámara de Diputados:

Los diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista en la LI Legislatura del Congreso de la Unión, con base en la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a su elevada consideración la iniciativa de adición al artículo 4° de la Constitución con el propósito de elevar al máximo rango jurídico el derecho a la vivienda, que fundamentamos a continuación:

La lucha librada por el pueblo mexicano a lo largo de su historia ha tenido tres objetivos fundamentales: el logro de la cabal independencia de la Nación, la amplificación del régimen democrático y la elevación del nivel de vida. En este último aspecto se incluye la lucha por satisfacer las necesidades elementales. Casa vestido y sustento, así como conquistar el acceso a los bienes de la civilización y la cultura.

---

<sup>26</sup> Tomado de: Cámara de Diputados LV Legislatura. *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de su Historia*. Miguel Ángel Porrúa, págs 1368-1383

La Revolución Mexicana de 1910 replanteó aquellos viejos propósitos del pueblo y constituyó un renovado y vigoroso impulso a la lucha por alcanzarlos. Hoy, siete décadas después del estallido revolucionario, podemos afirmar con certeza que hemos avanzado considerablemente con los tres aspectos, pero en todos ellos nos falta todavía un largo trecho por recorrer.

En el caso de la elevación del nivel de vida del pueblo no hemos alcanzado siquiera la satisfacción de las necesidades mínimas elementales. Elevados porcentajes de compatriotas sufren de subalimentación, carecen de servicios médicos y asistenciales y no tienen acceso a una vivienda decorosa.

Este problema en particular, el de la vivienda popular, ha sido motivo de luchas concretas emprendidas por los trabajadores y otras amplias capas sociales. Las acciones del poder público frente a esa urgente necesidad del pueblo han carecido de continuidad. Igual que en otros campos, algunos gobiernos han mostrado mayor sensibilidad que otros; se realizan avances y luego hay estancamientos; medidas positivas son abandonadas; el camino se desvía y nuevamente se retoma.

Una ligera mirada retrospectiva a las medidas jurídicas y actos administrativos que se han dado en este campo nos permite recordar que la Constitución de 1917 plasmó, en la fracción XII del artículo 123, la obligación para los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas a renta baja, lo que constituyó la primera acción jurídica en la materia. En 1925 se estructuró la primera dependencia pública que construiría vivienda, la Dirección de Pensiones, en 1932 se construyó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas y el 1934 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda que debía estudiar el problema habitacional de las capas populares; en 1954 el Instituto Mexicano del Seguro Social inició un importante programa de construcción de viviendas de renta muy baja para su trabajadores y en 1956 hizo lo propio Petróleos Mexicanos. Vinieron luego las construcciones de grandes conjuntos de edificios para al habitación, como la Unidad Nonoalco Tlatelolco, que no siempre alcanzaron sus objetivos, y de extensas áreas de construcción unifamiliares, como San Juan de Aragón y otras, en diversos lugares de la capital del país. Surgió el FOVI (Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda) y el FOGA (Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para al Vivienda) que son fideicomisos creados para otorgar apoyo financiero para la vivienda popular. En 1970 se creó la Dirección General de Habitaciones Popular del Departamento del Distrito Federal, hoy desaparecida y se creó también el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular) (....).

El balance de todos estos esfuerzos no siempre congruentes entre ellos ni adecuadamente continuados, arroja este resultado; en total, las diversas dependencias públicas creadas para resolver el problema de la habitación popular construyeron en más de medio siglo, desde 1925 hasta 1978 quinientas noventa y ocho mil quinientas cuarenta y dos viviendas. Las necesidades, sin embargo, son mucho mayores. Las estimaciones más benignas sobre el déficit de la vivienda popular lo fijan en la actualidad en un millón de unidades, pero otras estimaciones lo elevan a más de siete millones. Uno y otro cálculo, aun el menor, muestran la necesidad de multiplicar el esfuerzo, de una manera substancial.

A más de sesenta años de iniciada la Revolución Mexicana se hace indispensable superar la etapa errática y zizagueante y elevar el nivel del compromiso surgido del gran movimiento popular en cuanto a atacar con mayor firmeza y continuidad el grave problema de la carencia de la vivienda digna e higiénica para el pueblo.

Estimamos que no puede postergarse el momento de elevar al rango constitucional el derecho de los mexicanos a disfrutar de vivienda digna y decorosa, el que debe ser garantizado por el Estado.

Por lo expuesto, nos permitimos formular la siguiente proposición:

*Artículo único:* Se reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

*Artículo 4°.* (Los primeros párrafos quedan igual.)

Toda familia tiene derecho a una vivienda digna y decorosa. Este derecho será garantizado por el Estado.<sup>27</sup>

*En cuanto al dictamen destaca:*

Honorable Asamblea:

Las consideraciones que sirve de motivación jurídica a la iniciativa que pretende reformar el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consisten fundamentalmente en sostener que las luchas revolucionarias del pueblo mexicano, desde la Revolución de Independencia hasta hoy, han estado impregnadas de un profundo sentido de justicia social. (...) De aquí porque, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos rige, no se limitó a proclamar los derechos individuales, sino que estipuló garantías sociales, fundamentalmente a favor de los campesinos y los obreros.

La Comisión está de acuerdo también con la afirmación que se produce en el texto de la iniciativa, en el sentido de que la Constitución Política de 1917 ha sufrido diversas reformas en sus sesenta y cuatro años de vigencia, y que si bien es verdad que las normas supremas son las más permanentes, sin embargo, ellas deben adecuarse siempre a las exigencias de una sociedad dinámica que se renueva, cuantitativa y cualitativamente.

Las exigencias de la sociedad mexicana se han expresado en normas constitucionales. El derecho al trabajo y otros, ya son un mandato en la carta fundamental. Es preocupación de amplios sectores del pueblo mexicano que se introduzcan en la Carta de Querétaro otros dos derechos; el derecho a la salud y el derecho a la vivienda.

---

<sup>27</sup> El predicado <será garantizado por el Estado> es el mismo usado en la oración última del artículo 6° constitucional referente al derecho a la información. Con esto el Estado se compromete a asegurar y dar certeza con respecto al derecho estipulado, aunque aun no establece medios para lograrlo.

En tal virtud, siendo la vivienda condición y presupuesto para el desarrollo material y moral de la familia; es y debe constituir, una última instancia, una verdadera garantía social de la familia mexicana.

Proyecto de Decreto que adiciona con un párrafo cuarto el artículo 4° constitucional.

*Artículo único:* Se reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

*Artículo 4°...* Toda familia tiene derecho a una vivienda digna y decorosa.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. México D.F., a 19 de diciembre de 1981. Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

*El C. Fernando Riva Palacio: (en uso de la palabra)* Señor presidente; compañeros diputados:

El dictamen me parece extremadamente bien fundado en cuanto a los tópicos de derecho constitucional, en cuanto a lineamientos de justicia social, en cuanto a nuestro sistema nacional de prioridades, pero lo siento en ortodoxia, de técnica jurídica, un poco cojo en cuanto a la decisión que se tomó.

(...) me parece que para ser congruentes con este artículo, yo le propongo a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que el texto de la reforma quede en los siguientes términos: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.”

Y en este sentido la proposición de un servidor sería en este sentido: “La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”<sup>28</sup>

Con el objeto de que en lo futuro se legisle al respecto y se establezcan los mecanismos jurídicos y los apoyos financieros, a fin de lograr este objetivo y ser congruentes inclusive con la ley que acabamos de aprobar, de Asentamientos Humanos, para otorgarle predios y acelerar el trámite de entregarle predios a familias pobres.

En este sentido, creo que viene a reforzar la posibilidad de que el Estado, con base en instrumentos jurídicos y con base en instrumentos financieros, pueda dar lugar precisamente a darle contenido al espíritu de la parte dogmática. En este caso, toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Siento que si lo dejamos nada más así, me parece que la obligación que pudiera haber por parte del Estado, viene resultado nugatoria<sup>29</sup>. De esta forma y de alguna manera, nosotros con

---

<sup>28</sup> La garantía sigue siendo garantizada por parte del Estado, más ahora se vale de la Ley, lo que provocaría establecer una ley reglamentaria; publicada en el DOF el 7 de febrero de 1984, llamada “Ley Federal de Vivienda”.

<sup>29</sup> Nugatoria: adj. que burla la esperanza que se había concebido o el juicio que se tenía hecho. (Se entiende alusivo a la demagogia de acuerdo al contexto en el que se trata de emplear)

este agregado, podríamos eventualmente y seguramente se hará, se legislará en este sentido, para que el Estado como rector de la economía nacional, siga teniendo estas atribuciones y estas facultades. Muchas gracias.

Entrego a la secretaria la proposición, y solicito a la Comisión Dictaminadora de si es posible que proceda esta adición.

*El C. presidente:* (...) Dadas estas características, entonces vamos a proceder al otorgamiento del uso de la palabra a los demás oradores que habían solicitado hablar en pro.

Se concede el uso de la palabra al señor diputado Sabino Hernández Téllez.

*El C. Sabino Hernández Téllez:* Señor presidente; señoras y señores diputados:

No puede estarse en contra de una determinación que está íntimamente ligada a un aspecto de la existencia de los hombres como lo es el de la vivienda, (...) aun cuando estos derechos se incluyan en la Constitución General de la Republica, sino que junto con ellos, deben establecerse también los mecanismos que tiene que ver con la plena y absoluta satisfacción de esa garantías social quede otra manera quedaría colocada simplemente como una actitud de tipo demagógica, como una actitud que tratar de engañar al pueblo y más si este se inscribe en un marco como el actual marco electoral en que vive la República Mexicana.

Si esto se va establecer como una garantía social, el Estado está obligado, definitivamente está obligación, a encontrar los mecanismos para satisfacer esta necesidad del pueblo a la que reconoce le derecho. Y esto llevaría al Estado a revisar todo lo que se refiere a las cuestiones de la política hacendaria, yo dijera ir hasta los problemas de la reforma fiscal, porque está claro que el Estado no cuenta hoy con recursos, eso ha quedado demostrado en la práctica para satisfacer siquiera mínimamente esta importante necesidad entre los mexicanos.

Debemos atender ahora, por ejemplo a una ingente necesidad , la de propugnar por la formación de un organismo que sea rector en el área de la construcción de viviendas, con criterios fundamentalmente de tipo social, con criterios que tiendan a resolver de manera esencial este problema en el pueblo y no dejarlo volando.

Y, señoras y señores diputados, nosotros lo que en todo caso deberíamos entender, es que junto a estas medidas y también con un criterio que exponga el gobierno para demostrar su deseo real, su interés real y verdadero de contribuir a solucionar el problema de la vivienda (...).

Es por ejemplo el caso de la elevación tan desmedida que tiene las rentas de habitación popular. Un gobierno que está interesado en construir, en dotar a cada familia de una vivienda digna, no ha levantado, compañeros, así con fuerza, con energía con la actitud verdadera de servir al pueblo, no ha levantado una acción que tienda a liquidar esa carrera desmesurada, tan violenta, tan agresiva al pueblo, como es la carrera del alza de los precios, del alquiler de la casa habitación.

Yo entiendo, compañeros, que al revisar el criterio sobre la propiedad de la tierra, el establecer como una necesidad urgente la existencia de organizaciones, de instrumentos que

tiendan a construir, primero, elaborar los materiales de construcción, y a realizar las construcciones como tal, para que se salga del terreno de la especulación capitalista que tanto afecta al pueblo, es una de las tantas medidas que en este sentido deben implementarse. Vamos a votar en pro de esta reforma, pero vamos a votar en pro, haciendo estos señalamientos que, a nuestro juicio, es indispensable, deben estar presentes siempre en la mente de los compañeros diputados al aprobar este tipo de reformas.

*El C. presidente:* Se concede el uso de la palabra al diputado Juan Landerreche Obregón.

*El C. Juan Landerreche Obregón:* Señor presidente; señores diputados:

Ciertamente el texto que se propone es incompleto. Aunque está dentro del capítulo de la garantía individual, no es una garantía, puesto que no establece un derecho concreto frente al Estado, sino una declaración de tipo general. Pero aún así es valiosa y la apoyamos, a demás, porque no es exclusivamente un derecho frente al Estado, es un derecho frente a la sociedad, y la sociedad en muchos aspectos puede y debe atender a la realización de este derecho.<sup>30</sup> No es un derecho tampoco a favor de las clases trabajadoras exclusivamente, aunque las clases trabajadoras tienen carencias muy graves en este sentido; pero también tienen carencias muy graves las clases medias que carecen de la protección de las clase trabajadoras; que generalmente son olvidadas y a quienes no se prestan elementos suficientes para atender sus necesidades y su situación.

Debemos recordar que no es todo protección en la vida social. Los particulares, las gentes de pocos recursos que necesitan protección, también necesitan, como decía hace un momento en esta tribuna nuestro diputado Alonso y Prieto, necesitan reconocimientos de su dignidad, respeto de su dignidad; no se les debe hacer todo, se les debe abrir caminos para que ellos puedan por esos caminos realizar su propio esfuerzo para resolver sus problemas; se les debe ayudar, pero no se les debe matar su personalidad, no se les debe absorber su personalidad, se les deben abrir posibilidades. Ése es el camino que debemos seguir, y por supuesto, claro, complementariamente, cuando no sea suficiente, el Estado debe intervenir en forma complementaria con toda la amplitud necesaria para que resuelva el problema.

Nosotros estamos de acuerdo que todo mexicano, que todo hombre que vive en México, que toda familia que viva en México tiene derecho a una habitación digna y decorosa, que la ley debe establecer las formas de promover la resolución de este problema y que este problema no debe de ser de la competencia absoluta del Estado, sino que debe promover y facilitar la acción de los particulares para que, orientada y corregida en caso necesario por el Estado, se pueda llegar a una solución.

*El C. Carlos Mario Piñera Rueda: (en uso de la palabra)* Señor presidente:

---

<sup>30</sup> Es una garantía frente al Estado, porque en el Proyecto de iniciativa se menciona expresamente que el Estado es el encargado de garantizar el derecho a la vivienda, y en todo caso, es la propia ley la que lo establece así. La sociedad aunque es sustento del propio Estado, no es un ente imputable por parte de los gobernados para hacer exigible derechos subjetivos públicos.

A nombre de la Comisión manifestamos que estamos de acuerdo con la proposición hecha por el señor diputado Riva Palacio en el sentido del agregado que ha propuesto; aunque técnicamente quizá no sea necesario, pero sí sirve para aclarar en forma definitiva, no hay ningún inconveniente en que se haga este agregado.

Por otro lado el señor diputado Luís Cárdenas Murillo se ha acercado a la Comisión y ha sugerido que en lugar de que como dice el proyecto: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa” se cambie el concepto, la palabra “familia” para que diga “toda persona”. También la Comisión está de acuerdo en que pudiera considerarse que se mencione que es “toda persona”, ya que en realidad existen individualmente personas que no son jefes de familia, sino que son individuos separados de todo este rango familiar<sup>31</sup>; por lo cual queda debidamente claro que la Comisión acepta la propuesta que hizo al agregado el diputado Riva Palacio. Muchas gracias.

*El C. Carlos Mario Piñera:* Para renovar la condición de la propuesta que, a través de la Comisión ha hecho el señor diputado, quiere informar que la Comisión retira la postura de que se tome como “toda persona” y que quede “familia”.

*El C. secretario Antonio Cueto Citatlán:* Por instrucciones de la presidencia, daremos lectura a la modificación propuesta por el diputado Fernando Riva Palacio. Quedaría en la siguiente forma:

*Artículo 4°.* Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, se agregaría, la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios, a fin de alcanzar tan objetivo.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada en 27 de diciembre de 1981, se dio lectura al siguiente dictamen:

Honorable Asamblea:

La iniciativa, presentada por un grupo de diputados, atiende la necesidad de habitación, que es prioritaria para el desarrollo de toda comunidad.

Por otra parte ha sido preocupación de los gobiernos revolucionarios y, en forma acentuada del presidente José López Portillo, incrementar las facilidades para que las viviendas puedan llegar a un mayor número de mexicanos, en las ciudades y en el campo.

Se estima que la adición al artículo 4° constitucional es operativa, responde a nuestra realidad y atiende una de nuestras necesidades prioritarias.

Por lo anterior, nos permitimos someter a su consideración la aprobación del siguiente Proyecto de Decreto que adiciona con un párrafo cuarto el artículo 4° constitucional.

---

<sup>31</sup> Aunque la modificación a la garantía es cuestionable, se cambiaría su especie. Al cambiar <Toda familia> por <Toda persona>, se estaría desvirtuando el sentido social de la garantía y pasaría a considerarse en el catálogo de garantías individuales. La familia, siendo destinataria de la garantía, reúne una dimensión social que la persona en su acepción individual no logra.

*Artículo único.* Se reforma el artículo 4°, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

*Artículo 4°.* Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, se agregará, la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios, a fin de alcanzar tan objetivo.

*Transitorio único.* Este Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### Declaratoria

Honorable Asamblea:

A la Tercera Comisión que suscribe fue turnado el expediente que contienen el Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 4° de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos con un párrafo mediante el cual se eleva a la jerarquía constitucional el derecho de toda la familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Este Proyecto de Decreto fue aprobado oportunamente por las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución General de la República se turnó a las honorables legislaturas de los estados, de tal manera que se completase la intervención del Constituyente Permanente y quedará perfeccionada esta adición de tan trascendental importancia.

En el expediente que ha sido turnado a esta Comisión Dictaminadora consta que el proyecto de decreto ha merecido la aprobación de las legislaturas de los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.

Efectuando el cómputo, se desprende que el proyecto ha merecido la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas y por consiguiente procede declararse que se ha dado el debido cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 135 constitucional.

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estado Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y

previa la aprobación de la mayoría de la honorables legislaturas de los estados, declara reformado y adicionado el artículo 4° de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

*Artículo único.* Se reforma el artículo 4°, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

*Artículo 4°.* Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, se agregaría, la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios, a fin de alcanzar tan objetivo.

*Transitorio único.* Este Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Comisiones de la Honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión.  
México D.F., 18 de enero de 1983.

*El C. presidente:* En virtud de que el Proyecto de Declaratoria no ha sido impugnado, ruego a la secretaria recoger de la asamblea la votación nominal.

(Votación.)

La declaratoria ha sido aprobada por unanimidad de 27 votos.

*El C. presidente:* La declaratoria de aprobación a las reformas al artículo 4° constitucional, ha sido aprobada por 27 votos.

*La C. secretaria senadora Silvia Hernández:* Pasa al Ejecutivo para sus efectos constitucionales. (Aplausos.)

El Decreto de reformas y adiciones fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 7 de febrero de 1983.

**CAPITULO II.  
SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE VIVIENDA EN MÉXICO.**

**2.1. EXPOSICIONES DE MOTIVOS**

**2.1.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 123  
CONSTITUCIONAL QUE DAN ORIGEN AL INFONAVIT Y AL FOVISSSTE.**

**2.1.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DEL INFONAVIT.**

**2.2. ESTADÍSTICAS DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE LA VIVIENDA.**

**2.3. CONDICIONES MÍNIMAS QUE DEBE TENER LA VIVIENDA PARA  
SATISFACER LAS CARACTERÍSTICAS DE DIGNIDAD Y DECORO.**

**2.3.2. UN SEGUNDO PARÁMETRO.**

**2.4. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL PODER LEGISLATIVO.**

**2.5. MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL.**

**2.5.1. MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA IGNACIO  
BURGOA.**

**2.5.2. MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA HÉCTOR  
FIX-ZAMUDIO.**

**2.5.3. CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA EDGAR  
CARPIO MARCOS.**

**2.5.4. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL.  
2.6. CONTRATOS Y LICITACIONES A EMPRESAS PRIVADAS.**

## **CAPITULO II.- SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE VIVIENDA EN MÉXICO.**

### **2.1. EXPOSICIONES DE MOTIVOS.**

#### **GENERALIDADES.**

Toda disposición constitucional, y especialmente aquellas que tienen por objeto otorgar y garantizar derechos fundamentales, requieren una cuidadosa elaboración y planificación. Proclamar un derecho, hacer una declaración de garantías esperando que por sí misma ésta sea eficaz, resultaría absurdo, pues, como señala Ignacio Burgoa, “se requiere la expedición de su ley reglamentaria para que los órganos legislativos, administrativos y judiciales estén en condiciones de hacerlas cumplir en beneficio de la población”<sup>32</sup>. Sin dichas leyes reglamentarias, nuestras garantías sociales quedarían reducidas a buenos propósitos y nobles intenciones.

El artículo 4º constitucional señala que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, previniendo que será la ley secundaria “la que establezca los instrumentos o apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. Por lo tanto, la pregunta obvia sería ¿cómo se ejerce el derecho a la vivienda en nuestro país?

La constitución despliega sus efectos en dos sentidos distintos. Por una parte, es un mandato al legislador para que desarrolle la normatividad necesaria para hacer realidad ése derechos, en virtud del principio de reserva de ley, que según la Suprema Corte de Justicia de la Nación “existe cuando la norma constitucional asigna la regulación de una materia determinada al órgano legislativo mediante una ley”<sup>33</sup>. Por otro lado, es un mandato a las administraciones públicas de los distintos ámbitos de gobierno para que implementen políticas públicas de fomento a la vivienda, otorgamiento de créditos, etc.

Éste derecho subjetivo se encuentra sujeto a las condiciones sociales y económicas del país, las cuales permitirán o no su efectividad práctica. La obligación correlativa del mismo recae en el Estado por medio de las entidades paraestatales que la legislación ordinaria determina, y que analizaremos a continuación.

---

<sup>32</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 2005, p. 723.

<sup>33</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, tesis aislada P. LVI/2004, 20 de septiembre de 2004, Novena Época, Pleno.

### **2.1.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL QUE DAN ORIGEN AL INFONAVIT Y AL FOVISSSTE.**

El 14 de febrero de 1972, por iniciativa presidencial durante el mandato del C. Presidente Luis Echeverría, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional que daría origen a una de las instituciones más importantes en materia de vivienda en nuestro país, el INFONAVIT, mediante la modificación del Art. 123, apartado A, Fracción XII.

En la exposición de motivos de dicha reforma, se señalaba que era necesario adecuar las garantías que el Constituyente de 1917 había establecido originalmente, para poder hacer frente a las nuevas necesidades que se suscitaban con el paso del tiempo. En el texto original del artículo 123 se señalaba:

*XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. (...) 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.*

Lo anterior significa que únicamente existía obligación para los patronos de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas cuando se tratara de negociaciones fuera de las poblaciones, o cuando se ocupara un número mayor de cien asalariados, además de que se les permitía cobrar las rentas respectivas, aunque con un monto límite.

Sin embargo, en la exposición de motivos de la reforma de 1972 se hace notar que dicha obligación carecía de una realización satisfactoria hasta aquel momento. Entre otros obstáculos, estaba el hecho de que tal obligación de proporcionar vivienda era responsabilidad directa de ciertos patronos, y únicamente frente a sus propios trabajadores. Además de basarse en las relaciones obreropatronales, señala la exposición de motivos, se permitía "...celebrar convenios para el cumplimiento de las obligaciones respectivas, y se permitía que, en tanto no se entregaran las habitaciones, los trabajadores pudieran percibir una compensación mensual...". El plan del que formaba parte la iniciativa presidencial era producto de una petición coincidente de las organizaciones de trabajadores y empresarios.

En vista de lo anterior, la iniciativa presidencial señalaba que era necesario “...afrontar el problema de vivienda de una manera global, y además debía incluirse a la totalidad de la clase trabajadora, sirviendo la obligación original de los patrones como base a un mecanismo institucional de carácter nacional...”. Así, se lograría una política de vivienda más efectiva, eliminando la limitación por la que sólo se obligaban, en el interior de las poblaciones, empresas con más de 100 trabajadores.

Para tal motivo se hacía necesaria la integración de un Fondo Nacional de Vivienda que facilitara a los trabajadores la adquisición en propiedad, la regeneración y el mejoramiento de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar; dicho mecanismo operaría mediante el reparto de las cargas económicas y la elevación de las obligaciones de los patrones a escala nacional. Asimismo, continúa la exposición de motivos, “...la movilización de recursos masivos en una política integral de vivienda crearía fuentes adicionales de trabajo y alentaría todas las actividades económicas, principalmente dentro de la industria de la construcción...”.

Además de la reforma constitucional, la exposición de motivos considera conveniente y necesario expedir una ley que reglamentaria de la fracción constitucional en cuestión, “...para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de Vivienda...”. Dicha ley regularía las formas y procedimientos para adquirir las habitaciones, y crearía los organismos necesarios para garantizar las condiciones mínimas de bienestar para el grueso de la población trabajadora más mediante un sistema de solidaridad social, que a través de la exigencia directa a una empresa determinada. Es así como, dentro mismo plan que originó dicha reforma constitucional, se emitiría la Ley del Instituto del Fondo nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con el carácter de Ley General.

Tras la aprobación de la reforma constitucional, el artículo 123, apartado A, fracción XII, el texto vigente quedó de la siguiente manera:

*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.*

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

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

La modificación estableció, entonces, los siguientes principios constitucionales:

- a) La generalización del derecho habitacional a toda la clase trabajadora.
- b) La correlativa obligación habitacional a cargo de los patrones (y del Estado), sin distinción de su situación específica, mediante aportaciones a favor de cada trabajador en lo individual.
- c) El establecimiento de un sistema que permita a los trabajadores obtener en lo individual un crédito para adquirir una vivienda.
- d) La constitución de un organismo tripartita que administre los fondos integrados con dichas aportaciones.<sup>34</sup>

Posteriormente, el 10 de noviembre del mismo año, 1972, se publica en el Diario Oficial una nueva reforma al artículo 123 constitucional, esta vez en el Apartado B, Fracciones XI inciso f) y fracción XIII.

Dichas reformas tienen el mismo objetivo en materia de vivienda, pues contienen la obligación del Estado de proporcionar vivienda a sus trabajadores, disponen que el mismo, mediante aportaciones, establezca un fondo nacional de la vivienda para constituir depósitos en favor de sus trabajadores para que adquieran en propiedad, construyan, reparen o mejoren habitaciones cómodas e higiénicas. Prescriben, además, que las aportaciones se harán al organismo de seguridad social respectivo y se regularán en su ley y reglamentos correspondientes. En este caso, para los trabajadores del inciso B, a saber, los trabajadores al servicio del Estado, existe el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

---

<sup>34</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de reformas para 1992 a la Ley del INFONAVIT, p.1.

La anterior Ley del ISSSTE preveía, dentro del Título Segundo, Capítulo VI, Sección III, artículo 100 al 126 BIS-G, la indicación expresa de que, dentro del mismo instituto, se constituya una subcuenta del Fondo de la Vivienda para los trabajadores del estado, el FOVISSSTE, a fin de dar cumplimiento a las reformas constitucionales señaladas anteriormente. No obstante, con la Nueva Ley del ISSSTE, que entró en vigor a partir del 1º de abril de 2007, esto está ahora regulado en el Título Segundo, Capítulo IX, Sección II, dentro de los artículos 167 a 192.

El articulado señala que éste Fondo de la Vivienda será administrado por el ISSSTE, y se integrará con las aportaciones que las dependencias y Entidades realicen a favor de sus trabajadores, los bienes y derechos adquiridos por cualquier título y los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos ya mencionados. Se contará con una Comisión Ejecutiva que coadyuvará en la administración del Fondo. Sus préstamos se otorgarán una sola vez y el trabajador podrá elegir la vivienda, nueva o usada, a la que se aplique el crédito que reciba con cargo a dicho fondo. Las aportaciones e intereses de la subcuenta de vivienda estarán exentos de toda clase de impuestos.

En términos generales, los mecanismos conforme a los que se otorgará el crédito, se administrará la subcuenta y se buscará dar cumplimiento a la garantía constitucional del derecho a la vivienda pueden ser considerados análogos a los que maneja el INFONAVIT (que analizaremos a continuación), salvo por el hecho de que el otorgamiento de créditos en el FOVISSSTE opera mediante un sistema de sorteos difundidos a través de invitación pública en los periódicos de mayor circulación nacional y su página en Internet, así como la posterior publicación de los lugares de realización y los resultados de los mismos.

### **2.1.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DEL INFONAVIT.**

En el segundo párrafo de la fracción XII, apartado A del 123 constitucional se encuentra el fundamento constitucional del INFONAVIT y su ley respectiva.

El 22 de abril de 1972, producto de la reforma constitucional antes señalada, se publicó la Ley del INFONAVIT. Acompañando la publicación de esta nueva ley, y para armonizar la legislación vigente con el nuevo instituto, en el mismo año se reformó y adicionó el Capítulo III

del Título Cuarto de la Ley federal del Trabajo, relativo a las habitaciones para los trabajadores, reformas que analizaremos más adelante en este capítulo.

En la exposición de motivos de la Ley del INFONAVIT se indica que ésta tiene por objeto proporcionar los instrumentos jurídicos que hagan posible el cumplimiento del texto constitucional relativo a la vivienda de los trabajadores, el cual considera de utilidad social la creación de un organismo destinado a administrar el fondo de vivienda.

El artículo 123 de la Norma Fundamental prescribe que dicho organismo debe estar integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, es decir, una organización tripartita que contemple los puntos de vista de los diversos factores de la producción y que cuente con la intervención del poder público en su administración. Por otra parte, señala la exposición de motivos, compete al Estado el deber de implantar los mecanismos para la adecuada protección de las garantías de la clase trabajadora y vigilar su cumplimiento.

Respecto a la Ley del INFONAVIT, tenemos que en su artículo segundo señala lo siguiente:

***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.*

Éste artículo contiene el objeto específico de dicha ley, que es evidentemente la creación de un organismo público con personalidad jurídica propia y todos los atributos relativos de la misma –nombre, domicilio, patrimonio, siendo un organismo fiscal autónomo-, con un fin determinado, y fundamentalmente encaminado a la protección de la clase trabajadora y su familia.

En adelante la ley señala la estructura orgánica del INFONAVIT, los requisitos para ocupar los cargos dentro del mismo, las atribuciones y facultades de cada uno de los principales funcionarios, la integración de su patrimonio, así como todo lo relativo a su funcionamiento. Cabe destacar que se señalan como principales objetos del INFONAVIT los siguientes:

***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.*

Señala Víctor M. Martínez Bullé al respecto:

*Los calificativos ‘barato’ y ‘suficiente’ (...) constituyen principios rectores para la actividad del instituto y (...) deben referirse al derecho a la vivienda digna y decorosa, consagrado en el párrafo quinto del artículo 4º constitucional. De este modo, el crédito habrá de posibilitar la adquisición de una vivienda que satisfaga tales características de dignidad y decoro.<sup>35</sup>*

Por otra parte, como ya se ha hecho mención, el INFONAVIT cuenta con una organización tripartita (representantes del Estado, de los trabajadores y de los patrones) ya que se ha considerado una fórmula justificada y eficaz, capaz de incrementar la responsabilidad de los factores de la producción con un sentido democrático, en donde se cuente con la participación de Gobierno, patrones y trabajadores dentro de los órganos de administración y vigilancia. Para justificar dicho sistema, la exposición de motivos pone como ejemplo de su efectividad al Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión de Salarios Mínimos y los Tribunales Laborales.

El INFONAVIT cuenta con 3 órganos principales, de acuerdo con la exposición de motivos de su ley respectiva:

a) La Asamblea General, que es la responsable de determinar la política y los programas que habrán de orientar la marcha de la institución. Se encuentra integrada por 45 representantes de patrones, trabajadores y Estado: 15 designados por el Ejecutivo Federal, 15 por las organizaciones nacionales de trabajadores y 15 por las organizaciones nacionales de patrones; no se les otorga el voto a título individual, sino que este deberá ser expresado por sector, con el fin de unificar posiciones y opiniones en el seno de cada representación. Es la autoridad suprema del Instituto. Por cada miembro propietario existe un suplente; duran 6 años en el cargo, sin embargo, pueden ser removidos en cualquier momento por quien los designe (Art. 7, ley del INFONAVIT).

---

<sup>35</sup> Soberanes Fernández, José Luis; Martínez Bullé, *Ley del INFONAVIT comentada*, Mc. Graw Hill, México, 1996, p. 4.

b) El Consejo de Administración, encargado de decidir sobre inversiones y operaciones del instituto, reglamentar sus actividades y establecer comisiones consultivas regionales. A diferencia de la Asamblea, aquí sí se otorga el voto individual para la mejor atención de los casos técnicos o concretos. Está conformado por 15 miembros designados por la Asamblea General, 5 para cada sector (Gobierno Federal, trabajadores y patrones). Hay un suplente por cada consejero, pueden ser removidos por la Asamblea General y duran en el cargo 6 años (Art. 12, ley del INFONAVIT).

c) La Comisión de Vigilancia cuenta con atribuciones de auditoría y vigilancia, además de facultades de carácter correctivo tendientes a mejorar el funcionamiento del instituto. Consta de 9 miembros designados por la Asamblea General, 3 por cada representación. Los cargos duran 6 años y pueden ser removidos por la Asamblea General (Art. 17, ley del INFONAVIT).

Los órganos ejecutivos son presididos por un Director General, que cuenta por poder de mando, poder de nombramiento y de ejecución para los acuerdos del Consejo, quedando regulado por las disposiciones de los órganos de gobierno a los que debe rendir cuentas. De acuerdo con el artículo 22 de la Ley del INFONAVIT, éste será nombrado por la Asamblea General a propuesta del Presidente de la República.

En cuanto al patrimonio del instituto, éste debe estar integrado por el propio Fondo Nacional de Vivienda, según lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y el Título IV, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo.

Continuando con la exposición de motivos, el proyecto "...estableció las bases para el adecuado cumplimiento de la obligación constitucional a cargo de las empresas de hacer aportaciones al Fondo de Vivienda...". De acuerdo con las reformas de 1972 a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional, el monto de tales aportaciones deberá ser del 5% del monto del salario de sus trabajadores; a estas obligaciones se les da el carácter de fiscales para asegurar la operación adecuada del servicio social a cargo del Instituto (Art. 136 de la Ley Federal del Trabajo).

La recaudación y el cobro de las aportaciones al fondo se hará a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los depósitos tienen un plazo fijo de 10 años y se propuso que quedaran exentos de toda clase de impuestos y que no pudieran ser objeto de cesión o embargo, excepto en el cobro de los créditos otorgados por el propio Instituto. En cuanto al carácter

financiero del instituto, la Exposición de motivos señala que “...su control y vigilancia quedan encomendados a la Comisión Nacional Bancaria y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...”.

Indica además la exposición de motivos, que se incluirían una serie de medidas tendientes a garantizar la seguridad económica del propio trabajador y su familia, por ejemplo, cuando un trabajador, titular de depósitos a su favor en el instituto, se jubile o quede desempleado, podrá optar por recibir de inmediato el total de los depósitos o permanecer dentro del sistema (Art. 40, Ley del INFONAVIT). Si un trabajador quedara incapacitado o muriera, el monto de los depósitos le sería entregado a él o a sus beneficiarios. Igualmente, cuando una vez otorgado un crédito el trabajador quede incapacitado o fallezca, el trabajador y su familia quedarán asegurados de modo que cesen sus obligaciones contraídas con el instituto gracias a que los créditos que el mismo otorgue estarán cubiertos por un seguro de vida, esto con el objeto de proteger el patrimonio familiar (Art. 51, Ley del INFONAVIT).

Los créditos individuales deben otorgarse de acuerdo a las necesidades del trabajador y su familia, el monto del salario y las características de las habitaciones respectivas. Por otro lado, se asegura que los trabajadores escojan con absoluta libertad la ubicación de su vivienda. Las aportaciones se enteran bimestralmente a la Secretaría de Hacienda.

Asimismo, la exposición de motivos toca el tema de los recursos de inconformidad con que cuentan los patrones y trabajadores respecto de omisiones o acciones del Instituto que puedan afectarlos, las autoridades competentes para resolverlos en cada caso, así como la garantía de un fácil acceso a la información de los trabajadores respecto del monto de las aportaciones a su favor y la cuantía de los descuentos para pagar los créditos otorgados.

Al respecto, la propia Ley del INFONAVIT dispone lo siguiente:

*Artículo 53.- Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el artículo anterior.*

*Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se refiere el artículo anterior, se tramitarán ante los tribunales competentes.*

*Será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los tribunales competentes.*

**Artículo 54.-** *Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad se resolverán por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

*Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal.*

Por último, reproducimos unas cuantas líneas de la comentada exposición de motivos que creemos sintetizan adecuadamente la razón de ser del INFONAVIT y su regulación respectiva:

*“... Se trata de establecer un sistema de solidaridad social que conjugue la obligación de todos los patrones de la República y sume igualmente los derechos de todos los trabajadores para resolver con posibilidades de éxito, un problema que se consideraba de muy difícil solución si se le hacía frente, como estaba previsto hasta ahora, en el ámbito de cada empresa.*

*El Problema es, sin embargo, de tal magnitud, que no bastarán los recursos del Fondo para resolverlo satisfactoriamente. Al lado de él subsistirán y se ampliarán otros mecanismos de financiamiento y otras promociones del Estado que, en su conjunto, integran una política de vivienda, seguridad social, desarrollo regional y regeneración urbana...”.*

## **2.2. ESTADÍSTICAS DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE LA VIVIENDA.**

¿Qué indicadores podrían sernos de utilidad para conocer la situación del derecho a la vivienda en un país? Según el Tratadista Gerardo Pisarello, podríamos tomar como base algunos de los siguientes:

- Gasto Público en vivienda como parte del presupuesto general.
- Número de ocupantes por vivienda.
- Número total de personas sin techo.
- Porcentaje de viviendas sin agua potable, electrificación y alcantarillado.
- Porcentaje de viviendas de protección oficial.

A continuación analizaremos algunas de las cifras obtenidas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en materia de vivienda para continuar nuestro estudio.

Durante el presente año, 2007, se tiene previsto otorgar un total de 1, 161,945 financiamientos para vivienda, cifra obtenida al sumar el total de créditos que otorgarán los diversos organismos facultados para otorgar dichos créditos:

INFONAVIT: 500,000 créditos  
FOVISTE: 92,000 créditos  
CONAVI.: 115,100 créditos  
FONHAPO: 138,445 créditos  
ENTIDADES FINANCIERAS: 260, 000 créditos  
OTROS: 56,400 créditos.<sup>36</sup>

El total de la inversión que el Estado destinará al sector de vivienda en el 2007 asciende a un total de 241,183.6 millones de pesos, distribuidos entre las entidades antes mencionadas en la siguiente proporción:

INFONAVIT: 92,386 m.d.p. (millones de pesos)  
FOVISTE: 24,043.5 m.d.p.  
CONAVI.: 3,892 m.d.p.  
FONHAPO: 3,204.1 m.d.p.  
ENTIDADES FINANCIERAS: 11,283 m.d.p.  
OTROS: 6,375 m.d.p.<sup>37</sup>

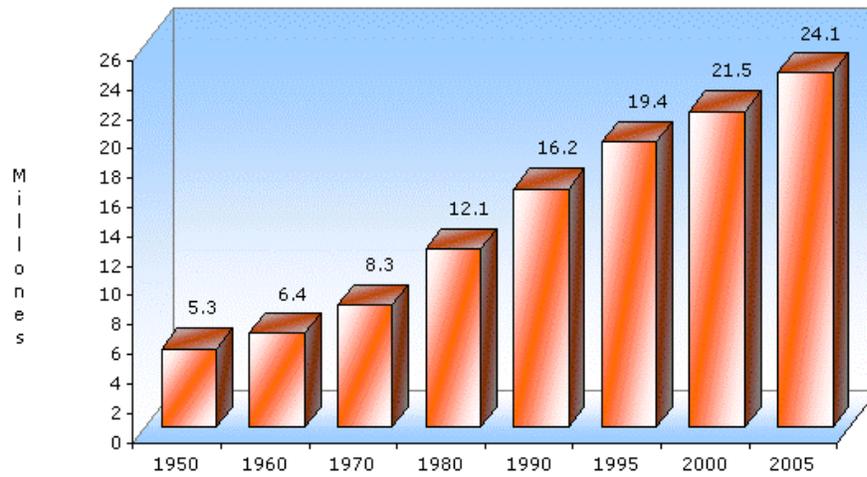
Según estudios realizados por el INEGI en el año 2000, mientras la población era de 97, 483,412 habitantes, existían 21, 513,235 viviendas, con un promedio de 4.5 habitantes por vivienda. De acuerdo con estas cifras, existe una diferencia de 673,854 entre las personas que contaban con vivienda y el total de la población. En el 2005 el promedio fue de 4.2 habitantes por vivienda, con una población total de más de 103 millones de habitantes.

Respecto al tamaño de dichas viviendas, los mismos estudios tomaron como base el concepto de “amplitud”; para efectos estadísticos, una vivienda se consideró “amplia” cuando contaba con más de dos cuartos y hasta 5 residentes. El promedio nacional resultó ser de 46.8, es decir, sólo el 46.8% de las viviendas pudieron ser consideradas como amplias.

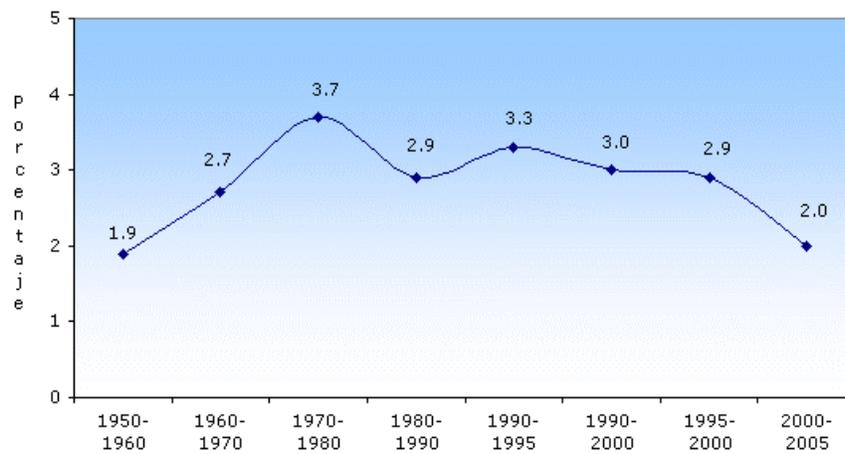
---

<sup>36</sup> INEGI, Estadísticas sociodemográficas, Vivienda, [www.inegi.gob.mx/est/default.aspx?c=2417](http://www.inegi.gob.mx/est/default.aspx?c=2417) (23 julio 2007)

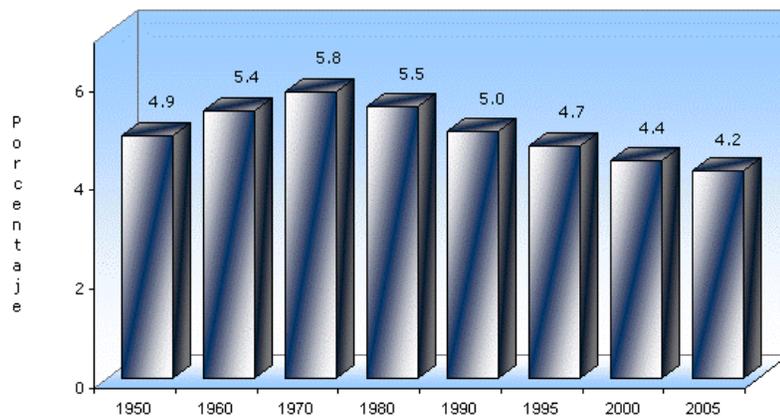
<sup>37</sup> Ídem.



TOTAL DE VIVIENDAS, 1950 a 2005.



TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE VIVIENDAS.



Promedio de ocupantes por vivienda de 1950 a 2005.

Fuente: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), Censos de población y vivienda 1950 a 2005.

En cuanto a servicios públicos, se analizaron los servicios municipales con que contaba cada una de las viviendas existentes en el territorio nacional. Los servicios a considerar fueron *agua potable, energía eléctrica y drenaje* conectado a la red pública. La única población que superó el 90% fue Aguascalientes, donde el 91.4% de las casas contaban con los tres servicios públicos. El promedio nacional fue de 72.7%, lo que significa que el 27.3% de las viviendas del país no cuentan con alguno de éstos tres servicios básicos.

Respecto a la comparación histórica de los datos arrojados por los distintos censos en el tiempo, podemos destacar que el número de viviendas ha aumentado a paso constante en los últimos veinte años, y en la actualidad se cuenta con 24.1 millones de viviendas en nuestro país. Sin embargo, podemos ver que el ritmo de crecimiento ha desacelerado un poco en los últimos 10 años, pues en 1995 el promedio de crecimiento de viviendas fue de 3.3, en 2000 fue de 2.9 y en 2005 fue apenas de 2.0.

Indicador	1960	1970	1990 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>
<b>Porcentaje de viviendas:</b>				
Con un cuarto <sup>b</sup>	55.7	40.1	27.1	23.2
Con dos cuartos <sup>b</sup>	24.4	28.9	26.7	24.4
Con tres cuartos <sup>b</sup>	9.2	13.8	20.3	23.1
Con cuatro y más cuartos <sup>b</sup>	10.7	17.2	25.9	29.3
Con un dormitorio	ND	ND	41.0	36.3
Con dos dormitorios	ND	ND	34.8	37.5
Con tres dormitorios	ND	ND	17.9	19.8
Con cuatro y más dormitorios	ND	ND	6.3	6.4
Con cocina exclusiva	ND	73.7	80.3	82.3
Con cocina-dormitorio	ND	ND	11.2	9.8
Sin cocina	ND	ND	8.5	7.9

NOTA: En la distribución se excluyó el rubro de No especificado.  
<sup>a</sup> La información corresponde al total de viviendas particulares habitadas (excluyen los refugios y viviendas sin información de ocupantes).  
<sup>b</sup> Sin contar la cocina exclusiva como un cuarto más de la vivienda.  
 ND No disponible.  
 FUENTE: INEGI. *Censos de Población y Vivienda, 1960 a 2000*

Tamaños y espacios en las viviendas de 1950 a 2005.

Indicador	1950	1960	1970	1990 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	2005 <sup>a</sup>
<b>Porcentaje de viviendas con:</b>						
Agua entubada <sup>b</sup>	17.1	32.3	49.4	77.1	85.2	88.5
Drenaje <sup>c</sup>	ND	28.9	41.5	62.0	75.4	85.8
Energía eléctrica	ND	ND	58.9	87.5	95.4	97.5
Excusado <sup>d</sup>	ND	20.9	31.8	75.3	86.4	93.4

Disponibilidad de servicios en las viviendas de 1950 a 2005.

Indicador	1950	1960	1970	1990	2000	2005
Número de viviendas (millones) <sup>a</sup>	5.3	6.4	8.3	16.0	21.5	24.0
Tasa media anual de crecimiento de las viviendas <sup>b</sup>	ND	1.9	2.7	3.4	3.0	2.0
Número de ocupantes (millones) <sup>a</sup>	25.8	34.9	48.2	80.4	95.4	100.0
Promedio de ocupantes por vivienda	4.9	5.4	5.8	5.0	4.4	4.2
Promedio de ocupantes por cuarto <sup>c</sup>	ND	2.9	2.5	1.9	1.6	1.1
Promedio de ocupantes por dormitorio	ND	ND	ND	2.6	2.2	2.1

<sup>a</sup> De 1990 a 2005, la información corresponde al total de viviendas particulares habitadas y sus ocupantes excepto los refugios y viviendas sin información de ocupantes. Para 2000 y 2005, excluye a las viviendas del personal del Servicio Exterior Mexicano y también para este último año excluye a las viviendas móviles y a los locales no construidos para habitación.

<sup>b</sup> Para 1960 la tasa corresponde al periodo de 1950 a 1960, para 1970 corresponde a 1960 a 1970. La de 1990 corresponde al periodo de 1970 a 1990, la de 2000 corresponde al periodo de 1990 a 2000, mientras que la última tasa está referida al periodo de 2000 a 2005.

<sup>c</sup> Sin contar la cocina exclusiva como un cuarto más de la vivienda, para los años 1950 a 2000.

ND No disponible.

FUENTE: **INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1950 a 2000.**  
**INEGI. II Conteo de Población y Vivienda 2005.**

Número de viviendas y ocupantes y promedio de ocupación, 1950 a 2005.

Entidad federativa	Ocupantes	Calidad en la dotación de servicios <sup>a</sup>		
		Buena	Regular	Mala
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>95 373 479</b>	<b>68.1</b>	<b>19.6</b>	<b>12.3</b>
Aguascalientes	936 872	92.0	6.0	2.0
Baja California	2 272 952	76.4	16.7	6.9
Baja California Sur	416 536	74.9	16.4	8.7
Campeche	684 742	53.9	29.4	16.7
Coahuila de Zaragoza	2 269 189	81.1	14.8	4.1
Colima	508 592	88.6	8.8	2.6
Chiapas	3 775 439	42.5	33.2	24.3
Chihuahua	2 952 401	82.1	10.0	7.9
Distrito Federal	8 450 809	95.4	3.9	0.7
Durango	1 432 005	68.8	21.0	10.2
Guanajuato	4 625 930	69.9	21.0	9.1
Guerrero	3 041 892	34.2	30.6	35.2
Hidalgo	2 220 014	55.2	25.7	19.1
Jalisco	6 235 981	82.8	11.8	5.4
México	12 472 648	77.5	15.4	7.1
Michoacán de Ocampo	3 931 372	58.5	28.3	13.2
Morelos	1 495 193	70.7	22.0	7.3
Nayarit	907 791	69.0	21.3	9.7
Nuevo León	3 781 624	89.3	6.7	4.0
Oaxaca	3 416 849	33.2	34.2	32.6
Puebla	4 914 782	51.1	31.0	17.9
Querétaro Arteaga	1 387 927	69.9	19.6	10.5
Quintana Roo	860 281	74.6	19.6	5.8
San Luis Potosí	2 281 812	54.7	20.8	24.5
Sinaloa	2 514 540	66.4	22.2	11.4
Sonora	2 186 002	75.1	18.6	6.3
Tabasco	1 877 280	59.3	27.6	13.1
Tamaulipas	2 720 159	71.4	19.5	9.1
Tlaxcala	953 842	73.7	21.5	4.8
Veracruz de Ignacio de la Llave	6 857 389	47.4	25.2	27.4
Yucatán	1 645 421	52.9	36.7	10.4
Zacatecas	1 345 213	62.3	25.5	12.2

NOTA: La información corresponde a los ocupantes de viviendas particulares habitadas (se excluyen aquellos que residen en refugios y en viviendas sin información de ocupantes).  
Se consideran viviendas con buena calidad en la disponibilidad de servicios básicos, las que tienen agua entubada dentro de la vivienda o en el terreno, drenaje conectado a la calle o fosa séptica y electricidad; de regular calidad las que cuentan con dos de estos servicios; y de mala calidad las que disponen de uno o ninguno de dichos servicios.  
FUENTE: INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*.

Distribución porcentual de los ocupantes según la calidad en la dotación de servicios por entidad federativa, 2000

### **2.3. CONDICIONES MÍNIMAS QUE DEBE TENER LA VIVIENDA PARA SATISFACER LAS CARACTERÍSTICAS DE DIGNIDAD Y DECORO.**

¿Qué órgano dictamina las medidas que habrán de tener las viviendas a construir?

Esta es una pregunta que carece de respuesta concreta. El problema de la vivienda depende en gran medida de las condiciones cambiantes que se dan en la realidad; debe tomarse en cuenta tanto el tipo de suelo, como la oferta, la demanda, la ubicación geográfica de las poblaciones, el número de habitantes en la localidad, el precio tan variable de los terrenos, la capacidad económica y las necesidades del individuo que pretende adquirir la vivienda, e incluso las características bio-climáticas del lugar. No existe un órgano que determine el tamaño de las casas a construir; esto se rige por los Reglamentos de Construcción locales. Actualmente existen alrededor de 104 reglamentos vigentes -32 estatales y 72 municipales-, según el Consejo Nacional de Vivienda<sup>38</sup>.

Es por ello, que no se puede dar una respuesta uniforme a dicha pregunta. No obstante, sí hay una serie de condiciones mínimas que pueden analizarse para saber en qué casos una vivienda satisface o no las condiciones de dignidad y decoro que establece la Constitución.

La dignidad y el decoro no son condiciones fáciles de evaluar, por lo que tenemos que atender a ellas en función de las posibilidades que la vivienda otorga a sus ocupantes para desarrollar, dentro de ellas, su autonomía moral y encontrar un mínimo de satisfacción en sus planes de vida<sup>39</sup>.

La Constitución mexicana pretende satisfacer la necesidad humana de contar con un lugar para resguardarse y llevar una vida segura e independiente. La vivienda no es solamente un lugar

<sup>38</sup> Consejo Nacional de Vivienda, [www.conavi.org.mx](http://www.conavi.org.mx) (24 julio 2007).

<sup>39</sup> CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, México, 2005, p. 881.

“para estar” o para dormir, sino que es una condición esencial para que puedan realizarse otros derechos. El derecho a la vivienda es, según Gerardo Pisarello, un *derecho compuesto*. Su violación pone en peligro el derecho al trabajo, que se torna difícil de buscar y mantener si no se cuenta con un domicilio; amenaza la integridad física y mental si se tiene en cuenta la constante presión de un alquiler difícil de pagar; su carencia dificulta el derecho a la educación, a la salud y al libre desarrollo de la personalidad; menoscaba el derecho a elegir residencia, a la privacidad, e incluso puede correr riesgo la vida si el inmueble no cumple con requisitos básicos de seguridad estructural<sup>40</sup>.

De acuerdo con Miguel Carbonell, existen dos parámetros para evaluar cuándo una vivienda es digna y decorosa. Un primer parámetro tendría que ver con la extensión de la misma en relación con sus ocupantes. Un segundo parámetro sería en cuanto al acceso a los servicios públicos básicos como agua potable, drenaje y electricidad, que hemos podido ya apreciar en las estadísticas proporcionadas por el INEGI relativas a nuestro país<sup>41</sup>.

En la Estrategia Mundial para la Vivienda diseñada por la ONU, ésta define la vivienda adecuada como “...un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio y seguridad adecuadas, iluminación y ventilación adecuadas, infraestructura básica –drenaje, electricidad y agua potable-, y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”<sup>42</sup>.

Por otro lado, también podemos partir del concepto del *mínimo de vivienda* para saber si se están cumpliendo las cualidades constitucionales de dignidad y decoro. Conceptualmente, el mínimo de vivienda puede definirse como “...el límite inferior al que pueden reducirse las características de la vivienda sin que se vea mermada su eficacia como satisfactor de las necesidades habitacionales de sus ocupantes”<sup>43</sup>. Estamos hablando de un límite genérico que sea

---

<sup>40</sup> PISARELLO, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Icaria Editorial, Barcelona, España, p.25.

<sup>41</sup> Cfr. CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Op.Cit. , p.881.

<sup>42</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs21\\_sp.htm](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs21_sp.htm) (19 julio 2007).

<sup>43</sup> GONZÁLEZ AGUIRRE, María Elba, *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*. 3, *Vivienda*, Coplamar, México, 1990, p. 17.

suficiente para cubrir las necesidades básicas de la población y que se refleje en las normas convencionales.

Sin embargo, no podemos olvidar que los criterios usados para definir este *mínimo de vivienda* tienen un carácter provisional y cambiante, no sólo en relación al tiempo y los avances en investigación, sino también respecto a la ubicación geográfica y las características climáticas de cada población. A pesar de ello, la condición necesaria y suficiente para definir una calidad mínima de vivienda es que cumpla con las siguientes funciones: protección, higiene, privacidad, comodidad, localización y seguridad en la tenencia.

*Protección.* Se refiere a la capacidad de la vivienda para aislar a sus habitantes de agentes exteriores potencialmente agresivos, ya sean de origen climático (frío, calor, lluvia, nieve, vientos, etc.), residual (polvo, ruido, etc.), catástrofes (inundaciones, sismos, incendios, etc.) o incluso de la agresión directa de la fauna local y gérmenes patógenos<sup>44</sup>.

La protección ofrecida por la vivienda puede ser activa y pasiva. Es activa cuando la vivienda directamente impide o regula la repercusión interna de los agentes agresores externos, o simplemente minimiza sus efectos. Para que la vivienda cumpla con éste tipo de protección debe tener un correcto diseño estructural, así como contar con una adecuada selección y aplicación de los materiales constructivos. Hablamos de protección pasiva refiriéndonos a la disponibilidad permanente de agua potable, drenaje, servicios de recolección de basura y otras medidas sanitarias.

*Higiene.* Las condiciones de higiene de toda vivienda deben ser suficientes para reducir las probabilidades de que sus ocupantes contraigan enfermedades que sean imputables directa o indirectamente a la propia habitación<sup>45</sup>. Igualmente podemos señalar que la función higiénica de la vivienda se divide en *activa* y *pasiva*.

En el aspecto *activo*, la vivienda inhibe, mediante sus características físicas, algunos factores patógenos de origen interno o externo. Un diseño adecuado debe ofrecer la máxima

---

<sup>44</sup> Ídem.

<sup>45</sup> Ibidem, p. 18.

seguridad ante posibles accidentes domésticos. En el aspecto *pasivo*, tenemos que debe ofrecer condiciones potenciales de higiene que, no obstante, dependen de la voluntad de protección de sus ocupantes. El papel higiénico más importante dentro del aspecto pasivo es el *ciclo hídrico doméstico*.

Éste ciclo consiste en el flujo de agua en una secuencia de etapas: captación, depuración, potabilización, almacenamiento, distribución, canalización, uso doméstico, evacuación, digestión y disposición de líquidos residuales. Cuando se eliminan algunos pasos de la secuencia anterior se genera un alto riesgo de contaminación del líquido. Además de la eliminación de etapas, existe otro punto crítico y que es clave del ciclo: el uso doméstico. Si el usuario final no sabe, no puede o no quiere tomar las medidas básicas de higiene en su domicilio, de nada sirve que las otras características se cumplan correctamente, pues el agua se contaminaría en la última fase.

Un grave problema al respecto de las condiciones de higiene de la vivienda, es que las clases sociales más necesitadas recurren a la autoconstrucción, en la cual “...el agente social que produce y consume la vivienda es el mismo; el consumidor final lleva a cabo la construcción con base en la inversión de un tiempo de trabajo personal adicional a su jornada de trabajo”<sup>46</sup>. En estos casos, el individuo utiliza materiales baratos e incluso de desecho, cuenta con escasos instrumentos para la edificación (carece de maquinaria o ayudantes suficientes), sufre de inexperiencia en la construcción de viviendas y utiliza parte de su propio salario. Como resultado de todo lo anterior, tenemos una vivienda “...cuyas características son necesariamente de hacinamiento, poca habitabilidad y falta de servicios”<sup>47</sup>.

*Privacidad.* Hablamos de privacidad externa refiriéndonos a la capacidad que tiene el grupo que ocupa la vivienda para aislarse voluntariamente del medio social y físico exterior<sup>48</sup>. Esto se logra mediante un diseño idóneo y un uso correcto de los materiales de construcción.

---

<sup>46</sup> PADILLA COBOS, Emilio, *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*, Fontamara, México, 1987, p. 22.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p.23.

<sup>48</sup> GONZÁLEZ AGUIRRE, María Elba, *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*. 3, *Vivienda*, Op.Cit., p. 21.

La privacidad interna es la aptitud de la vivienda para permitir cierto grado de aislamiento voluntario de algunos ocupantes con respecto a los demás, es decir, para permitirles regular sus propios contactos de convivencia. En este sentido, es fundamental la subdivisión del espacio interno de la vivienda y el uso de materiales que permitan la separación visual y acústica. Además, la privacidad interna es consecuencia directa del tamaño real de la vivienda en relación con su número de ocupantes. La presencia simultánea de muchas personas en el mismo sitio puede mermar esta privacidad, incluso llevándola a niveles patógenos<sup>49</sup>.

*Comodidad y Funcionalidad.* Una vivienda debe tener un orden espacial que respete las actividades domésticas cotidianas de la familia, y al mismo tiempo que propicie la expresión cultural y los hábitos de vida de sus habitantes.

Para que una vivienda sea funcional debe contar con espacios suficientes para cada uno de los miembros del grupo, de modo que el diseño no interfiera con el desarrollo de las actividades domésticas cotidianas, además de que debe ser adaptable a los cambios significativos en las rutinas de las personas. Es común ver que con frecuencia se adopta un concepto de vivienda que ignora la forma de vida de los grupos sociales a los cuales se destina, es decir, diseños en bloque, proyectos genéricos que se edifican de idéntica forma sin importar su ubicación geográfica o las actividades cotidianas de sus futuros habitantes.

Otro aspecto importante es el de las instalaciones para agua, gas y la red eléctrica, que deben estar siempre disponibles para la iluminación y para el uso de aparatos eléctricos, de calefacción, baño y cocina.

*Localización.* La ubicación de la casa habitación e el espacio resulta determinante para muchos factores, como la infraestructura de servicios (drenaje, agua, energía eléctrica, comunicaciones, electricidad, vialidad, etcétera), por mencionar el primero de ellos.

La problemática de la vivienda urbana se manifiesta primordialmente en las dificultades de acceso al suelo. La localización de la vivienda se determina, en las sociedades capitalistas

---

<sup>49</sup> Ídem.

donde el acceso al suelo adquiere un carácter mercantilista, por el valor del suelo en relación directa con la capacidad de pago de sus ocupantes.

Autores como Emilio Padilla Cobos, señalan que la vivienda ha adquirido un doble carácter, el de *valor de uso* y *valor de cambio*<sup>50</sup>. Como valor de uso tenemos la capacidad de la propia vivienda para satisfacer directamente las necesidades individuales o familiares de quien la va a ocupar. En cuanto al valor de cambio, Emilio Padilla Cobos señala que se da cuando la vivienda se convierte en una mercancía; esto es, cuando las viviendas son construidas por personas distintas a quienes las ocuparán. El objeto-vivienda se intercambia por el dinero de un consumidor solvente, no sólo para cubrir los gastos de construcción, materiales, maquinaria, etcétera, sino además, para obtener una ganancia. Ningún constructor realizaría proyectos habitacionales si no tuviera la certeza de obtener un beneficio.

Derivado de este tipo de relaciones comerciales, el *valor del suelo* se convierte en un factor de segregación de las clases sociales, el punto de partida por el que se van formando zonas de alto o bajo riesgo, de alto o escaso poder adquisitivo, de mayor o menor índice de educación, zonas marginadas, etc. Condiciona la socialización de sus habitantes, pues “...la identidad grupal suele extenderse a la vecindad inmediata y a la comunidad que la habita”<sup>51</sup>.

Los patrones urbanos de uso del suelo podrían tomarse como un reflejo de la estructura social de la ciudad, una proyección topográfica de la estructura social. Los grupos sociales más fuertes utilizan el mejor espacio. En cambio los programas de vivienda llevados a cabo por el sector público suelen utilizar tierra más barata alejada del centro de la ciudad, extendiendo así, y de forma innecesaria e inconveniente, el área urbana<sup>52</sup>. Todo esto trae como resultado un veloz incremento en los precios de la tierra alrededor de las ciudades.

Además, la localización del hogar repercute en el aspecto laboral, definiendo y condicionando las relaciones de sus ocupantes con los sitios de trabajo. Del mismo modo, la

---

<sup>50</sup> PADILLA COBOS, Emilio, *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*, Fontamara, México, 1987, p. 17.

<sup>51</sup> GONZÁLEZ AGUIRRE, María Elba, *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*. 3, *Vivienda*, Op.Cit., p. 22.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p.46.

posición relativa de la vivienda en el espacio influye en el acceso de sus ocupantes a los servicios de salud, educación, comercio, administración, justicia, recreación, etc.

*Seguridad en la Tenencia.* Se requiere que el tipo de tenencia cumpla con las normas jurídicas vigentes y proporcione a sus ocupantes un mínimo de seguridad en cuanto a la propiedad y disponibilidad futura de la vivienda. Es por eso que puede llegar a considerarse al derecho a la vivienda como una garantía de seguridad jurídica, y no sólo de propiedad, pues lo que se ha buscado es que la persona cuente con la certeza de que dispondrá de una vivienda no sólo en el presente, sino que conservará su refugio y no dejará de ver satisfechas sus necesidades habitacionales en el futuro.

En suma, al referirnos a la dignidad y el decoro en cuanto a la vivienda, los entendemos como el grado de satisfacción que proporciona la vivienda en todos y cada uno de los rubros que acabamos de señalar, rubros mínimos que permitan el sano desarrollo de la vida de las familias que la habitan y sin los cuales no podríamos hablar de que se esté dando cumplimiento a la garantía constitucional del derecho a la vivienda.

Entre las causas principales de insatisfacción del derecho a la vivienda de la mayor parte de la población están la concentración de la riqueza y la falta de empleo *adecuadamente remunerado* para un amplio sector de la población. Para éstos resulta imposible satisfacer tal necesidad debido a sus reducidos ingresos en comparación con los costos que representa adquirir una morada adecuada.

Ante tal imposibilidad, esta parte de la población tiene que resolver su necesidad mediante una serie de formas cuya característica principal y permanente es la de no reunir las condiciones de habitabilidad mínimas ya señaladas: ciudades perdidas, paracaidismo, asentamientos irregulares, vecindades, tugurios autoconstruidos en terrenos invadidos, ilegales, riesgosos, etc. En el campo, la mayor parte de la población recurre a la autoconstrucción para adquirir una vivienda, aunque con condiciones inferiores a las mínimas ya señaladas: o carecen de agua potable, o bien de redes de drenaje o de electricidad y otras carencias similares. Es aquí donde debe entrar la función del Estado para proporcionar viviendas asequibles y que cumplan con los

elementos del *mínimo de vivienda* que hemos analizado, mediante el otorgamiento de créditos baratos y suficientes a los trabajadores.

### **2.3.2. UN SEGUNDO PARÁMETRO.**

El Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la ONU en su Observación General número 4 se ha referido al derecho a la vivienda. Para saber si estamos o no frente a una vivienda “adecuada”, el comité identifica siete aspectos que pueden ser aplicables a cualquier contexto:

*a) Seguridad jurídica en la tenencia.* Toda persona debe contar con mínimo de seguridad jurídica que les garantice contra el desalojo, el hostigamiento y otras amenazas. Para lograr cumplir con este aspecto, el Estado deberá tomar medidas de carácter legislativo relativas a la propiedad, aunque también deben contemplarse los distintos modos por los que la población puede tener acceso a una vivienda: arrendamiento, simple ocupación, asentamientos informales, etc. Vivir en un status incierto supone que en esencia las personas no tienen control último sobre sus viviendas.

*b) Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras.* Deben contar con acceso permanente a agua potable, energía eléctrica, energía para la calefacción y cocina, instalaciones sanitarias de aseo y almacenamiento de alimentos, drenaje y servicios de emergencia.

*c) Gastos soportables.* Los gastos que conlleva una vivienda no deben ser tan altos como para que impidan la satisfacción de otras necesidades básicas. Para esto el Estado puede recurrir a subsidios o a expedir regulaciones que impidan la especulación de precios de la tierra.

*d) Habitabilidad.* La vivienda es habitable si protege a sus habitantes del calor, frío, viento y otras amenazas para la salud. También debe asegurar la integridad física de sus habitantes. Además, tendrá en cuenta los Principios de Higiene de la Vivienda que indique la Organización Mundial de la Salud.

e) *Asequibilidad*. Los grupos con mayor desventaja en la sociedad deben tener acceso pleno y sostenible a los recursos necesarios para conseguir una vivienda. Es ésta la función de organismos como el INFONAVIT, FOVI, FOVISSSTE y el INVI.

f) *Lugar*. Como ya se ha mencionado, la ubicación del lugar debe ser tal, que permita el acceso a las ofertas de empleo, las escuelas, servicios de salud y demás servicios sociales. La vivienda no debe de estar cerca de lugares contaminados o fuentes tóxicas que pongan en riesgo el derecho a la salud de sus ocupantes.

g) *Adecuación cultural*. Las políticas públicas, las formas de construcción y los materiales utilizados deben tener en cuenta la identidad cultural de los habitantes de la región.<sup>53</sup>

## **2.4. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL PODER LEGISLATIVO.**

El derecho a la vivienda y su garantía constitucional son de vital importancia para mejorar las condiciones sociales y económicas de la nación, pues su cumplimiento o falla repercuten directamente en el nivel de vida de los habitantes del país. Es por ello, que dentro del Congreso de la Unión existe una Comisión específicamente dedicada a atender ésta materia, la cual está integrada por diputados federales.

La Comisión de Vivienda tiene su fundamento jurídico en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 39 de la misma señala:

*“1. Las Comisiones son órganos constituidos por el pleno que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.*

*2. La Cámara de Diputados cuenta con Comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes:*

...  
*XXXVI. Vivienda.”<sup>54</sup>*

Además, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 65:

---

<sup>53</sup> CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Op.Cit. p. 890-891.

<sup>54</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://info.juridicas.unam.mx/infjur/leg/legmexfe.htm> (25 julio 2007).

*“Para el despacho de los negocios se nombrarán por cada una de las Cámaras, Comisiones permanentes y especiales, que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución.”<sup>55</sup>*

Dicha Comisión cuenta con los siguientes grupos de trabajo:

1. INFONAVIT
2. FOVISSSTE
3. FONAHPO
4. FOVI-PROSAVI
5. ONG'S EN MATERIA DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
6. VINCULACION CON ORGANISMOS ESTATALES Y MUNICIPALES DE VIVIENDA.
7. SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
8. INSTITUCIONES PARAESTATALES QUE REALICEN ACCIONES DE VIVIENDA
9. DESARROLLO URBANO

Cada uno de los grupos de trabajo sigue las siguientes estrategias:

- Definición de objetivos y metas.
- Vigilar que la distribución de recursos asignados a cada institución se realicen con criterios de equidad y justicia social.
- Gestionar la solución de problemas.
- Programación de reuniones de evaluación.
- Distribución de tareas.
- Presentación de informes.
- Acopio de información básica relacionada con la institución que se trate.
- Recepción de propuestas para modificaciones al marco jurídico.
- Recepción de propuestas referentes a los recursos fiscales por asignar.
- Realización de directorio de la institución.

La propia Comisión de Vivienda señala como sus objetivos generales los siguientes:

- a) El establecimiento de las condiciones para que las familias, en especial de menores recursos, cuenten con una vivienda digna y decorosa, lo cual se fundamentara en la promoción de mayores oportunidades de acceso mediante el mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento así como del impulso a la participación responsable de todos los sectores que participan en tal actividad.
- b) Establecer los mecanismos necesarios para que las familias rurales y urbanas, en especial con bajos recursos y con menos de un salario mínimo disfruten de una vivienda digna.
- c) Proponer e impulsar un marco jurídico que garantice la recuperación de los créditos en cartera vencida de los diferentes Institutos de Vivienda.

---

<sup>55</sup> Congreso de la Unión, <http://www.congreso.gob.mx/> (25 julio 2007).

- d) Establecer las condiciones necesarias para mantener un contacto directo y permanente con autoridades, organismos financieros y el sector privado, con el fin de establecer una política de Estado en materia de vivienda a largo plazo.
- e) Crear las condiciones necesarias para lograr la construcción de 700 000 viviendas anuales, bajo sistemas de financiamiento accesibles para los trabajadores.
- f) Fortalecer dentro del marco legal, el papel de la vivienda dentro de un orden urbano integral, que respalde un desarrollo económico duradero.
- g) Canalizar y encuadrar en el Marco Jurídico las propuestas de organismos, sectores y ciudadanía en general, para contribuir a la creación de un verdadero sistema integral de financiamiento popular para el otorgamiento de una vivienda digna para los mexicanos.
- h) Establecer principios y criterios que ajusten la legislación para que diversas instituciones públicas y privadas, promotoras, financiadoras de vivienda garanticen un crédito oportuno y ajustado a la realidad económica de aquellas personas con menores ingresos, así como la búsqueda de opiniones en ámbito de la estimulación fiscales para todas estas empresas.
- i) Inclusión de vínculos de carácter nacional e internacional para observar y valorar esquemas que nos sirvan de parámetros para determinar su pertinencia en la aplicación ya sea a nivel nacional, regional o estatal.
- j) Contribuir con la generación de una cultura de la vivienda digna.
- k) Despolitización de la actividad legislativa de la Comisión que permita presentar en El Pleno iniciativas suscritas por todos los grupos parlamentarios que la integran.<sup>56</sup>

## **2.5. MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL.**

### **GENERALIDADES.**

Resulta evidente que para llevar a la realidad la aplicación de las normas constitucionales –y en realidad, cualquier tipo de disposición jurídica-, primero debe fijarse su sentido normativo, más aún si éstas postulan los derechos fundamentales garantizados para toda persona que se encuentre en el territorio nacional.

En el ámbito jurídico solemos referirnos a la interpretación como una operación intelectual por la cual se determina el sentido, significado o alcance de cualquier norma jurídica, sea ésta general, abstracta e impersonal (normas constitucionales, ordinarias, secundarias, reglamentarias) o bien particular, concreta e individualizada (contratos, testamentos, sentencias,

---

<sup>56</sup> Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/vivienda/plandt/> (25 julio 2007)

etc.). Señala Ignacio Burgoa que “la interpretación (...) es la operación imprescindiblemente previa de la aplicación de la norma jurídica a los casos concretos que la realidad social plantea constantemente”<sup>57</sup>.

La interpretación jurídica es especialmente trascendente cuando se refiere a la Norma Fundamental u ordenamiento supremo de un estado, es decir, la Constitución. El principio de supremacía que rige para la norma constitucional, por medio del cual ésta se impone sobre cualquier otra que emane de ella -por ejemplo, sobre las normas ordinarias o secundarias-, se hace extensivo a la interpretación de sus mandamientos, en cuanto a que prevalece la interpretación constitucional sobre la de cualquier otra ley. El fundamento de éste predominio es que la interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos queda reservada, *como facultad jurídica*, a solamente dos órganos del estado: el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la nación.

Es conveniente hacer la aclaración de que al referirnos a la interpretación como facultad jurídica, lo que se pretende es resaltar la *obligatoriedad* de las conclusiones a las que conduzca dicha actividad interpretativa por parte de ambos órganos. Ésta facultad jurídica está contenida en los artículos 72 inciso F y 73 fracción XXX (facultad discrecional para que el Congreso legisle en muy diversas materias) constitucionales, y 105 constitucional, así como el artículo 10 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

No es muy abundante el estudio de los lineamientos de la interpretación constitucional como una rama específica de la interpretación jurídica, y su desarrollo en la doctrina mexicana no ha sido significativo en los últimos años. Como parte que es de la hermenéutica jurídica, sostiene Héctor Fix-Zamudio, se debe plantear la cuestión de si la interpretación de las normas constitucionales asume características peculiares que requieran un estudio particular<sup>58</sup>, esto teniendo en cuenta que la interpretación jurídica suele estar condicionada al tipo de norma analizada. No obstante lo anterior, algunos autores como el Dr. Rolando Tamayo y Salmorán

---

<sup>57</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2001, p. 393.

<sup>58</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.) *Interpretación Constitucional tomo I*, Porrúa, México, 2005, p. 550.

consideran que no existen métodos particulares de interpretación, sino que se aplican los generales de la interpretación jurídica sin importar el tipo de norma de que se trate.

En virtud de que la interpretación constitucional es un tema poco explorado en la actualidad y no existe uniformidad de criterios entre los autores, analizaremos las clasificaciones de métodos más recurrentes en la doctrina.

### **2.5.1. MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA IGNACIO BURGOA.**

La interpretación constitucional consiste en la fijación, declaración o determinación del sentido, alcance, extensión o significado de las disposiciones que integran el ordenamiento supremo del país.

Según la teoría de Savigny, la cual sigue Ignacio Burgoa, existen cuatro métodos principales de interpretación, los cuales son el gramatical (o literal), el lógico, el sistemático y el histórico o causal-teleológico. A continuación los analizaremos desde el de menor al de mayor jerarquía:

a) *Método gramatical*. Éste toma en cuenta el significado de las palabras utilizadas en la redacción de la norma jurídica, es decir, conforme a la letra de la ley. Sólo es aconsejable cuando la literalidad de los preceptos es clara y no deja lugar a dudas acerca de su *ratio legis*. Tratándose de la interpretación constitucional, considera Ignacio Burgoa, *el aludido método no es el correctamente indicado para poder declarar o establecer el verdadero sentido de sus disposiciones, principalmente cuando éstas manifiestan alguna declaración fundamental*.<sup>59</sup>

b) *Método Lógico*. También llamado conceptual, se basa en la recta razón, las ideas que el contenido de la norma involucra. Las conclusiones a que se llega con éste método pueden variar de las obtenidas mediante el método gramatical cuando el legislador no emplea el léxico adecuado, ya que un vocablo puede traducir ideas diferentes que se aparten de su etimología para adquirir semánticamente nuevos significados, por lo cual prevalece éste método sobre el gramatical.

c) *Método sistemático*. Consiste en relacionar diversos preceptos entre sí como partes de un sistema normativo, es decir, analizar e interpretar la norma dentro de su contexto jurídico. Así, se podrá delimitar el ámbito de cada una de estas normas y determinar cuáles son reglas generales y cuáles de excepción. Es especialmente adecuado en los casos de contradicciones o antinomias entre dos o más preceptos de un mismo ordenamiento.

---

<sup>59</sup> BURGOA ORIHUELA, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op.Cit., p. 395.

d) *Método causal-teleológico*. Savigny lo llama “método histórico” y es, en opinión de Ignacio Burgoa, el más apropiado para llevar a cabo la interpretación constitucional. Éste método atiende a la “causa final”, el cúmulo de motivos determinantes de la conducta humana y el conjunto de objetivos que ésta se propone. Su utilización obliga a investigar sobre los motivos y fines inspiradores de la norma constitucional, averiguar todos los factores y circunstancias que la hayan originado, respondiendo el por qué y el para qué de cualquier disposición constitucional, en especial si contienen derechos fundamentales o garantías.

Además, el aludido método también debe utilizarse para acoplar el contenido esencial de las disposiciones constitucionales con la realidad cambiante de la nación, procurando evitar la modificación constante de la Constitución. Es decir, su utilidad es conservar la vigencia de la Carta Magna sin requerir ninguna enmienda.

### **2.5.2. MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA HÉCTOR FIX-ZAMUDIO.**

Éste autor considera a la interpretación constitucional como el sector de mayor importancia dentro del concepto general de interpretación jurídica. Esto se debe a las características particulares de los preceptos constitucionales; entre las más notorias pueden señalarse la *jerarquía normativa*, que significa que en la pirámide que proponía Hans Kelsen para todo orden jurídico, la cima de la pirámide es ocupada por la Norma Hipotética Fundamental.

Héctor Fix-Zamudio clasifica la interpretación constitucional de acuerdo a los sujetos que la realizan: *legislativa, judicial y doctrinaria*. La interpretación constitucional de mayor relevancia es la realizada por las autoridades judiciales, tanto tribunales ordinarios como especializados. Nos ocuparemos de la interpretación realizada por los dos únicos órganos del estado que tienen la atribución de interpretar la norma suprema como *facultad jurídica*:

**1) La interpretación legislativa.** Es la realizada por los órganos parlamentarios dentro de sus funciones, principalmente en la expedición de disposiciones legislativas, ya que toda ley que se emita debe sujetarse a los principios rectores de la Constitución. El Congreso de la Unión cuenta con la atribución implícita para expedir “leyes interpretativas”, es decir, una ley que interprete directamente algún precepto de la Constitución, esto gracias a la fracción XXX del artículo 73 constitucional...

Sin embargo, si el propio Congreso emitiera una ley que no coincidiera con lo dispuesto en la Carta Magna, la constitucionalidad de la misma puede ser enjuiciada por vía de amparo ante los tribunales federales competentes, debiendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitir la decisión definitiva.

Por otro lado, cuando el Congreso elabora una ley que interpreta otra anterior, si hay contradicción o divergencia, la nueva deroga a la anterior, teniendo prevalencia en cuanto al tiempo.

Tenemos dos categorías principales en cuanto a la interpretación legislativa, de acuerdo con Fix-Zamudio:

- La realizada por el *constituyente permanente*, es decir, el órgano reformador de la constitución. Ésta es la de más alto nivel, ya que la mayoría de las constituciones modernas sólo pueden ser modificadas mediante un procedimiento especial, el cual es más complicado que el que se sigue para la expedición de leyes ordinarias (rigidez constitucional).

- La interpretación *directa*, llevada a cabo por el Congreso en su actividad constante de discutir y expedir las normas ordinarias. Dicha actividad supone el examen inmediato del texto constitucional los principios que establece para la creación de las normas ordinarias.

**2) La interpretación jurisdiccional.** Realizada en última instancia por la Suprema Corte de Justicia, goza de mayor jerarquía que la legislativa, pues las conclusiones que esta interpretación arroje son las únicas que prevalecen; conforme a ellas se entiende y aplica la norma constitucional. Esto a pesar de cualquier “ley interpretativa” en contrario. Lo anterior se funda en el principio de juridicidad. Al hablar de *jurisdicción constitucional* nos estamos refiriendo al sistema de control y vigilancia que ejercen los jueces y Ministros respecto de la constitucionalidad de las normas legislativas ordinarias. Velan por que todas las autoridades utilicen la constitución como fundamento directo e indirecto de sus decisiones.

La función realizada por los jueces especializados, es decir los Ministros de la Suprema Corte, debe estimarse como una *interpretación privilegiada y obligatoria* para todos los jueces y tribunales ordinarios<sup>60</sup>, pues jueces y tribunales constitucionales tienen a la ley suprema como su referencia inmediata.

### **2.5.3. CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA EDGAR CARPIO MARCOS.**

Éste autor expone lo que a su parecer es la diferencia esencial entre un derecho humano y un derecho fundamental. Los derechos fundamentales están reconocidos en la constitución, mientras que los derechos humanos son atributos subjetivos reconocidos en los tratados; con base

---

<sup>60</sup> LÓPEZ GUERRA, Luis, *El poder Judicial en el Estado Constitucional*, Palestra Editores, Perú, 2001, pp.112-124.

en dicha diferencia podemos hablar de distintos criterios de interpretación que corresponden, por una parte, a los derechos humanos, y por otra, a los fundamentales.

Según la apreciación de Carpio Marcos, los criterios de interpretación en materia de derechos humanos suelen ser empleados e instrumentalizados por los tribunales internacionales que velan por su defensa, mientras que por lo general dejan de ser invocados por los órganos de jurisdicción interna.

Esta diferencia, a veces marcada, parece obedecer a la naturaleza de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Al interpretar estos derechos, se debe tener en cuenta el compromiso internacional de los estados que han suscrito el tratado para respetar, en su jurisdicción interna, los derechos esenciales de los seres humanos, así como las obligaciones derivadas de dicho compromiso.

A pesar de que ya han sido asumidos en buena medida por la jurisdicción internacional y la doctrina contemporánea, se trata de criterios de interpretación de fechas recientes, por lo cual algunos de ellos no gozan aún de un desarrollo o formulación definitiva. Podemos mencionar, entre otros, los principios de *progresividad*, *interacción*, *universalidad*, *irreversibilidad*, *indivisibilidad*, *etc.*

Por otra parte, los criterios de interpretación de los Derechos Fundamentales son diversos y a veces un poco difíciles de determinar. Cabe mencionar los siguientes:

*Principio pro homine.* Es un criterio hermenéutico en virtud del cual debemos acudir siempre a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva si se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, acudir a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer límites o suspensiones de tales derechos. En otras palabras, debe interpretarse del modo que implique una mayor protección al derecho o una menor restricción para el sujeto. Las limitaciones de los derechos fundamentales deberían ser interpretadas siempre de modo restrictivo. *La interpretación que más optimice un derecho constitucional.*<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.) *Interpretación Constitucional tomo I*, Op.Cit., p. 329.

Por otro lado, este principio también significa que ante un caso concreto, el juez deberá aplicar la norma que sea más favorable a la persona, independientemente del nivel jurídico de la misma.

Éste principio está plasmado en la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 29:

*Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:*

*b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de dichos estados.*

*Principio favor debilis.* También llamado “principio de protección a las víctimas”, deriva del principio anterior, y consiste en que en la interpretación de situaciones que implican derechos en conflicto, se debe considerar especialmente a la parte que se halla en inferioridad de condiciones dentro de tal situación.

*In dubio pro operario.* Se trata de otra manifestación del principio *pro homine*, y es una variante que señala que ha de optarse por la interpretación favorable al trabajador en caso de duda insuperable sobre el sentido de una norma. Este principio opera, en concreto, sobre los llamados derechos laborales.

Tal es el caso de, por ejemplo las llamadas “presunciones” e materia procesal del trabajo, según las cuales la ausencia de la prueba o la falta de alguna formalidad relativa a la relación laboral (por ejemplo, la inexistencia de un contrato de trabajo escrito, o la obligación de exhibir los comprobantes de pago del salario) son siempre imputables al patrón. Esto quiere decir, tal y como su nombre lo indica, que en caso de duda respecto al significado de la ley, debe optarse siempre por la interpretación que otorgue mayor ventaja al trabajador, entendiendo que éste se encuentra siempre en situación de desventaja frente a su patrón o empleador.

*Posición preferente de los derechos fundamentales* (preferred freedoms). Fue en el derecho constitucional norteamericano donde surgió esta doctrina, llamada *preferred freedoms*. Éste principio consiste en que “cuando estén en conflicto en un mismo plano, normas sobre derechos (humanos o constitucionales) y normas sobre poder, la controversia debe resolverse acogiendo la norma de derechos como privilegiada en rango”.<sup>62</sup>

Ésta posición se ve reflejada en la intensidad del control constitucional al que es sometida cualquier actividad del Estado que pretenda limitar los derechos, buscando que toda limitación encuentre su justificación dentro de la propia Norma Fundamental. Esto es, en otras palabras, “la

---

<sup>62</sup> Ibidem, p. 337.

idea de que existe un grupo de derechos que no sólo merecen mayor protección por parte del gobierno, sino que además sólo admiten una mínima intromisión de aquel en su regulación”.<sup>63</sup> Así pues, los conflictos entre derechos fundamentales y otro tipo de normas se resuelven mediante la técnica de la ponderación.

Sin embargo, ni siquiera desde el aspecto teórico se ha postulado una tabla de jerarquías, de manera abstracta, entre derechos, o una superioridad de éstos sobre otro tipo de bienes jurídicos constitucionales.

*La mayor protección de los derechos fundamentales.* Mediante este principio se considera que las normas constitucionales no son las que brindan una mayor protección a los derechos fundamentales, sino que solamente contienen un parámetro *mínimo* de protección a aquellos, el cual puede ser ampliado en función de lo que se haya establecido en los tratados internacionales en los que el Estado sea parte.

*La fuerza expansiva de los derechos fundamentales.* Se puede afirmar que los derechos fundamentales tienen una fuerza expansiva que consiste, por un lado, en que, *prima facie*, la titularidad de los derechos constitucionales se expande hacia todo ser humano. Pero lo anterior no significa que no se pueda establecer en la Constitución que determinados sujetos no puedan ser titulares de algunos derechos fundamentales. Un ejemplo de esto último en nuestra Constitución es la carencia de derechos políticos de los extranjeros en nuestro país, o la imposibilidad de éstos para adquirir en propiedad tierras dentro de la zona prohibida (cien kilómetros a lo largo de las fronteras, cincuenta kilómetros a lo largo de las playas).

Por otro lado, este principio también predica que los derechos fundamentales no sólo deben entenderse como oponibles al Estado y sus Poderes Públicos (derechos públicos subjetivos), sino que también son oponibles en las relaciones entre particulares, obviamente, sólo en los casos en los que esto es posible. Esto es conocido como eficacia vertical y horizontal, respectivamente.

*Límites de los derechos fundamentales.* Los derechos fundamentales no son ilimitados. La propia fuerza expansiva de los derechos fundamentales impone al intérprete la tarea de verificar que estos límites se encuentren basados en la propia constitución. Los límites introducidos en la regulación jurídica de un derecho pueden sustentarse en otros bienes constitucionalmente protegidos (orden público, seguridad jurídica, interés colectivo, etcétera).

---

<sup>63</sup> BIANCHI, Alberto, *Control de constitucionalidad. El proceso y la jurisdicción constitucionales*, Ábaco, Buenos Aires, 1992, p. 390.

Además, dichos límites deben estar legalmente estipulados, es decir, formulados dentro de normas apegadas a los mismos principios constitucionales. Los límites constitucionalmente justificados y legalmente configurados han de interpretarse, en todo caso, de forma restrictiva, precisamente por la fuerza expansiva<sup>64</sup> de los derechos fundamentales.

*Respeto del contenido esencial de los derechos fundamentales.* La idea de que los derechos fundamentales sean susceptibles de limitación, siempre y cuando se haga cumpliendo con los requisitos antes señalados, no significa que el legislador se encuentre facultado para vaciarlos de significado o alterar su contenido.

Todo derecho fundamental, según este principio, está compuesto por dos partes o contenidos: uno *accesorio*, sobre el cual el legislador puede llevar a cabo libremente su actividad de interpretación, y un *contenido esencial*, cuya modificación simplemente sería considerada inválida, es decir, éste *contenido esencial* tendría la condición de inalterable o indisponible.

No obstante, aún se debate si estas dos clases de contenidos son plenamente identificables y si en verdad están presentes en todo derecho fundamental. Mas aún, la disyuntiva acerca de qué es lo que debe entenderse por contenido esencial sigue presente. Para algunos, se trata del fin que el derecho fundamental busca garantizar; para otros autores, es el *contenido mínimo de autodeterminación* garantizada para la persona, respecto del cual debe estar restringida cualquier acto de la autoridad.

#### **2.5.4. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL.**

A continuación procederemos al análisis del artículo que contiene y garantiza el llamado “derecho a la vivienda” en nuestro derecho mexicano.

El párrafo quinto del artículo 4º constitucional prevé, dentro de la parte dogmática de nuestra constitución, y por lo tanto como garantía constitucional, el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Para poder alcanzar semejante objetivo, la propia constitución ordena al legislador que establezca los instrumentos y apoyos legales necesarios. A partir de este sencillo párrafo podemos empezar un fructífero ejercicio de interpretación acerca del significado del mismo.

---

<sup>64</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.) *Interpretación Constitucional tomo I*, Op.Cit., p. 351.

Empezaremos empleando los principales métodos de interpretación que propone Ignacio Burgoa, siendo el primero de ellos el *método gramatical*. Sabemos que dicho método sólo es recomendable cuando la literalidad de los preceptos es clara, y en el caso del artículo 4º constitucional, no lo es. Como señala Miguel Carbonell, “la regulación constitucional contiene, como es evidente a partir de su simple lectura, una serie importante de errores”<sup>65</sup>.

El primero de ellos es que asigna este derecho fundamental a “la familia”, en lugar de dirigirlo a todos los individuos. Una interpretación gramatical de este precepto nos llevaría inevitablemente a la falsa conclusión de que una persona sin familia que lo proteja o que esté bajo su cuidado no tendría acceso a los medios para satisfacer su necesidad de vivienda. Es cierto que la base de la sociedad mexicana es la familia, en concreto, la *familia nuclear*, y que toda familia tiene derecho a una vivienda digna, pero no puede ser verdad que sólo aquellas personas que tienen familia necesitan de un lugar propio donde puedan disfrutar de su privacidad y desarrollarse a plenitud, a resguardo de los agentes de agresión económicos, sociales y naturales.

Además, durante las últimas décadas se ha presentado un fenómeno de evolución respecto del concepto de “familia nuclear”, en el que las diversas legislaciones a nivel mundial comienzan a aceptar nuevas formas de familia, por ejemplo: familias conformadas por madres o padres solteros y sus hijos, parejas homosexuales (como lo prevé la reciente Ley de Sociedades en Convivencia del Distrito Federal) e incluso, en algunos países, adopciones otorgadas a personas del mismo sexo. Es por ello que consideramos un tanto inexacto seguir manejando el derecho a la vivienda como un derecho de “la familia”, pues éste un concepto sociológico que probablemente se verá modificado constantemente a mediano plazo.

El segundo error en la redacción de este artículo, es que lo que garantiza la constitución es el “disfrute” de la vivienda, pero no su adquisición, que es un paso necesariamente previo al disfrute, y que siempre suele resultar más difícil que lo primero. Ni la Constitución, ni la autoridad, ni ley alguna, pueden garantizar que una persona vaya a “disfrutar” del lugar en donde vive. Éste es un aspecto completamente subjetivo, sólo perceptible a nivel personal e interior en cada sujeto.

---

<sup>65</sup> CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Op.Cit., p. 879.

Haciendo uso del *método lógico*, podemos tratar de salvar estos errores, aduciendo que lo que debe garantizarse es que toda persona, tenga familia o no, pueda acceder a los medios económicos y administrativos para adquirir en propiedad una vivienda digna y decorosa, ya que una vez adquirida la propiedad, podrá gozar de la satisfacción de sus necesidades en materia de habitación, podrá “disfrutarla”.

Por otro lado, creemos, al igual que Ignacio Burgoa, que el método más idóneo para determinar el verdadero sentido de este precepto es el *método causal-teleológico*. Esto es, teniendo en cuenta tanto las circunstancias históricas que generan una nueva norma como la causa final que el legislador buscaba al incluir dicho párrafo en la constitución.

La Constitución de 1917 es considerada por muchos autores como la primera “constitución social” del mundo, y no sin buenos motivos. Fue el primer documento constitucional que no sólo decidió garantizar la protección de los derechos humanos individuales, sino que fue un paso más allá al incluir un nuevo aspecto de los derechos humanos: los derechos sociales, que más adelante analizaremos. Por el momento, basta con mencionar que lo que se buscaba al incluir los derechos sociales era darle al Estado un nuevo carácter, el de *Estado Social*<sup>66</sup>. Las garantías ya no sólo limitarían la actividad del estado frente a los derechos individuales, sino que obligarían al mismo a tomar medidas para extender los beneficios culturales y económicos de tal forma que se abarcara a la mayor parte posible de sus habitantes.

Ahora bien, el derecho a la vivienda no figuraba en la redacción original de la Constitución. Fue incluido mediante reforma el 7 de febrero de 1983, tras un previo intento de perfeccionarlo en 1972, cuando se modificó la fracción XII del artículo 123 constitucional para ampliar la obligación patronal de otorgar vivienda a sus trabajadores. Esto obedece a las necesidades insatisfechas que la realidad histórica evidenciaba en aquellos momentos.

La situación económica y social indicaba que la mayor parte de la población carecía de una vivienda en propiedad, o bien carecía de una que pudiera dar satisfacción a sus necesidades.

---

<sup>66</sup> Podemos definir al Estado Social como aquel donde el Ordenamiento Jurídico Objetivo se centra en los principios de igualdad, justicia, democracia y solidaridad, dichos principios encaminados al objetivo de proveer un *beneficio colectivo*, que abarque especialmente a las clases sociales más desfavorecidas.

La concentración de la riqueza, la ausencia de trabajos adecuadamente remunerados, el crecimiento excesivo de la población, la desordenada migración hacia los centros urbanos y los altos costos que implicaba adquirir una vivienda han sido solo algunos de los principales factores.

La ley en aquel entonces sólo obligaba a ciertos patrones a proporcionar vivienda, y únicamente a sus propios trabajadores. Evidentemente las necesidades sociales rebasaban por mucho lo dispuesto por la ley.

Fue por ello que gradualmente se fue modificando la Constitución, la Ley Federal del Trabajo, se crearon institutos especializados para atender las necesidades habitacionales, se expidieron sus respectivas leyes y se llevaron a cabo políticas de vivienda cada vez más amplias hasta llegar a la normatividad que tenemos hoy en día.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y haciendo uso del *método histórico* (o causal-teleológico), podemos inferir que debe interpretarse el derecho a la vivienda como un derecho social, y debemos optar siempre por la interpretación que implique un mayor beneficio para la mayor cantidad de personas posible, la interpretación más extensiva, teniendo en cuenta que el “Estado Social” que se crea con los derechos sociales siempre buscará extender sus beneficios a todos sus habitantes.

Además, siguiendo el *principio de la fuerza expansiva de los derechos fundamentales*, debemos entender que el artículo 4º extiende la titularidad del derecho a la vivienda hacia todo ser humano, y no sólo a toda familia, como lo dice gramaticalmente.

En cuanto a la *mayor protección de los derechos fundamentales*, debemos entender las cualidades de dignidad y decoro –que analizaremos más adelante– como un parámetro mínimo, un límite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades habitacionales.

Estas cualidades mínimas son susceptibles de ser ampliadas por las leyes reglamentarias, tanto federales como locales, por los reglamentos de construcción de cada localidad o por los

mismos particulares que opten por la autoconstrucción, pero el objetivo será siempre que nunca se reduzcan por debajo de estos límites (dignidad y decoro). Podríamos hacer una analogía con el salario mínimo; cualquier patrón puede pagar el sueldo que desee a sus trabajadores, siempre y cuando éste no sea menor al Salario Mínimo General vigente en su localidad. La ley define el mínimo, que considera suficiente para satisfacer ciertas necesidades; queda en manos de los particulares ofrecer mejores condiciones que las legales para lograr el mismo objetivo.

Por último, haciendo uso del principio *favor debilis*, interpretamos que las viviendas deben ser asequibles para los grupos con mayor desventaja de la sociedad. Entre tales grupos podemos mencionar a los ancianos, enfermos, discapacitados, víctimas de catástrofes naturales, etc. La ONU y la OMS han señalado que “...Las políticas de vivienda no deben destinarse a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a costa de los demás”<sup>67</sup>.

## **2.6. CONTRATOS Y LICITACIONES A EMPRESAS PRIVADAS.**

El artículo 134 constitucional en sus párrafos segundo y tercero, señala que:

“...Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de *licitaciones públicas* mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado...”

La ley del INFONAVIT es muy clara en éste aspecto. En su Artículo 51 Bis señala que los financiamientos para la construcción de conjuntos de habitaciones para los trabajadores se adjudicarán únicamente a las personas que estén inscritas en el registro de constructores que al efecto lleve el Instituto.

---

<sup>67</sup> CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Op.Cit., p.891.

Dicha adjudicación se realizará través de subastas públicas, mediante convocatoria para que libremente se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto públicamente en el Instituto, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 134 constitucional..

El Artículo 51 bis 1 indica que tales convocatorias podrán referirse a uno o varios conjuntos habitacionales y se publicarán en uno de los diarios de mayor circulación en el país y en uno de la entidad federativa donde se construirá en proyecto. La convocatoria incluirá:

*I.- La descripción general de la obra que se desee ejecutar;*

*II.- La tasa de interés mínima a pagar por el financiamiento de que se trate;*

*III.- Las condiciones que deberán cumplir los interesados, particularmente en cuanto al tiempo de terminación de la obra;*

*IV.- El plazo para la inscripción de interesados, que no podrá ser menor de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria;*

*V.- El plazo en que el Instituto autorizará a las personas inscritas a participar en la subasta, y*

*VI.- El lugar, fecha y hora en que se celebrará el acto de la apertura de los sobres que contengan las posturas.*

Las personas o empresas que participen en las subastas deberán garantizar al Instituto las posturas, la correcta inversión de los recursos del financiamiento que, en su caso, reciban, y el pago del financiamiento.

**Artículo 51 Bis 5.-** *La adjudicación del financiamiento obligará al Instituto y a la persona en quien la misma recaiga, a formalizar el documento relativo dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la adjudicación.*

Por último, un artículo que busca dar certeza a los trabajadores adquirentes en cuanto a la calidad de la vivienda que recibirán, de tal modo que se satisfagan las condiciones de dignidad y decoro:

**Artículo 51 Bis 6.-** *Los contratistas de obras financiadas por el Instituto responderán ante los adquirentes de los defectos que resultaren en las mismas, de los vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad en que hubieren incurrido, en los términos de las disposiciones aplicables.*

**CAPITULO III.  
GENERALIDADES DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

**3.1. GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

**3.2. GARANTÍAS SOCIALES.**

**3.2. ASPECTO IUS POSITIVISTA E IUS NATURALISTA**

**3.3. DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO Y OBLIGACIÓN CORRELATIVA DEL  
ESTADO.**

## CAPITULO III. GENERALIDADES DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

### 3.1. GARANTÍAS INDIVIDUALES.

La palabra “garantía” tiene diferentes acepciones, ha sido un término cuyo significado se modifica con el transcurso del tiempo y con las diferentes corrientes jurídicas que se desarrollan en los campos de la filosofía del derecho y la teoría general del derecho. De acuerdo con el maestro Burgoa, la palabra <garantía> es algo que protege contra un riesgo. Se encuentra también en el termino anglo-sajón <warrantie> que denota los adjetivos salvaguardar, proteger o asegurar.

El concepto “garantía” en derecho significa varios tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados, donde la actividad del Estado está sujeta a normas pre-establecidas que tienen como sustento el orden constitucional. La doctrina no se ha podido unificarse en la acepción rigurosa del término, dentro de los márgenes del derecho público. En la extinción de la palabra garantía, los autores enfocan la definición de este concepto desde varios puntos de vista.

“Kelsen alude a las garantías individuales de la Constitución y las identifica con los procedimientos o medios para asegurar el imperio de la Ley Fundamental frente a las normas jurídicas secundarias, es decir, para garantizar el que una norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación o su contenido... Fix Zamudio sostiene que sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos para hacer efectivos los mandatos constitucionales, aclarando inmediatamente que para él existen dos especies de garantías: las fundamentales (individuales, sociales e institucionales) y las de la Constitución (para los métodos procesales, represivos y reparadores, que dan efectividad a los mandatos fundamentales, cuando son desconocidos, violados o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido)”<sup>68</sup>

Se debe tomar en cuenta para su entendimiento, las diferentes connotaciones del vocablo “garantía” en el campo jurídico, lo que se entiende por derechos de los gobernados frente al poder público. Es por esto que la revisión de corrientes en la teoría del Estado es imprescindible para poner en marcha el papel que juega el Estado frente a sus gobernados y viceversa.

Para Rousseau el cimiento de toda legitimidad estatal estaba en el acuerdo de voluntades, la suma de voluntades en un mismo sentido que conforman una mayoría y por último el

---

<sup>68</sup> Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 18ed., Porrúa, pág. 163

sometimiento de dicha voluntad general por parte de la población. El Contrato Social era una especie de negociación o transacción entre los propios gobernantes y el Estado, donde existía una transmisión de libertades naturales del gobernado (desprendidas de la concepción rousseuniana del estado natural) hacía el Estado para que este las tutele. Así se daba lugar una cesión de derechos naturales para que el Estado las reconozca como parte del Contrato Social, y una vez reconocida en un listado de libertades, las custodie con su imperio y coerción estatal.

“Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino así mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social”<sup>69</sup>.

Para llegar al Contrato Social, era necesario establecer y definir previamente el catálogo de derechos y deberes que componían a cada una de las partes. El Estado y particulares, si bien, estaban íntimamente ligados en persona y objetivos, actúan desde directrices opuestas.

“Pero además, de la persona pública, tenemos que considerar la persona privada que la compone, cuya vida y libertades son naturalmente independientes de ella. Se trata, pues, de distinguir debidamente los derechos respectivos de ciudadanos y del soberano, y los deberes que tienen que cumplir los primeros en calidad de súbditos, del derecho que deben gozar como hombres”<sup>70</sup>.

Sin embargo dentro de la estructura del Estado de Rousseau, se subrayan límites al poder soberano del Estado, y es de ahí, en las prohibiciones, que surgen un tipo de garantías naturales, que si bien no se reconocen “garantías” como tal, si dan un aseguramiento al gobernado:

“De esto se deduce que el poder soberano, con todo y ser absoluto, sagrado e inviolable, no traspasa ni traspasar puede, los límites de las convenciones generales, y que todo hombre puede disponer plenamente de lo que le ha sido dejado de sus bienes y de su libertad por ellas; de suerte que el soberano no está jamás en el derecho de recargar a un súbdito más que a otro”<sup>71</sup>

En un sentido teóricamente distinto, Thomas Hobbes ve el problema político desde la óptica del poder. Estructura ideas para construir una fuerza imponente. Hobbes partiendo de su antropología bélica de que el hombre es el lobo del hombre, alimenta a un monstruo con el propósito de asegurar la paz. El Leviatán será el esqueleto coercitivo que se levante sobre los gobernados, pues estos son incapaces de vivir sin un guardián. Para Hobbes no hay negociación

---

<sup>69</sup> Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. 2ª ed., Tomo, pág. 22

<sup>70</sup> Ibid., pág. 39

<sup>71</sup> Ibid., pág. 43

con los gobernados, pues estos enviciarían el sistema estatal, y no hay reconocimiento de libertades y derechos para los gobernados sino hasta el advenimiento de la paz y la vida tranquila, donde el Leviatán será intermitente y así dará ciertas libertades a los hombres.

Como podemos ver la concepción de garantías ha sido tratada desde los clásicos del pensamiento político, aunque aún sin contar con la denominación de “garantías”, se daba cabida en las distintas teorías ya sea como “limitaciones” o impedimentos por parte del Estado, pues recordemos que aún ahora se reconocen garantías de “no impedir” por parte del aparato estatal. En Rousseau las garantías son elaboradas y puestas en marcha desde el momento de la creación del Contrato Social. Sin embargo para Hobbes los derechos sólo vienen en ciertas circunstancias donde los fines del Estado-Leviatán hayan sido cumplidos.

En un enfoque más reciente Burgoa Orihuela nos dice: “la autodeterminación y, por ende, las limitaciones o restricciones a la conducta de las autoridades, se establece por todo el orden jurídico del Estado, independientemente de la índole jerárquica de las distintas normas que lo integran, siguiendo diferentes criterios y frente a diversos factores que no son del caso mencionar. Ahora bien, directa y primariamente, frente a los miembros singulares del Estado o gobernados, la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades se revelan en las garantías individuales”<sup>72</sup>

La idea primordial de Burgoa sobre garantía es la “autolimitación” del poder delegado al Estado y, en último de los casos, del gobierno como aparato humano capaz de llevar los fines del Estado a su materialización. Así se construyen mecanismos de protección para que la actividad estatal no dañe nuestros derechos constitucionales, que no es otra cosa, que las garantías emanadas del pacto social de 1917. Las garantías individuales vienen de una línea rousсенiana en la concepción del Estado.

Siguiendo con los parámetros de Burgoa en su obra *La garantías Individuales*, de suma influencia para el pensamiento constitucionalista mexicano del siglo XX, y aún en el XXI. El maestro nos dice que en la vida de cualquier Estado o sociedad existen tres tipos de relaciones entre gobernados y gobierno: las de “coordinación”, las de “supraordenación” y las de “supra a subordinación”.

---

<sup>72</sup> Burgoa, Ignacio. Op. Cit., pág. 165

- 1) Las relaciones de “coordinación” son los vínculos que se crean entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados. Esas relaciones pueden ser de índole privada o de índole socio-económico. En el primer caso, el conjunto de ellas constituye lo que se denomina como derecho privado. Y en el segundo, se integra lo que se llama derecho social. Aquí los sujetos que intervienen no son órganos del Estado, sino que son simples particulares o entidades colectivas. Y si actúa algún órgano o entidad estatal, esta no lo hará en su calidad de autoridad o bajo el imperio que posee.
- 2) Las relaciones de “supraordinación” se dan entre los diferentes órganos de poder de un Estado o sociedad, estableciendo normativamente la actuación de cada uno de ellos. Si la normatividad se constituye por el derecho positivo, las ramas encargadas serán el derecho constitucional en primer lugar, seguido del derecho administrativo en su vertiente orgánica.
- 3) Las relaciones de “supra a subordinación” descansan en una dualidad subjetiva, que emana entre dos entidades colocadas en diferente plano o posición. Entre el Estado como persona jurídica y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobierno, por el otro. En la relación, la persona estatal y sus autoridades realizan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno, o sea, actos de autoridad que tiene como características ser unilaterales, imperativos y coercitivos. Debe existir la conjunción de las tres características en los actos de autoridad, pues a falta de uno, el acto que provenga de un órgano estatal y se realice frente a un particular no será legítimo.

Las consecuencias que se derivan del reconocimiento de garantías individuales en nuestro sistema jurídico es, entre otras cosas, el ejercicio y utilización jurídica de las mismas. Las garantías no pueden reducirse a ser garantías de mero ornato o decoro al cuerpo constitucional, sino que deben ser parte de un ejercicio continuo de los gobernados cuando estos sufran una afcción a sus derechos fundamentales; por está razón el maestro Burgoa nos dice:

“La implicación jurídica de las llamadas garantías individuales, que brevemente hemos dejado asentada, conduce, en rigor lógico, a la conclusión de que todo ente en cuyo detrimento se realice cualquier acto de autoridad contraventor de los preceptos que condicionan la actuación del poder público, puede promover el juicio de amparo. Ya hemos afirmado, en efecto, que a pesar de su indebido y anacrónico calificativo, dichas garantías se traducen en un conjunto de prescripciones constitucionales de diferente índole, que supeditan todo acto de autoridad y de cuya observancia deriva la validez jurídica de éste”<sup>73</sup>.

Las garantías individuales establecidas en nuestra Constitución Política, van dirigidas a todo sujeto que tenga o pueda tener el carácter de gobernado. “La denominación de *garantías individuales* que se atribuye a las garantías que debe tener todo gobernado, no corresponde a la

---

<sup>73</sup> Ibid., pág. 170

verdadera índole jurídica de ésta y sólo se explica por un resabio del individualismo clásico que no tiene razón de subsistencia en la actualidad”<sup>74</sup>.

Burgoa al señalar dicho error terminológico en la denominación de las protecciones y reconocimientos constitucionales de 1917, propone el nombre de “garantías del gobernado”. Dicho término es más amplio y abarca dimensiones más extensas del gobernado tanto como individuo, colectividad, y sujeto particular. Sin embargo el término “gobernado” denota un fuerte sentido político, que es acertado, pues recordemos que la Constitución para Schmitt es mera decisión política envuelta en una cubierta legal.

A propósito de las garantías individuales y hacia quien van dirigidas, pues es quizás el motivo del problema que lleva en la medula el título de <garantías individuales>, ya que el conflicto alude al destinatario final. Nuestra Constitución establece en el primer precepto.

#### *Título Primero*

#### *Capítulo I De las Garantías Individuales*

**Artículo 1o.** *En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*

*Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.*

Al mencionarse “todo individuo gozará”, la calidad de *individuo* toma otra connotación, no nos hace referencia estricta de la unidimensionalidad o individualidad de un ente, sino que es claro que la condición de individuo es depositada en una persona, y en último de los casos es al ser humano a quien se busca hacer mención.

Cuando se utiliza el verbo futuro “gozará” no se restringe a la definición tradicional de *gozar* como disfrutar; tener gusto, complacencia o alegría de algo. Más bien intenta significar: tener y poseer algo útil y agradable para la persona. Gozar implica ejercitar, llevar a cabo. El verbo colocado en tiempo futuro parece un capricho o una mera casualidad, pero pensando

---

<sup>74</sup> Ibid., pág. 176

imaginativamente pude hacer referencia a la acción garantizada que todo individuo tiene para poner en marcha a los órganos jurisdiccionales en cualquier momento. Una posibilidad que puede realizarse en un momento posterior.

La suspensión de garantías, los casos y las condiciones en que se suspenden están supeditados al artículo 29 constitucional. Esta es otra protección, porque aunque no se cierra la hipótesis de suspensión, dicho acto debe contar con una serie de requisitos, modalidades y formas que deben ser desahogados por el Estado o poder soberano a través del órgano del Ejecutivo, y más específicamente con la figura del Presidente de la República.

El siguiente párrafo nos permite entender el sentido semántica de las garantías. En una primera inspección aquí no se establece otra cosa más que la “prohibición de la esclavitud”, pero también parece advertirnos que además de que toda persona que entre al territorio con la calidad de esclavo alcanzará su libertad, también se le adhieren a este logro los derechos fundamentales y “garantías”. Se le otorga “la protección de las leyes” (garantías) con el sólo hecho de estar y permanecer en el territorio nacional. Por lo que las garantías no sólo responden a la calidad de “gobernado”, pues con la sola acción de habitar se reconocen los derechos fundamentales. Una alternativa a la denominación podría ser “garantías del habitante”.

La cuestión acerca de que las personas morales deben considerarse o no como titulares de garantías individuales, ha sido un tema en el cual opiniones de diversos juristas y estudiosos de la Constitución han variado su interpretación. Para el maestro Burgoa la discusión está por demás y es sólo un dato histórico.

“Las opiniones sobre el debatido tópico de si las personas morales deben o no gozar de garantías individuales sólo representan en la actualidad un mero interés histórico, pues tomando en cuenta el concepto de *derechos del hombre* se sustituyó en nuestra Constitución vigente por el de *garantías otorgadas* por la propia Ley Fundamental, y que la persona física como tal no debe ser el único ente al que como gobernado pertenezca la titularidad de las mencionadas garantías, las entidades morales de cualquier índole pueden ser y son sujetos activos de la relación jurídica que éstas entrañan”<sup>75</sup>

Para definir el concepto de garantía individual, según las tesis de Burgoa, es necesario tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujeto pasivo).

---

<sup>75</sup> Ibid., pág. 175

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).

De acuerdo con estos elementos, Burgoa Orihuela nos da el razonamiento para poder inferir a las garantías individuales de una serie de derechos y reconocimientos similares. Por esto es importante distinguir ampliamente las garantías individuales con otros catálogos iusnaturalistas de derechos inherentes a la persona o al hombre.

“Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positivista en que pudiera estar colocado frente al Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo”<sup>76</sup>.

El contexto de las garantías es la Constitución, es el gran continente que les da forma. Más allá de la mención de derechos del hombre, las garantías son constitucionales. Autores como Rafael de Pina hace a un lado las discusiones en cuanto a su denominación textual impresa en la Carta Magna. Las “garantías constitucionales” son “Instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentran consagrados”<sup>77</sup>.

Señalemos respecto esta definición, que en nuestro sistema jurídico no es necesario tener la calidad de ciudadano de la República establecida en el artículo 34 constitucional, pues como hemos mencionado en ejemplos anteriores los derechos fundamentales no son exclusivos ni siquiera de los mexicanos. Los extranjeros o los simples habitantes tienen reconocimiento y amparo de la ley suprema.

Mediante las garantías individuales la población hace valer sus derechos consagrados en el texto constitucional, frente al poder del Estado. En términos biológicos vendrían a ser los mecanismos de defensa que se tienen para no ser potenciales víctimas de la actividad estatal. Vistos en sentido contrario, son pues límites de la actuación del Estado frente a los particulares. Las garantías individuales protegen a todos los habitantes que se encuentren dentro del territorio

---

<sup>76</sup> Ibid., pág. 186

<sup>77</sup> De Pina, Rafael. *Diccionario Jurídico*. 33ª ed., Porrúa, pág. 299

mexicano, comprendiendo en este el espacio aéreo, terrestre y marítimo establecido por el derecho internacional.

Podemos decir que las garantías individuales consisten en el respeto, reconocimiento y ponderación a los derechos del hombre. Dichos derechos principalmente están constituidos por la facultad de las personas para disfrutar de la igualdad, libertad, propiedad y seguridad.

La Constitución posee una serie de disposiciones que son integrales unas con otras. No hay una lista que enumere todas las garantías, derecho, deberes u obligaciones de los habitantes. Hay una mixtura de partes significativa, tanto se contemplan disposiciones dogmáticas en el apartado orgánico, como disposiciones orgánicas en el apartado dogmático. Existe correlatividad.

Ejemplo de lo anterior son los artículos: 34 (reconocimiento de garantías a los extranjeros), 35 (derechos de los ciudadanos), 25 (planeación del Estado, rectoría del desarrollo nacional), 28 (funciones exclusivas del Estado en áreas estratégicas, competencia del Banco Central) y principalmente del artículo 123 (derechos y protecciones a los trabajadores).

El maestro Burgoa propone una clasificación de garantías, de acuerdo al bien jurídico que protegen. Así las divide en garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica. Cabe mencionar que escapa el bien jurídico tutelado por el derecho con mayor importancia: la “vida”, pues se considera que la vida está por encima de dicha clasificación y que en general las cuatro especies buscan el fortalecimiento de la vida como fin último. Podemos pensar que la Constitución Política y el derecho en general buscan la protección y el derecho a la vida.

- 1) *Garantía de igualdad*: La igualdad consiste en que varias personas cuya situación coincida puedan ser sujetos y susceptibles de los mismos derechos y deberes. No existe diferencia o distinción de los hombres como tales, todos constituyen unidades iguales. En la antigüedad existía y se daba a ciertos hombres la calidad jurídica de cosa. Fue con la Revolución Francesa y el auge de las ideas de la Ilustración donde se revaloró la concepción de hombre en un sentido general, equitativo e igualitario entre ellos mismos.
- 2) *Garantía de libertad*: La libertad es una facultad o poder que tiene el hombre para ejercer o no ejercer alguna actividad en un determinado momento. Cada persona es libre de realizar los fines que más le agraden. La libertad originalmente es una cualidad inseparable de la naturaleza humana. El principio de libertad es universal en los hombres, todo individuo nace y permanece libre.

- 3) *Garantía de propiedad*: La propiedad es un derecho de goce y disposición que una persona tiene sobre determinados bienes. Este derecho reviste formas y modalidades muy variadas, y a su vez, está sometido a limitaciones constitucionales, pues el artículo que la reconoce es el 27 y es en ese mismo artículo donde se limita y estableciendo la “propiedad originaria” que tiene el Estado en su calidad de imperio.
- 4) *Garantía de seguridad jurídica*: La actividad pública está accidentada con infinidad de actos en que se relacionan Estado e individuos. Para que no someta el Estado con su conducta al individuo, es necesario que existan una serie de normas, requisitos y condiciones preestablecidas. Toda actuación del Estado para ser válida y legítima deberá observar exactamente la hipótesis descrita por la ley.

Dicha clasificación es una clasificación perfectible, pues aún existen varios derechos y garantías que no encuadran cómodamente en los cuatro tipos. Aunque existen artículos titulares de una sólo especie de garantía, como vendría ser el artículo 6° constitucional que nos habla sobre la libertad de manifestación de ideas y expresión con sus respectivos límites de atacar a la moral, derechos de terceros, provoquen delitos o perturben el orden público. La realidad es que existen artículos que no se encuadran en un sola clasificación y conllevan una mixtura de garantías como el artículo 4° constitucional.

El artículo 4° de nuestra Constitución entre otras garantías establece:

- g) La igualdad jurídica de sexos. (garantía de igualdad)
- h) La libertad de procreación; protección y fomento del núcleo familiar y la paternidad responsable. (garantía de libertad)
- i) Derecho a la vivienda y apoyo institucional para tal fin. (garantía de seguridad jurídica)

Como podemos apreciar, aun esta clasificación que bien resulta un intento lógico de esquematizar y sistematizar el contenido de derechos fundamentales estipulado en el texto de la Constitución, tenemos que entender que en el propio articulado existen garantías inclasificables y que no atienden a ningún orden riguroso del derecho, sino que simplemente atienden a la voluntad del legislador y a los fenómenos sociales que el quiso regular en protección a los gobernados.

Aun así, es de suma importancia clasificar la garantía sobre la vivienda dentro del apartado de seguridad jurídica; ya que así hay una obligación derivada del propio derecho subjetivo que puede hacerse valer por parte del gobernado. No podemos dejar de mencionar, que

si bien, la garantía a “tener una vivienda digna y decorosa” la hemos clasificado como seguridad jurídica, ésta también puede caber dentro de las “garantías de propiedad”. En este último caso, la garantía constitucional pierde su sentido social y de exigibilidad frente al Estado, orillándose hacia el mero individualismo. Al respecto nos dice González Uribe sobre la garantía de seguridad jurídica.

“Las garantías de seguridad constituyen el criterio y medida de un régimen de auténtica democracia política y social en la actualidad. Son la protección del ciudadano frente al poder arbitrario de los gobernantes y sin ellas es inútil cuanto se diga de derechos humanos en las constituciones de los Estados”<sup>78</sup>.

Siendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fuente de las garantías individuales, formando parte de la ley suprema, es evidente que están supeditas de los principios esenciales que caracterizan al cuerpo normativo supremo respecto de la ley secundaria. Las garantías individuales participan del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Magna.

*Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

A propósito de los principios constitucionales que rigen a las garantías individuales, el maestro Burgoa nos añade: “En cuanto que tiene prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria que les contraponga y primacía de aplicación sobre la misma, por lo que las autoridades todas deben observarlas preferentemente a cualquier disposición ordinaria. Por otra parte, las garantías individuales, que forman parte de la Constitución, están, como ésta, investidas del principio de rigidez constitucional”<sup>79</sup>.

El artículo constitucional que nos brinda la rigidez de la que habla el maestro Burgoa es el 135, que nos menciona el procedimiento de reforma constitucional:

*Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.*

---

<sup>78</sup> González Uribe, Héctor. *Hombre y Estado: estudios político-constitucionales*. Porrúa, pág. 187

<sup>79</sup> Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.*, pág. 187

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Mediante este procedimiento que sí impone una serie de requisitos extras para las reformas de disposiciones constitucionales por encima de las leyes federales, no sólo se está protegiendo al espíritu de la Constitución en si misma, sino que también se intenta blindar a las garantías fundamentales que se otorgan y toda la gama de derechos que de ella emanan. La protección al contenido constitucional, a la vez, protege no sólo los cimientos del Estado mexicano como ente de instituciones y estructuras orgánicas, sino que la protección va hacia los más vulnerables en la relación de poder: los gobernados.

Las garantías individuales son un catálogo inmenso de derechos y reconocimientos a la persona. No se pueden señalar a un grupo de artículos como proclama de garantías, pues los derechos fundamentales se encuentran dispersos en todo el cuerpo legal de la Constitución Política. Con una interpretación amplificada de la ley suprema, encontraremos artículos en donde existen garantías tácitas y no expresadas de forma directa. Por esta razón, es necesaria la revisión a consciencia de la Carta Magna por parte de los gobernados, para así, hacer valer las garantías en una dimensión más animada que la del papel.

### **3.2. GARANTÍAS SOCIALES**

Las garantías sociales al igual que las garantías individuales, se revelan también en la relación jurídica Estado-gobernados, más los elementos que los formas son distintos en algunos aspectos. Se entiende que persisten determinadas clases colocadas históricamente en un estado de rezago e inequidad, exigiendo al Estado medidas de protección o tutela frente a las clases sociales en el poder. Las garantías sociales están justificadas más aun que cualquier otra garantía o protección legal, por un proceso histórico de consagración de derechos.

Por está razón es necesario rastrear el contexto histórico de las garantías sociales, pues sin entender la intención histórica que dieron lugar a los derecho de las masas desprotegidas, difícilmente podremos desentrañar el sentido genuino de las garantías sociales. Fue con la Revolución y especialmente con la sanción de la Constitución de 1917 que las garantías sociales

aparecieron en nuestro país, y quizás fue el cuerpo constitucional más adelantado de la época respecto a este rubro. El cronista Adolfo Gilly, nos dice al respecto:

“Fueron los artículos, y en especial los referentes a la cuestión agraria y a los derechos del trabajador, ausentes del proyecto y de las intenciones carrancistas y contrarios a éstas, los que convirtieron el proyecto de reforma al texto de 1857 en una nueva Constitución. De modo tal que, en el momento en que fue aprobada -31 de enero de 1917- la Constitución mexicana era indudablemente la más avanzada del mundo. No era socialista, ni rebasaba en ninguna parte los marcos del derecho de propiedad burgués. Pero prácticamente declaraba inconstitucionales a los terratenientes y a los latifundios, es decir, desamparaba una de las bases de funcionamiento del capitalismo hasta entonces en México; sancionaba derechos obreros y campesinos, no simplemente derechos del hombre en general”<sup>80</sup>.

Estos son los gérmenes del derecho social y las garantías sociales en México. Su presupuesto es la lucha revolucionaria entre la cúpula aristocrática del porfiriato y las innumerables masas que lucharon en el movimiento armado, con el afán de obtener reivindicación económica y política que sólo los medios violentos podían lograr. La consagración al esfuerzo de la inmensa población relegada, culminó con medidas de derecho social que obligadamente tenían que aparecer en la reforma constitucional. Así apareció la Constitución de 1917, teniendo como sello distintivo las garantías sociales, principalmente establecidas en los artículos 3, 27 y 123.

Con la Constitución de 1917, el Estado se atribuye nuevos compromisos sociales en su cuerpo normativo y estructural. El Estado pasa a ser de mero observador y regulador de los acontecimientos sociales, a ser un Estado tutelar que protege grupos sociales desfavorecidos en el transcurrir de dichos acontecimientos.

Al crearse medidas por el Estado, mediante el establecimiento de disposiciones en pro de sectores sociales vulnerables, se obtiene lo que jurídicamente es conocido como “medidas tutelares”. Aquí, como nos dice Burgoa Orihuela, se forma una relación de derecho entre grupos sociales favorecidos y aquellos frente a los que recae la tutela. Los sujetos del vínculo propios de las garantías sociales son, por un lado, clases sociales carentes de poder económico, y por otro lado, clases sociales poseedoras de medios de producción y capacidad adquisitiva.

---

<sup>80</sup> Gilly, Adolfo. *La Revolución interrumpida*. 14ª ed., Ediciones el caballito, pág. 228

Se observa que la relación jurídica de las garantías sociales, sólo se da entre sectores sociales en situación precaria y sectores sociales poderosos; ambos en una determinada situación social, cultural y económica. En ellos existen lazos materiales y sociales establecidos, ya sea en las relaciones de producción o en cualquier otro que ponga en evidencia la oposición social que los caracteriza.

El maestro Burgoa nos dice al respecto: “a diferencia de las relaciones jurídicas en que se revela la garantía individual, el vínculo de derecho de que se manifiesta la garantía social únicamente puede existir entre sujetos cuya posiciones se caracteriza por modalidades especiales, mientras que la primera puede entablarse entre cualquier persona física o moral, independientemente de su condición jurídica, social o económica, y las autoridades estatales y del Estado”<sup>81</sup>.

Las relaciones entre los sujetos de garantías sociales, no son vínculos sencillos de derecho. Las relaciones entre los sujetos de las garantías sociales no crean derechos y obligaciones en su sentido más simplista, sino que se crean relaciones especiales que la propia ley regula como enlaces de derecho social. Estos enlaces atienden como ya lo hemos dicho, a una gama de condiciones y circunstancias que determinan la relación entre los sujetos; como económicas, culturales, sociales y jurídicas.

El Estado, como nos dice Ignacio Burgoa, interviene de manera directa en las relaciones que dan origen al derecho social y que como sustento constitucional se remite a las garantías sociales. El Estado aludiendo a los vínculos jurídicos nulifica y desequilibra la relación en su forma originaria:

“Mediante esta injerencia que tiene el Estado en la relaciones específicas entabladas entre los sujetos de garantía social, se eliminan los principios de la autonomía de la voluntad y de la libre contratación, en el sentido de que las autoridades estatales, en ejercicio del poder imperativo, evitan que se formen vínculos de derecho que impliquen una reducción o un menoscabo de los derechos que para la clase trabajadora en general o para el trabajador en particular surgen de la garantía social consignada constitucional y legalmente. Por lo contrario, tales principios subsisten en cuanto a la creación de vínculos jurídicos específicos entre los sujetos de la garantía social que no sólo no signifiquen una reducción o un menoscabo a los derechos u obligaciones que de esta surgen respectivamente para los obreros y el patrón, sino un mejoramiento de las condiciones de aquel”<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Burgoa, Ignacio. Op. Cit., pág. 683

<sup>82</sup> Ibid., pág. 685

Ya mencionando los sujetos que conforman a las garantías sociales, es primordial entender la relación que estas tienen con las garantías individuales. Sin embargo existe un problema en cuanto a la compatibilidad de las garantías individuales y sociales. Se ha expresado que nuestra Constitución es incongruente consigo misma, pues por una parte consagra garantías individuales, y por otra parte establece garantías sociales. Conceptos que a veces se oponen.

Ante la aparente oposición entre las garantías sociales e individuales, el maestro Burgoa, partiendo de sus conocimientos lógicos se formula la siguiente cuestión: ¿son en realidad incompatibles las garantías individuales y sociales?

“Para elucidar tal problema evidentemente tenemos que recurrir a la naturaleza jurídica de ambas especies de garantías. Así, si dicha naturaleza es completamente disímil, si implica situaciones de derechos diversas, si entraña hipótesis jurídicas diferentes, entonces no son contradictorias ni opuestas, pues la contradicción y la oposición lógicamente sólo existe en el caso en que las cosas entre las que aquellas se observan, correspondan a un mismo objeto o participen de caracteres comunes”<sup>83</sup>.

Dicho esto, si las garantías individuales y sociales implican relaciones lógicas diferentes, en cuanto a los sujetos y objetos. Es decir, si son dotadas de sujetos diversos, si consta de elementos disímiles, entonces no habrá contradicción entre ellas. Los razonamientos continúan en el mismo sentido y se nos menciona al respecto:

“En efecto, la garantía individual implica una relación de derecho entre dos sujetos que son, del lado activo, los gobernados, y en el aspecto pasivo, el Estado y sus autoridades. Por el contrario, la garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde un punto de vista general e indeterminado, o entre individuos particulares y determinados pertenecientes a dicha clase. Por ende, en cuanto a los sujetos activo y pasivo de ambas especies de garantías, entre éstas existe una notable disimilitud”<sup>84</sup>.

Ahora entendiendo que los sujetos que intervienen no son contradictorios, ni el objeto tampoco. El doctor Burgoa nos pone el ejemplo de la materia laboral:

“Bastan, pues ligeras consideraciones para llegar a la conclusión de que las garantías individuales y las sociales no se contradicen y que, por el contrario, son compatibles en cuanto a su existencia simultánea, debido a que entrañan figuras jurídicas distintas. Por tal motivo, no

---

<sup>83</sup> Ibid., pág. 687

<sup>84</sup> Ibid., pág. 688

existe contradicción entre la libertad del trabajo que pregona el artículo 5° constitucional y la pertenencia forzosa a un sindicato como condición para ingresar como obrero a una empresa de que habla la Ley Federal del Trabajo”<sup>85</sup>.

En efecto, la libertad del trabajo, como garantía individual que se traduce en beneficio del gobernado, y así poder exigir que ni el Estado o autoridades impidan dedicarse a la profesión que mejor le plazca; evitando que se le imponga una actividad determinada, manifestándose en la obligación correlativa a cargo de las autoridades. La condición que menciona la Ley Federal del Trabajo no es una restricción a la libertad del trabajo cuyo respeto es exigible al Estado, sino es requisito que una persona tiene que cumplir para ingresar como obrero a una empresa determinada, y cuya carencia no engendra la imposibilidad de que esa misma persona se dedique a la actividad que quiera.

Siguiendo el mismo razonamiento del maestro Burgoa, proponemos analizar la relación entre la garantía individual de la propiedad privada y aquella social que se refiere al “derecho de una vivienda digna y decorosa”. Recordemos que la garantía de propiedad se desprende de la propiedad originaria de la Nación, prevista en el párrafo primero del artículo 27 de la Carta Magna.

Al relacionar dicha garantía ciudadana a lo previsto en el artículo 4° referente al derecho público subjetivo que toda familia tienen para obtener, a través de instrumentos legales y apoyos necesarios, una vivienda digna y decorosa; no hay contraposición entre ambos principios. Partiendo desde la hipótesis de la propiedad originaria de la Nación, “la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares”. Aquí el Estado tiene la facultad de otorgarla de forma libre y atendiendo a las necesidades tanto colectivas como individuales, que se conjuntan en la gama de derechos requeridos por parte de los particulares. La vivienda familiar es una prioridad social que no entra en conflicto con la propiedad privada de corte liberal.

Las garantías individuales y sociales no se excluyen, sino que en cierto modo las garantías sociales vienen a reafirmar a las individuales. Desde el momento en que hacen efectivas la

---

<sup>85</sup> Ibid., pág. 689

libertad y la igualdad en las relaciones jurídicas que se establecen entre los agentes de las dos clases sociales económicamente distintas.

Todo el aglomerado de garantías está en armonía, ya sean individuales, sociales o de cualquier otro tipo que se desee clasificar. Los derechos sustentados en las garantías y protecciones constitucionales no son incompatibles, pues todas constituyen elementos y conceptos jurídicos diferentes. Cada garantía va encaminada a proteger y custodiar un bien jurídico diverso o situaciones sociales específicas. Ya sea en una vertiente social o en una individual, las garantías buscan consagrar los mismos derechos en el hombre, a través de rutas diferentes.

Es también preciso mencionar que las garantías individuales están en constante dinamismo. No manejan el cambio normal que las leyes sustantivas, sino que éstas por su especial característica de proteger a un grupo social, deben acercarse y atender más cuidadosamente a la realidad social que día a día viene modificando a estos grupos tutelados. Las garantías sociales no se pueden apartar nunca de los acontecimientos históricos, pues si no se mantienen vigentes, la historia rebasa a las leyes. Dicha protección sería en vano, ya que no respondería a las necesidades actuales de los grupos.

El apego a la realidad histórica y a los acontecimientos divergentes que dan origen a la lucha de clases es primordial para llenar el contenido de las garantías sociales. El equilibrio y la búsqueda de igualdad son los valores que conlleva partiendo siempre de una visión materialista de la historia. No se busca reforzar las tesis marxistas, sino simplemente dotar al insensible aparato legal del país de un contenido con causa social. Las prerrogativas hechas por el Estado son siempre necesarias para obreros, campesinos e indígenas.

Así se añaden a la Constitución más garantías sociales. En algunos casos se extienden las ya existentes para ampliar los beneficios a grupos sociales enteros. Un ejemplo de esto son las garantías sociales en materia de indigenismo, que anteriormente se encontraban en el artículo 4° constitucional, y con la reforma del 2001, se pasaron al artículo 2° constitucional. Ya en este artículo se desplegó una serie de disposiciones relativas a la composición pluricultural de la

Nación, comunidades indígenas, reconocimiento de leyes indígenas y estatutos internos, derecho de autodeterminación, etc.

La actividad que deben cubrir las garantías sociales es inmensa, puesto que las condiciones del país así lo dictan. El Estado no puede mantenerse indiferente ante la polarización de las economías regionales y el constante alejamiento de las clases sociales. Es para esto que surge el derecho social y principalmente las garantías sociales como mecanismos constitucionales para contrarrestar fenómenos sociales de dicha magnitud.

Por esta razón, la preocupación de juristas y estudiosos de las disciplinas sociales, se centra en el futuro de las nuevas instituciones de derecho social. “¿Hacia dónde se proyecta la declaración de derechos humanos de la actual Constitución mexicana? Es indudable que constituye un proyecto susceptible siempre de mayor perfeccionamiento. Está apenas dibujado. Hay que irlo adaptando a las exigencias de justicia social de una sociedad cambiante que crece con gran rapidez y se desarrolla a pasos acelerados. El Estado social de Derecho en México tiene un largo camino que recorrer”<sup>86</sup>.

Hemos afirmado que la garantía social contiene una protección jurídica para los grupos mayoritarios de la sociedad. De este hecho se desprende que dicha garantía tutela, a través del derecho, los intereses sociales. Ambos conceptos el de *garantía social* e *interés social* se encuentran vinculados. Este lazo implica como nos dice Ignacio Burgoa que la garantía social es la forma jurídica de mantener los intereses sociales, constituyendo el objeto de dicho mantenimiento. La garantía social equivale a ser una especie de continente y el interés social vendría a ser el contenido.

“Si toda garantía social tutela un interés social es imprescindible, para preservar su substancialidad, determinar lo que, *in genere*, denota el concepto respectivo. Por modo simplista y hasta tautológico puede decirse que el interés social es el interés de la sociedad, o sea, de la misma colectividad humana. Sin embargo, esta sinonimia no conduce a la demarcación del concepto que pretendemos exponer, puesto que en toda sociedad humana existen diferentes grupos humanos que, a su vez, representan un conjunto de intereses de diferente contenido. En efecto, el todo social no es monolítico, sino heterogéneo...Entre dichos grupos existe una especie de gradación jerárquica en cuanto a la importancia que cada uno de ellos representa, por lo que no puede en pluralidad hablarse de un sólo interés social sino de varios intereses sociales que operan en el contexto de la sociedad misma”<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> González Uribe, Héctor. Op. Cit., pág. 203

<sup>87</sup> Burgoa, Ignacio. Op. Cit., pág. 700

Tomando como base la realidad mexicana, podemos afirmar que existe una gama de intereses sociales que corresponden a los distintos elementos humanos y estructurales que integran las esferas federal, local y municipal. En el ámbito federal partiendo del concepto de Estado-Nación, lo que siempre prevalecerá es el interés nacional. En el ámbito local, lo importante es el interés regional, y en la última esfera, municipal, lo preponderante es el interés de la comunidad. Sin embargo será el interés nacional el supremo, cuyo contenido variable puede ser económico, cultural o político.

Las tres vertientes de interés no se oponen, sino que se conjugan satisfactoriamente, digamos que son niveles de bienestar que la Nación, en su calidad de depositaria del poder supremo, debe tomar en cuenta en dimensiones macropolíticas y macroeconómicas. En consecuencia, el interés nacional se localiza en el interés mayoritario de la colectividad en cualquier nivel de gobierno.

Las garantías sociales deben nutrirse paulatinamente de nuevos intereses sociales, de demandas y asuntos que importen a la colectividad y la sociedad mexicana en general. El legislador debe observar con conciencia de clase y, sobre todo, con un sentido crítico los hechos de impacto en la Nación. Así, podrá obtener la sensibilidad para crear garantías en concordancia con la realidad histórica de los grupos vulnerables.

### **3.3. ASPECTOS IUSPOSITIVISTAS E IUSNATURALISTAS**

Las ideologías positivistas y naturalistas, dentro del campo de la filosofía del derecho, han aparecido como sistemas para entender la concepción del derecho desde aristas opuestas. Sin embargo aunque doctrinariamente sean enfoques diferentes, lo cierto es que pueden converger y hasta complementarse en varios aspectos prácticos de la ciencia jurídica. El iusnaturalismo y el positivismo jurídico constituyen una dicotomía que se forma en un determinado sentido y punto singular.

Aunque primero es necesario entender las diferencias, pues sólo a través de las distinciones se complementan estos dos conceptos. García Máynez nos dice: “el *ius nature* es contrapuesto al *positivum* como el modelo es a su copia, lo objetivo a lo subjetivo, lo perfecto a

lo imperfecto, lo eterno a lo mudable. Mientras algunos autores admiten la coexistencia de los dos órdenes, otros piensan que sólo uno de ellos puede ser derecho auténtico”<sup>88</sup>.

Las diferencias resultan antagónicas.” Mientras que el jusnaturalismo afirma la superioridad del derecho natural sobre el derecho positivo, el positivismo jurídico no afirma la superioridad del derecho positivo sobre el derecho natural, sino la exclusividad del derecho positivo....El jusnaturalismo es dualista; el positivismo jurídico, monista”<sup>89</sup>.

Parece que ambas teorías son radicales. Una afirma que es superior a la otra, que es sustento del derecho y consecuencia última del mismo. La existencia de la otra vertiente, sólo puede darse supeditada al derecho natural. La otra teoría, por su parte, cree que posee una exclusividad en el desarrollo del derecho. Su forma de ver al derecho es la única y nulifica toda posibilidad de existencia de otras teorías que cuestionen dicha exclusividad.

Con estas posturas iniciales, parecería imposible una relación armónica entre iuspositivistas y iusnaturalistas. La fractura entre las dos posturas ha sido desde siempre, pues haciendo a un lado la perspectiva jurídica, y atendiendo sólo a las implicaciones filosóficas, parecería que la contraposición es lógica. El derecho se agota con esta discusión, por eso es necesario y preciso recurrir a la filosofía como disciplina auxiliar.

En la primera hipótesis, el iusnaturalismo, encontramos la existencia de dos contenidos, uno determina al otro. Por lo menos aquí existe un reconocimiento de la corriente del derecho positivo. El iusnaturalismo nos menciona que las normas positivas, pueden existir gracias a la estructura del derecho natural que brinda al derecho positivo un contenido de legitimidad suficiente para que estas puedan funcionar en un orden social.

El positivismo jurídico es más intolerante. Afirma categóricamente que el entendimiento correcto, y sobre todo científico, del derecho es motivado únicamente por la disciplina positivista. Aquí la fuente y consecuencia última del derecho es el iuspositivismo. Niega el paralelismo de cualquier otra corriente, pues el sentido práctico del derecho es la norma, y no hay causas *supra-legales* en las leyes.

---

<sup>88</sup> citado por Ingoyen Troconis, Martha (comp.). *Iusnaturalismo y Iuspositivismo mexicanos*. 2ª ed., UNAM, pág. 83

<sup>89</sup> Bobbio, Norberto. *El problema del positivismo jurídico*. Fontamara, pág. 68

En las vertientes modernas del iusnaturalismo se ha abandonado la perspectiva escolástica y racionalista de la antigüedad. Pues es necesario aceptar que si bien el iusnaturalismo es la vertiente más antigua, ésta ha sufrido diversas modificaciones que han mutado sus tesis, alejándolo de cualquier ideología dogmática que pudiera desvirtuar su contenido esencial. El derecho natural se ha reducido considerable en relación con el papel que tenía para los escolásticos o para los racionalistas del siglo XVII y XVIII.

“El derecho natural es el fundamento o sostén de todo el orden jurídico positivo. A diferencia de lo que ocurre en la teoría precedente, aquí el contenido de la reglamentación está exclusivamente determinado por el legislador humano: la función del derecho natural es pura y simplemente la de dar un fundamento de legitimidad al poder del legislador humano....Como se ve, en esta concepción la ley natural sirve únicamente para poner en movimiento el sistema...Aquí el derecho natural hace posible la aplicación del derecho positivo en el sentido de que funda su legitimidad”<sup>90</sup>.

Como vemos, la última posición del iusnaturalismo es aquella que atribuye a la ley natural la función de ser cimiento o atlante que sostiene al sistema del derecho positivo. En contra de esta tesis, se encuentra el principio positivo de fundamentar al derecho no sobre otro derecho superior, sino sobre un hecho. Esto es lo que los positivistas nombraron como el principio de efectividad.

Los iuspositivistas creen que aquello que hace que un régimen de reglas de conducta forme un orden jurídico en una sociedad, no es la existencia intrínseca de un deber de obediencia de los miembros de la comunidad derivado de una ley *extra-positivista*, sino el hecho, históricamente verificable de que el orden es obedecido habitualmente por los gobernados a quien va dirigido. No hay una ley inmutable y constante en los sistemas jurídicos, sino simplemente el desarrollo histórico es el que ocasiona la obediencia y proporciona la legitimidad.

Norberto Bobbio nos dice al respecto del iuspositivismo como ideología. “En su primer aspecto, o sea, como ideología, el positivismo jurídico se reduce en último análisis a la afirmación de que las leyes válidas deben ser obedecidas incondicionalmente, esto es, con independencia de su contenido, o de que existe una obligación moral de obedecer todas las leyes válidas”<sup>91</sup>.

Aquí están las medulas del problema y motivo de litigio entre naturalistas y positivistas. “El positivismo jurídico está unido a esta distinción, en cuanto considera al derecho como mero

---

<sup>90</sup> Bobbio, Norberto. *Op. Cit.*, pág. 71

<sup>91</sup> *Ibid.*, pág. 75

hecho histórico y, por consiguiente, prescinde de toda legitimación ética, o sea, del problema del fundamento que ha sido siempre la verdadera ocupación del jusnaturalismo”<sup>92</sup>.

Norberto Bobbio con un afán de síntesis breve y sustancial, nos presenta en una par de frases el problema doctrinal de las dos ideologías. “La máxima fundamental del positivismo jurídico como ideología puede formularse de esta manera: “Se debe obedecer las leyes en cuanto tales”; la del iusnaturalismo, de esta otra manera: “Se debe obedecer las leyes sólo en tanto son justas””<sup>93</sup>.

En el primer caso, las leyes son por el sólo hecho de ser leyes válidas, criterio de lo justo y de lo injusto. En el segundo caso, las leyes están a su vez sometidas a un criterio superior de valoración. El positivismo entraña una ética legalista, ya que sólo existe lo legalmente justo. En el naturalismo lo que existe a parte de este justo legal, es una justicia natural que va más allá del rigor legal contemplado en las normas vigentes.

Respecto a esto, el maestro Eduardo García Máynez nos menciona en relación con el iusnaturalismo. “El criterio que postula la teoría del *ius naturae* es, en cambio, material e intrínseco. Las normas jurídicas valen no por el hecho de haber sido formuladas de tal o cual manera, ni por su compatibilidad con lo fundamental de un ordenamiento positivo, sino única y exclusivamente por la justicia objetiva de lo que ordenan”<sup>94</sup>.

Al subjetivismo de la concepción positivista se contraponen el objetivismo axiológico de la doctrina del derecho natural. Aquí ya no persisten consideraciones externas de validez, sino lo primordial es el valor objetivo de cada postura. Podemos pensar del mismo modo que García Máynez, en este particular sentido, que si la justicia es esencial al derecho como parte de su axiología, entonces la ley “injusta” no será un derecho auténtico. Con este razonamiento encontramos un talón de Aquiles en la ideología del positivismo jurídico.

A pesar de esto, García Máynez vislumbra un punto de reunión y cohesión entre las ideologías más importantes de la filosofía del derecho. “Así como el derecho positivo aspira siempre a convertirse en derecho justo, el natural tiene el sentido de transformarse en derecho positivo. Entre el ideal jurídico y el *factum* de la positividad aparece la organización social encargada de realizar, a través de normas dotadas de vigencia, los valores que constituyen el paradigma de cada orden”<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Ibid., pág. 76

<sup>93</sup> Ibid., pág. 77

<sup>94</sup> citado por Ingoyen Troconis, Martha. *Op. Cit.*, pág. 86

<sup>95</sup> Ibid., pág. 88

Se rompe así el antagonismo, porque los opuestos al final se unen. No lo hacen desde las trincheras ideológicas donde las diferencias y contraposiciones lucen extendidas hasta el final de las tesis, sino que la unión viene a presentarse en el campo de la práctica. La práctica es la dimensión que subsana las posibles rivalidades y contradicciones entre iuspositivistas y iusnaturalistas. La esfera fáctica permite un vínculo inmediato entre las dos corrientes. Una corriente llega después de la otra y viceversa en un proceso de complementación. La serie de complemento es permanente en cada sistema jurídico.

El iusnaturalismo representa el ideal jurídico (deber ser) y el iuspositivismo simboliza el sentido práctico del derecho (ser). Las dos ideas se van concatenando en una serie infinita de causa-efecto. La realidad presente busca el ideal y el ideal intenta materializarse en la práctica. En una formulación más simplista, pero que puede resultar más profunda, la relación puede equipararse al vínculo entre hechos y objetivos que se presenta en todo proyecto humano.

La unión de los atributos de validez formal y los atributos de validez objetiva en un mismo orden jurídico no sólo ayudan a la superación de su posible antagonismo, sino la garantía mayor de que ese orden será respetado y habrá una justificación más válida que el simple obediencia incondicional al derecho por el simple hecho de ser ley vigente y positiva.

Sin embargo García Máynez destaca la importancia del derecho natural para el derecho y las ciencias sociales, sin entender a éste como propio derecho, sino más bien como ideal. “el *ius naturae* no es verdadero derecho, porque no es positivo. Quienes así razonan no se han percatado de la fuerza de la doctrina del *ius naturae*, lo que convierte en fermento y motor de la historia, es precisamente el hecho de que los ideales que postula se ciernen sobre el *factum* de la positividad y son, a un tiempo, como diría Stammler, estrella polar de la realidad social y piedra de toque de todas las instituciones”<sup>96</sup>.

Es cierto que no poseemos criterios unificados acerca de lo justo y lo injusto, esto no nos puede llevar a una actitud de resignación o indiferencia de quienes han olvidado los ideales jurídicos. Entendemos que no existe, por cuestiones culturales, una definición de justicia capaz de lograr la aceptación de todos los pueblos, pero no podemos negar un fondo de convicciones y utopías acerca de tal valor que es común en el mundo. El problema de la justicia no es cuestión

---

<sup>96</sup> Ibid., pág. 91

exclusivamente académica, sino que los ciudadanos y en general los individuos que formen una comunidad, deben entenderlo como una tarea netamente práctica.

Regresando al ideal, o sea, al naturalismo jurídico, se entienden que este refleja valores e ideas de la cultura de la Ilustración y la Revolución Francesa, pues son un parte aguas entre corrientes naturalistas antiguas y modernas. Es verdad que esta cultura alcanzó dimensiones universales y fue más extensa que otras culturas que le precedieron. El problema de que el iusnaturalismo actual se base en ideales de la Ilustración, es que ésta es una fase histórica del proceso de desarrollo de la cultura occidental que tuvo su época, y no puede imponerse a tiempos futuros como algo inamovible.

Por tal razón Villoro Toranzo, extiende el concepto de derecho más allá de los marcos naturalistas y positivistas, buscando acuñar una concepción más vinculada con el aspecto cultural del derecho, tanto en sus fuentes como en sus objetivos. Así ya no hay peligro de estancarse en dogmatismos ideológicos, ya que la cultura resulta ser el contenido más flexible y cambiante de los hombres.

“Hoy es generalmente aceptado que el Derecho es un fenómeno cultural y que todo Derecho sea Derecho positivo, sea el ideal jurídico...se encuentra en relación con determinados presupuestos históricos, políticos, sociales, económicos, empíricos, en una palabra, y que, como esos presupuestos no se dan en todas partes ni en todas la épocas ni son siempre los mismos, también el Derecho es diverso en los distintos pueblos....y está sometido a un cambio constante, dicho negativamente, no existe ningún Derecho positivo y universalmente válido y libre de tales lazos, ni puede existir tampoco un ideal absoluto”<sup>97</sup>.

Las aspiraciones propias de los naturalistas, de hacer del derecho un conjunto de soluciones inmutables y válidas para todos los tiempos y lugares, responde al ideal de lograr la máxima certeza jurídica. Un sistema jurídico en continua transformación rompe la estabilidad necesaria para que puedan funcionar con éxito y aceptación las reglas del juego social. En la actitud de los estudiosos del derecho siempre se presenta una discusión de quienes están a favor y en contra de las innovaciones y cambios en el entorno social, y por ende, en lo jurídico.

---

<sup>97</sup> Ibid., pág. 161

Los juristas anhelan una sociedad estable, pues es motivo y fin de las tesis del iusnaturalismo como impulso para crear sistemas de derecho. La forma de lograrlo, según la tradición, es a través de hipótesis generales que intentan abarcar todos los supuestos y obtener como consecuencia las mismas previsibles soluciones. Aquí nace la admiración y copia de preceptos de las ciencias exactas y naturales. En dichas ciencias las afirmaciones, los principios y las leyes son inmutables ya que resisten todos los cambios de la realidad.

Miguel Villoro nos menciona las trampas del ideal, y principalmente del planteado por la escuela naturalista. “Y lo que hizo la Escuela racionalista del derecho natural no fue indagar las causalidades próximas del Derecho sino proponer un plan o proyecto en el que se sistematizaban los ideales de Justicia que se tenían por válidos hasta en los detalles para todas las culturas de todos los tiempos”<sup>98</sup>.

Esto propicio una convicción que abusaba de la razón. El abuso no consistió en servirse de la deducción o del método lógico, sino utilizarla sin suficiente retroalimentación acerca de la realidad, y sólo se limitó a una observación reducida de la cultura de la época. Los aspectos racionalistas deben estar en concordancia y funcionamiento con la realidad, pero entendiendo que estos por utilizarlos en un objeto social, se encuentran sometidos a un cambio inminente y paulatino.

El maestro Villoro Toranzo nos muestra el arquetipo del jurista en tiempos modernos. “El jurista maduro sería el que fuera capaz de reconocer la mutabilidad, incertidumbre y necesidad de continua adaptación del orden jurídico”<sup>99</sup>.

Lo social determina las corrientes ideológicas del derecho. El iusnaturalismo y el positivismo jurídico no pueden ser entendidas debidamente sin el halo social en que se desarrollan. La sociedad crea leyes que autolimitan las conductas y proceder de sus miembros y gobierno. No existe ley más importante en una sociedad o Estado-nación que la Constitución. Debido a esto, es importante entender las repercusiones positivistas y naturalistas en relación con la ley suprema.

Si nos adentramos al nacimiento del constitucionalismo moderno en la Ilustración, con ideas de los contractualistas clásicos, la Constitución es un producto encaminado a reconocer la

---

<sup>98</sup> Ibid., pág. 167

<sup>99</sup> Ibid., pág. 162

vertiente iusnaturalista en un documento supremo que rijan las condiciones generales de un país y reconozca los derechos del hombre en los ciudadanos. Recurriendo a las fuentes, resulta que por ideas como el pacto social y el contrato social, la Constitución moderna es un proyecto eminentemente de fortificación iusnaturalista en el derecho positivo de la época.

El constitucionalismo representa un fenómeno cultural y político propio del mundo moderno, que hace efectivos los principios de la filosofía ilustrada y liberal. El positivismo representa una forma de aproximarse al conocimiento del derecho o, en su caso, un modo de concebir al derecho mismo. El espíritu constitucional conlleva un modelo de organización jurídica, a un derecho existente o que pretende existir; mientras que el positivismo sólo considera al derecho que existe de facto.

El español LuíS Prieto Sanchís cita a Matteucci al respecto: “el constitucionalismo, en la medida en que afirma la exigencia de dotar de superioridad y hacer inmodificables las normas superiores, no hace sino retomar un motivo propio de la tradición iusnaturalista. Y más recientemente se sigue escuchando que es claro que el positivismo en los tres sentidos de este vocablo, resulta del todo incompatible con el constitucionalismo”<sup>100</sup>.

Una de las características centrales del positivismo es su carácter neutral. La neutralidad significa aquí, una aproximación avalorativa al concepto de derecho. El derecho puede ser definido más que un valor o ideal, como un hecho. Esta primera tesis del positivismo se resume en el postulado de separación entre el derecho y la moral. El derecho se define, de acuerdo con el positivismo jurídico, no en función de su contenido conciente con la justicia como valor, sino en función del elemento coercitivo vinculado con el uso de la fuerza.

La idea de Constitución moderna encarna un orden de valores o catálogo de libertades en una unidad material, que incluso a veces se califican de previos al ordenamiento jurídico positivo. La Constitución como hemos dicho es “decisión”, y ésta se da previamente al orden jurídico dispuesto a ser creado por el Estado. La decisión es *supra-legal*, muchas veces motivada por políticas e ideologías iusnaturalistas.

“La Constitución ya no tiene por objeto sólo la distribución formal del poder entre los distintos órganos estatales sino que está dotada de un contenido material, singularmente

---

<sup>100</sup> Prieto Sanchís, Luis. *Constitucionalismo y Positivismo*. 2ª ed., Fontamara, pág. 8

principios y derechos fundamentales, que condicionan la validez de las normas inferiores; la Constitución en términos rigurosos es fuente del Derecho en el sentido pleno de la expresión, es decir, origen mediato e inmediato de derechos y obligaciones, y no sólo fuente de las fuentes”<sup>101</sup>.

La singularidad de los principios emerge en los supuestos de colisión entre normas, algo frecuente en el aspecto constitucional si tenemos en cuenta que las Constituciones reconocen numerosos principios de aplicación general, pues si se da un conflicto entre dos normas, una de ellas puede ser válida. En las Constituciones cuando entra en conflicto dos principios, ambos siguen siendo válidos.

La Constitución no puede ser sólo norma como pretende el positivismo. Existen debilidades de pensar al derecho como un sistema de normas. “Si el Derecho fuera sólo un sistema de reglas, las lagunas sería inevitables....Ahora bien, sucede que la aplicación de los principios constitucionales es en cuanto a la forma, jurídica; en cuanto al fondo, sin embargo es siempre moral, a causa de su contenido moral, razón por la cual la existencia de tales principios ofrece un punto de vista adecuado para atacar la tesis positivista de separación entre Derecho y moral”<sup>102</sup>.

La ideología iuspositivista supone que la ley positiva, por el sólo hecho de ser fruto de la voluntad dominante, es justa y ha de ser obedecida en virtud de un deber moral o de conciencia. El constitucionalismo, representa tal vez la fórmula política menos complaciente con quienes ejercen el poder. De manera que ninguna norma es válida por el simple hecho de proceder de una autoridad legítima, sino resulta además congruente con el conjunto de principios y reglas constitucionales. “El constitucionalismo se opone al despotismo en cualquiera de sus formas”<sup>103</sup>.

Aquí entra en juego el carácter autolimitativo del texto constitucional, que se traduce en dichos principios y reglas constitucionales básicas en un ordenamiento jurídico. Dicho de otro modo, los principios hacen alusión a las garantías individuales en toda Carta Magna. Las garantías individuales no son otra cosa que los derechos del hombre de 1789 reconocidos y modernizados, de acuerdo con las condiciones presentes en cada realidad social.

La Constitución en su sentido formal está dotada por una serie de principios irreductibles que conforman la legalidad de las autoridades con respecto al marco jurídico en que pueden actuar. Formalmente la Constitución debe contener principios de imparcialidad, de legalidad, de supremacía constitucional, de división de poderes y principios rectores del Estado.

---

<sup>101</sup> Ibid., pág. 17

<sup>102</sup> Ibid., pág. 21

<sup>103</sup> Ibid., pág. 25

De acuerdo con el sentido material, la Constitución debe contener protecciones y garantías que permitan a los gobernados tener los instrumentos legalmente reconocidos para poder moverse en un marco lo suficientemente amplio para que sus derechos no sean menoscabados. Ahí está un presupuesto iusnaturalista presente. Los derechos humanos, reconocidos tanto en la segunda mitad del siglo XX y lo que se lleva del XXI, es una adecuación o replanteamiento de los clásicos derechos del hombre llevándolos a un estadio de protección y blindaje estatal.

Se formula el siguiente enunciado para apoyar lo anterior: “La legalidad constitucional se halla legitimada formalmente por el principio de imparcialidad... y materialmente por contener un contenido básico perfectamente delimitado, que son los derechos fundamentales”,<sup>104</sup>.

Por eso, no es raro que el constitucionalismo que en esencia es antipositivista termine simplificado en alguna especie de positivismo ideológico. Se cree en la mayoría de los países que lo que manda la Constitución, por ser democrática y respetuosa con los derechos fundamentales, es siempre justo. La Constitución al incrementar la seguridad, libertad ciudadana y limitación del poder, lleva en sí un principio de obligatoriedad que es decisivo para su cumplimiento.

En el Estado de Derecho arcaico, no fue habitual establecer dichas exigencias sustantivas, justamente por la carencia de Constituciones normativas y no por culpa de las tesis positivistas, pues estas probablemente aún no existían. Sin embargo, con todo ello, dado que tales valores son correctos o en la medida que lo sean; de ahí nace una obligación de obediencia a la vez jurídica y moral.

Prieto Sanchís evidenció esta dualidad contradictoria de la Constitución. Es positivista y antipositivista a la vez; pues consagra principios de derecho natural por una parte, y por la otra es de aplicación rigurosa. “El constitucionalismo al defender dicha conexión y la consiguiente concepción de validez en términos de obligatoriedad moral, creo que está en el fondo abrazando una suerte de positivismo ético y, por tanto, de antipositivismo metodológico”,<sup>105</sup>.

La Constitución organiza o regula la producción de leyes, pero no condiciona su contenido. En el fondo, la propia Carta Magna no deja de ser una ley de Estado, pero a la vez también es un pacto de reducción y ampliación de derechos naturales. El replanteamiento del constitucionalismo actual supone la existencia de principios, derechos y normas sustantivas que

---

<sup>104</sup> Ibid., pág. 26

<sup>105</sup> Ibid., pág. 28

encaucen las vertientes de la civilización moderna, y el reconocimiento de derechos inherentes al hombre.

“En suma, la Constitución es una ley de Estado, pero actúa como si fuera una norma superior a cualquier norma dictada por un órgano del Estado; en cierto modo, desempeña la función del Derecho natural”<sup>106</sup>. La constitución es iuspositivista en su aplicación, pero eminentemente iusnaturalista en su contenido.

Que los derechos y la justicia se separen de la ley, significa la fractura del significado esencial de Constitución y, por lo tanto, el sometimiento del legislador a un orden superior eminentemente naturalista. Esto supone la aparición de un foco de tensión entre dos polos contradictorios: el objetivista de los derechos y el subjetivista que corresponde a la concepción de justicia. Estas han de conjugarse y armonizarse a través de la ley y la actuación estatal.

La Constitución no ha venido simplemente a ocupar el papel de la ley, sino a diseñar un modelo de producción normativa más complejo, donde todos los sujetos encuentran protección, no sólo en un orden jerárquico exclusivamente, sino en orientaciones que exigen ponderación de acuerdo a los derechos fundamentales y garantías que simboliza la propia Constitución.

“Por ello, si es cierto que el iusnaturalismo responde a un enfoque plurista y horizontal de las fuentes del Derecho, todo parece indicar que el constitucionalismo representa una revitalización del viejo Derecho natural”<sup>107</sup>. La substancia constitucional para reconocer y promover garantías es un fluido iusnaturalista.

La Constitución es ambas corrientes. Naturalista en cuanto a su contenido y catálogo de derechos que reconoce a cada persona o gobernado. El iusnaturalismo está presente en el concepto propio de derechos fundamentales, pues son producto de la modernidad, los antecedentes del pacto social y el conglomerado naturalista que arrojó la Ilustración. Si uno lee el texto constitucional advierte casi inmediatamente el sentido iusnaturalista del que está impregnado. Más si se habla de nuestra Constitución mexicana. La Constitución es ejemplo de la consagración iusnaturalista en un texto legal y, a la vez, es base primordial del positivismo jurídico.

---

<sup>106</sup> Ibid., pág. 35

<sup>107</sup> Ibid., pág. 37

La Constitución es génesis del positivismo por ser la norma fundamental de un régimen jurídico; con el texto constitucional los positivistas legitiman y fundamentan su teoría de validez de la norma. La Constitución es la estructura normativa de la cual se derivan todas las demás leyes reglamentarias y complementarias.

La forma de aplicación de los preceptos constitucionales es netamente iuspositivista, ya que su obediencia es legalmente incuestionable, coercible y hasta coactiva en sus mandatos. La Constitución, por ser teóricamente el consenso de intereses particulares y estatales, se adscribe al iusnaturalismo; pero una vez terminada y puesta en práctica en un sistema jurídico determinado, es el emblema más dominante del iuspositivismo.

Es por esta razón, que la clasificación de las garantías en un plano tanto iuspositivista como iusnaturalista es una tarea complicada, debido a que en el sentido más profundo de “derecho fundamental” y de “garantía” convergen esencias positivistas como naturalistas. Se puede pensar que las garantías individuales tienen su antecedente directo en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, y el aglomerado de ideas producto de la Revolución Francesa. Visto de este modo, los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de 1917 son un receptáculo de las ideas iusnaturalistas y de la reivindicación de prerrogativas que son inalienables al hombre.

Sin embargo cuando la ideología iusnaturalista, es decir, las propias garantías individuales, son reconocidas por la Carta Magna pasan de ser derechos naturales a derecho positivo; y sobre todo a ser derecho vigente, ya que junto a ellas llevan aparejado un mecanismo para hacerlas valer dentro del sistema jurídico. Por esto, son quizás las garantías individuales las instituciones de derecho positivo más cercanas a los ideales de la corriente naturalista.

Hablando específicamente de la garantía sobre el “derecho a una vivienda digna y decorosa”, la fórmula a seguir es la misma que todas las demás garantías establecidas en el texto constitucional. Así, podemos referir que esta garantía contiene las dos ideologías jurídicas; pero posiblemente por tratarse de un derecho público subjetivo otorgado a la familia, y que denota un hondo sentido social, podemos cargarla un poco más hacia el iusnaturalismo.

### **3.4. DERECHO SUBJETIVO PÚBLICO Y OBLIGACIÓN CORRELATIVA DEL ESTADO.**

El término de Derecho Público Subjetivo se creó en el seno de la escuela del Derecho público alemán en el siglo XIX, como una especificación del concepto genérico de derecho subjetivo. Existen argumentos suficientes para caracterizar a los derechos humanos como una parte especial de los derechos subjetivos.

La figura jurídica del *derecho subjetivo* tiene su origen en el derecho privado, y con ella se ha significado básicamente la *autorización* de conducta que da la norma jurídica a un sujeto (una facultad) y la correlativa restricción de conducta hecha por la norma a otro sujeto (deber jurídico).

*Derechos Públicos subjetivos.* De algún modo son la versión positivista de los derechos naturales, pues su contenido esencial es el mismo, se refieren al mismo catálogo de derechos, pero aludiendo a un origen diferente, que es el de los status creados por el Derecho Objetivo, de algunos de los cuales surgirán estos derechos subjetivos públicos. Es un concepto producto de la corriente del estado liberal de derecho.

Su sentido de libertades limitadoras del poder del estado, contrapuestas a la actividad pública, en una relación de supra a subordinación, y de autolimitaciones que el propio poder soberano del Estado se impone en beneficio de determinadas esferas de interés privado, los configuran como derechos que obtienen su validez a partir del reconocimiento otorgado por el ordenamiento jurídico estatal.

Es conveniente advertir que no hay unanimidad respecto a la idea tradicional de derecho subjetivo. El significado del concepto, como el de todas las palabras, no puede determinarse a priori; el significado de éstas lo fija su uso, lo que de hecho se haga con ellas<sup>108</sup>. Un concepto como el de Derecho Subjetivo tendrá tantos significados como usos se le den.

---

<sup>108</sup>ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I., *Acerca del concepto "Derechos Humanos"*, McGraw-Hill, México, 1998, p.105.

En casi todos los usos del término, sin embargo, se alude a la idea de facultamiento, se atribuye al titular de tal derecho una facultad, un poder concretable. Además, se hace siempre referencia a la posición de una persona frente a otra u otras, sobre las cuales recaerá un deber.

Por lo tanto, cuando llevamos la idea de *derechos humanos* al terreno teórico de los derechos subjetivos, decimos que el derecho humano es también una facultad jurídica, que se traduce en un deber de otros frente a dicha facultad. Sin embargo, si hablamos de derechos humanos, tendremos un contenido específico de ésta facultad y además un tipo de relación específica.<sup>109</sup>

Los derechos humanos, al integrarse en una norma de derecho positivo, al pasar de la idea de derechos humanos como valores o principios fundamentales y convertirse en norma jurídica, lo hacen en normas de derecho público, concretamente, en las constituciones. Y se manifiestan, en tanto que son derechos subjetivos públicos, como facultades concretas de los particulares frente a la autoridad o limitaciones concretas del poder estatal.

Ignacio Burgoa define los derechos subjetivos públicos como las facultades que, en favor de todo gobernado, y a cargo de la autoridad, provienen de una norma de derecho público, en especial, la Constitución<sup>110</sup>.

Éste término, que como ya se ha mencionado, también suele usarse para aludir a los derechos humanos o garantías individuales, circunscribe a los derechos como límites al poder, esgrimibles ante los poderes, autoridades y funcionarios del Estado, pero no en las relaciones entre particulares. A pesar de ello, el derecho a la vivienda, que es el que nos ocupa, forma parte de la red de derechos sociales en los cuales se busca que el *Estado Social* no sólo se autolimite frente al gobernado, sino que tome acciones concretas para extender sus beneficios a toda la población.

Algunos autores, como Pérez Luño, consideran que los derechos subjetivos tienen un carácter estrictamente técnico-jurídico. Los derechos humanos, en cambio, son inalienables y su naturaleza no está sujeta sólo a las normas jurídicas, sino a las connotaciones sociales, éticas, filosóficas, morales e ideológicas que les dan origen<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> Ibidem, p.109

<sup>110</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op.Cit., p.186.

<sup>111</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos Humanos. Estado de derecho y Constitución*, Civitas, Madrid, 1982, pp.32-34.

Todo Derecho Público Subjetivo lleva una obligación correlativa, que es para el Estado. Por lo tanto, esta teoría es perfectamente aplicable a la situación de la exigibilidad del derecho a la vivienda de los gobernados hacia el gobernante.

Ya se ha señalado que este derecho público subjetivo se encuentra sujeto a las condiciones sociales y económicas del país, las cuales permitirán o no su efectividad práctica. La obligación correlativa del mismo recae en el Estado por medio de las entidades paraestatales que la legislación ordinaria determina.

La ONU ha señalado que los Estados tienen al menos tres deberes generales en esta materia:

1. Debe procurar que todos tengan acceso a recursos habitacionales adecuados para su salud, bienestar y seguridad.
2. Debe facilitar a quien carezca de hogar, tenga una vivienda inadecuada o se encuentre incapacitado, para ejercer los derechos vinculados a recursos habitacionales, la interposición de reclamos y demandas.
3. Tiene el deber de adoptar, en un tiempo razonablemente breve, medidas que al menos indiquen el reconocimiento político y normativo del derecho a la vivienda.<sup>112</sup>

Respecto al primer punto, hemos podido ver que con la creación de institutos como el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el FOVI, el Estado mexicano ha intentado dar cumplimiento a éste aspecto. Fue precisamente porque la regulación constitucional anterior no era suficiente, que se modificó a la misma para ampliar las obligaciones en materia de vivienda tanto para los patrones, como para el propio estado.

En cuanto al segundo punto, se mencionó en capítulos anteriores que la exposición de motivos de la Ley del INFONAVIT preveía el caso de los trabajadores jubilados, incapacitados, desempleados o los familiares de algún trabajador fallecido. En el caso de los jubilados y desempleados, éstos podrían optar por recibir inmediatamente el total de los depósitos que tuvieran a su nombre dentro del Fondo Nacional de Vivienda, o bien por permanecer dentro del sistema.

---

<sup>112</sup> PISARELLO, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Op.Cit., p.116.

Respecto a los trabajadores incapacitados o los familiares de los fallecidos, éstos quedarían asegurados respecto al total de la deuda contraída con el INFONAVIT, de modo que cesen todas las obligaciones de pago a fin de proteger el patrimonio familiar. La propia ley del INFONAVIT vigente dispone lo siguiente:

***Artículo 32.-** En el caso de que el patrón no cumpla con l obligación de inscribir al trabajador, o de enterar al instituto las aportaciones y descuentos a los salarios, los trabajadores tienen derecho de acudir al instituto y proporcionarle los informes correspondientes, sin que ello releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima de las sanciones en que hubiere incurrido.*

***Artículo 51.-** Los créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio a favor del Instituto derivados de esos créditos.*

Además, el artículo 52 señala que:

***Artículo 52.-** En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.*

En cuanto al reconocimiento político y normativo el derecho a la vivienda, resulta más que obvio que éste se ha dado al incluirlo en dos artículos de la Constitución, el 4º en su párrafo quinto y el 123 en su fracción XII, además de las modificaciones al respecto en la Ley Federal del Trabajo, la ley del ISSSTE para crear el FOVISSSTE, la creación de institutos como el FOVI, el INFONAVIT, INVI, CONAVI, FONHAPO, etc.

**CAPITULO IV.  
EL DERECHO A LA VIVIENDA REGULADO COMO DERECHO HUMANO.**

**4.1. GENERALIDADES.**

**4.1.2. DIFERENCIAS ENTRE DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS  
FUNDAMENTALES O GARANTÍAS.**

**4.1.3. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

**4.1.4. EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO EN EL ÁMBITO  
INTERNACIONAL.**

## **CAPITULO IV.- EL DERECHO A LA VIVIENDA REGULADO COMO GARANTÍA.**

### **4.1. GENERALIDADES.**

Debemos la teoría de las decisiones fundamentales al tratadista alemán Carlos Schmitt, quien señalaba que una constitución son las *decisiones políticas fundamentales* que la unidad política de un Estado se da a sí misma, las cuales determinan la forma concreta que adoptará dicha unidad. Estas decisiones son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política, los principios rectores del orden jurídico y la esencia misma del derecho de cada Estado. Según Schmitt, si una constitución no se ocupa sobre alguna de estas decisiones, tal ordenamiento no puede ser llamado constitución<sup>113</sup>.

Cada constitución contiene su propio y variado catálogo de decisiones fundamentales, aunque es posible encontrar elementos comunes en la mayoría de ellas: el principio de soberanía, la división de poderes, la forma de gobierno y los derechos humanos. Los derechos humanos y la división de poderes son principios jurídico-políticos. Jurídicos, por estar sujetos a un sistema cerrado de normas jurídicas, y políticos, por su conexión directa e inmediata con el Estado y la obligación correlativa del mismo frente a tales principios.

Las decisiones fundamentales no son universales, sino están determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad<sup>114</sup>, aunque sí serán inmutables dentro del propio Estado mientras así lo quiera el pueblo, mientras se encuentren protegidas por la constitución. Al analizar la Constitución de 1917, Luis F. Canudas enumeró varias de las decisiones fundamentales que rigen nuestro país, y una de ellas era que “*El Estado Mejicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres, y los derechos sociales*”. También para Jorge Carpizo las decisiones fundamentales de nuestra constitución abarcan, entre otros principios, y en primer lugar, los derechos humanos.

Los derechos humanos están conformados por dos subcategorías: los *derechos individuales* (recogidos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y ampliados progresivamente en el tiempo) y los *derechos sociales*, de reciente data, y

---

<sup>113</sup> CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, ED. Porrúa, México, 1998, pp.119.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 121-122.

en los cuales fue pionera la Constitución Mexicana de 1917, dando origen a una nueva forma de interpretación de los derechos humanos.

Mientras los derechos individuales de la Revolución Francesa habían sido formulados a la defensiva, es decir, limitando la acción del Estado, protegiendo la integridad del individuo frente a las intervenciones estatales, los derechos sociales permitieron una nueva visión de la autoridad como un *Estado Social*, un Estado que presta servicios sin intervenir en la libertad del individuo. Mediante esta idea se logró entender los derechos humanos fundamentales como principios positivos. Ya no se trata solamente de defender y proteger, sino de garantizar, extender los beneficios económicos y culturales a todos los grupos sociales, principalmente los más necesitados. Para Alfonso Noriega, los derechos y garantías sociales “aparecen con la finalidad de completar, o bien de perfeccionar los clásicos derechos individuales y, con ello, las garantías individuales”<sup>115</sup>.

Desde un punto de vista negativo, es obvio que tanto autoridades como particulares tienen la obligación de no interferir en el disfrute de la vivienda. A partir de las obligaciones positivas, las autoridades deben *crear* un contexto urbano que permita a sus habitantes disfrutar de la vivienda y contar con los servicios públicos mínimos e indispensables.

El derecho que nos ocupa, el *derecho a la vivienda*, forma parte de esta nueva red de derechos fundamentales que hacen de la Constitución de 1917 la primera constitución social del mundo. La idea es asegurar ciertos mínimos jurídicos para que, basados en ellos, los grupos sociales más necesitados alcancen nuevas conquistas que les permitan llevar una vida más digna. Los derechos sociales llevan implícita la noción de: a cada quien sus posibilidades y necesidades, pero a partir de una igualdad de oportunidades.

De acuerdo con Alfonso Noriega Cantú<sup>116</sup>, las características de éstos derechos sociales son las siguientes:

a) *Se trata de derechos concretos, de contenido específico.* Precisamente el *derecho a la vivienda*, incluido en los artículos 4º y 123 constitucionales, busca cubrir un aspecto concreto de las

---

<sup>115</sup> NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Los Derechos Sociales; creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, p. 75.

<sup>116</sup> Ídem.

necesidades humanas, esto es, la propiedad de una habitación donde toda persona pueda establecer su domicilio y obtener resguardo físico para sí y para su familia, y en donde pueda lograr la sana convivencia y desarrollo que deben ser producto de su trabajo.

b) *Exigen, por su propia naturaleza, una intervención activa del Estado para realizarlos.* Esto resulta evidente cuando vemos que la propia constitución dispone que la ley establezca los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar tal objetivo en materia habitacional, e incluso determina expresamente la creación de un Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores, que hemos ya analizado en un capítulo anterior. La obligación correlativa del estado es, por lo tanto, siempre de *hacer*.

c) *Se conceden a los hombres en tanto que forman parte de un grupo social determinado.* Ya hemos señalado la importancia que daba la exposición de motivos de la ley del INFONAVIT y las reformas constitucionales en materia de vivienda, a la necesidad de abarcar a cada vez mayor número de personas (en tanto que son trabajadores) y a otorgar créditos y facilidades para adquirir la propiedad de su vivienda, de tal forma que quedaran protegidas las clases más necesitadas.

d) *En su mayoría implican una limitación de las libertades individuales y los intereses personales en bien de la comunidad nacional.* Aunque en el derecho a la vivienda esto no es tan claramente visible, hay que tomar en cuenta la obligación que recae en los patrones de contribuir, como parte de sus obligaciones fiscales, al Fondo de Vivienda, aún si esto fuera en contra de su propia voluntad; un pequeño sacrificio individual en pro del bienestar y la justicia social.

#### **4.1.2. DIFERENCIAS ENTRE DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES O GARANTÍAS.**

*Derechos Humanos.* Todo derecho es humano. No hay un derecho creado por los dioses, ni uno dictado por la madre naturaleza, ni mucho menos algo parecido a “los derecho de los animales”, por poner un ejemplo. El hombre es el único ser racional capaz de establecer normas, preceptos que en su conjunto son denominados “derechos”. Lo que hay son derechos que el hombre considera inherentes a su propia condición humana; obligaciones que el hombre se impone frente a los animales, pero no “derechos de los animales”.

La expresión “derechos humanos” es tautológica, pero no sin razón justificada. El motivo de recalcar la humanidad de estos derechos es para dejar bien claro que son atributos esenciales e inseparables de la condición humana, es decir, todo hombre, por el simple hecho de serlo, puede acceder a ellos.

Muchas veces se ha visto que estos términos se usan indistintamente, o bien se confunden con otras acepciones como derechos fundamentales, derechos naturales, derechos públicos subjetivos, etc. Esto se debe a que la expresión “derechos humanos” es indudablemente una de las más usadas tanto por juristas, políticos, filósofos, científicos, sociólogos y por los mismos ciudadanos. A veces se tienen la sensación de que muchos activistas no saben muy bien lo que quieren decir con estas palabras, o la usan en muchos sentidos diferentes. Esto también puede ser provocado por un pequeño error de comprensión en la expresión “derechos humanos”.

Es verdad que en esencia todas ellas expresan lo mismo, sin embargo, uno u otro término se ven sutilmente modificados por la corriente teórica, filosófica, política e incluso económica que los invoca. Todos ellos tienen conexiones culturales derivadas de un contexto histórico y unas ideologías de fondo distintas.

A pesar de ello, el elemento común de todos estos términos es que provienen del mundo moderno, y responden, como lo señala Gregorio Peces-Barba, “a una cultura individualista y antropocéntrica que surge en oposición a la cultura objetivista y comunitaria de la edad media”<sup>117</sup>.

*Derechos Naturales.* Se identifica con la corriente iusnaturalista, y a pesar de todas las variantes que puedan invocar sus seguidores, la expresión “derechos naturales” supone:

- a) Unos derechos previos al poder y al derecho positivo, que tienen dimensión jurídica.
- b) Se descubren por la razón en la naturaleza humana.
- c) Se imponen a todas las normas del Derecho creado por el Soberano y son un límite a su acción.

Consideramos esta posición como incompatible con otros términos como garantías e incluso con el propio concepto de “derecho”, que, como afirma Rolando Tamayo y Salmorán, es producto de la razón humana, forma parte del “mundo racional” (εὐπισθ/μη) y a su vez es incompatible con el “mundo de las creencias” (δό&caí), que es a lo que parece aludir esta corriente, un derecho anterior a la razón humana. Para que el derecho exista, debe decirse, y el único que puede hacer semejante cosa es el propio ser humano.

---

<sup>117</sup> PECES-BARBA, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales, teoría general*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1999, p.22.

*Derechos Fundamentales.* Esta podría ser una de las formas lingüísticas más precisas y procedentes para el tema que ahora tratamos. Carece del lastre de ambigüedad que supone la idea de derechos humanos. Y puede ser compatible con la mayor parte de las corrientes teóricas, sin incurrir en reduccionismos como “positivista” o “iusnaturalista”.

Los derechos fundamentales expresan tanto una moralidad básica como una juridicidad básica, señala Peces-Barba. La expresión “derechos naturales” o “derechos morales” mutilan a los derechos humanos de su faceta jurídico-positiva<sup>118</sup>. Por otra parte, la expresión “derechos públicos subjetivos” reduce todo a una relación de supra a subordinación, la limitación del superior a favor del inferior, lo cual sólo es aplicable para algunos derechos humanos, pero no para todos aquellos que son también oponibles a otros particulares.

*Garantías Constitucionales.* En la actualidad la mayoría de los sistemas políticos admiten en forma oficial alguna de las doctrinas sobre los derechos humanos; claro que, entre admitirlos y darle efectivo cumplimiento hay una distancia aún muy considerable. Por lo tanto, el problema prioritario de hoy sobre los derechos humanos no es el de su justificación –es una realidad la inscripción de los derechos esenciales de la persona humana en las constituciones-, sino el de su protección.

Ha llegado así a ser nota esencial del derecho constitucional la fijación de garantías, de orden jurisdiccional y procesal que completen la mera declaración de derechos humanos y promuevan la efectiva realización de los mismos.<sup>119</sup>

Un derecho humano sólo podrá ser considerado como fundamental dentro de un ordenamiento jurídico cuando se muestre resistente frente a otros poderes.<sup>120</sup> Es por ello que el Constituyente de 1917 decidió incluir dentro de la Carta Magna una serie de derechos insuperables por ningún otro medio que no fuera la reforma de la Constitución.

---

<sup>118</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>119</sup> TERRAZAS, Carlos R., *Los Derechos Humanos en las Constituciones políticas de México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, p.35.

<sup>120</sup> PECES-BARBA, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales, teoría general*, Op.Cit. p.501.

Al estar incluidos en la Constitución, esta serie de derechos humanos se vuelven fundamentales dentro de nuestro sistema jurídico, pues la propia constitución reconoce y “garantiza” el cumplimiento de los mismos. Toda ley, reglamento, tratado o acto de autoridad deberá regirse por lo dispuesto en ella, por lo que los derechos garantizados no podrán coartarse por ninguna otra ley o actividad estatal.

Se les ha terminado llamando simplemente “garantías”, pero creemos que esta palabra se refiere a los medios de protección con que la Constitución garantiza el respeto de los derechos humanos, y no a los derechos en sí.

La palabra garantía proviene del inglés *warranty*, que significa asegurar, defender o proteger. Jurídicamente, el término aludido se originó en el derecho privado. En general se usa como sinónimo de protección jurídico-política.

Fix-Zamudio señala que “sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales”.

Alfonso Noriega Cantú identifica las garantías individuales con los derechos del hombre, sosteniendo que estas garantías “son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permita el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social”<sup>121</sup>.

Así, las garantías individuales se han considerado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener, para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público.

---

<sup>121</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *La naturaleza de las garantías individuales en la constitución de 1917*, UNAM, México, 1987, p.111.

### 4.1.3. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Con base en una de las clasificaciones mayormente aceptadas por la doctrina podemos dividir los derechos humanos fundamentales en tres grandes grupos básicos:

- I) Derechos Individuales.
- II) Derechos Sociales.
- III) Derechos de los Estados y las Naciones.<sup>122</sup>

*I) Derechos individuales.* Son aquellas normas que tienen por objeto garantizar a todo ser humano, en cuanto individuo, el goce de los bienes jurídicos básicos para la sana existencia y desarrollo de la persona humana, siendo éstos bienes la vida, la libertad, igualdad, propiedad, seguridad, etcétera.<sup>123</sup> Es decir, abarca aquellos elementos indispensables para el desenvolvimiento de la personalidad y el logro de lo que, en determinado momento y bajo las circunstancias específicas, sería la felicidad del individuo.

Los derechos individuales fundamentales pueden a su vez clasificarse de la siguiente forma:

- a) Derechos a la libertad.
- b) Derechos a la igualdad.
- c) Derechos a la propiedad.
- d) Derechos a la propiedad.
- e) Derechos de Soberanía.

a) *Derechos a la libertad.* En este apartado se encuentran todas aquellas normas humanas fundamentales que tienen como fin garantizar la libertad física del individuo, la inviolabilidad de la morada y su vida privada, el derecho de asilo, la nacionalidad, la libertad de matrimonio, las libertades de tránsito, de expresión, de reunión y asociación, etc.

b) *Derechos a la igualdad.* Su contenido se encamina a garantizar la igualdad de toda persona ante la ley y ante sus semejantes, así como la igualdad de oportunidades, y la igualdad para ocupar cargos y empleos públicos. La igualdad es un derecho subjetivo público que conlleva la obligación correlativa del Estado de *no hacer*, lo cual se traduce en esa situación negativa de toda diferenciación entre los hombres basada en los atributos emanados de la personalidad humana.

Podemos citar algunos derechos que ejemplifican este grupo de derechos fundamentales, como son la prohibición y no reconocimiento de títulos de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios (artículo 12 constitucional), la prohibición de leyes privativas y tribunales especiales (artículo 13 constitucional) o la prohibición de otorgar cualquier tipo de fuero personal.

---

<sup>122</sup> ARÉVALO ÁLVAREZ, Luis Ernesto, *El concepto jurídico y la génesis de los derechos humanos*, Universidad Iberoamericana, Puebla., México, 2001, p. 67.

<sup>123</sup> Ídem.

c) *Derechos a la propiedad*. Garantizan tanto la propiedad de bienes materiales como la propiedad intelectual y la artística, contenido principalmente en los artículos 27 y 130 constitucionales. *La propiedad en términos generales estriba en poseer o detentar bienes muebles o inmuebles para el uso, disfrute y disposición*<sup>124</sup>, señala al respecto José R. Padilla. El Estado, aunque detenta la propiedad originaria de las tierras, se atribuye la facultad de hacer una distribución equitativa de la misma entre sus habitantes, así como el derecho de transmitir el dominio de las tierras a los particulares, constituyendo con esto la *propiedad privada*.

d) *Derechos a la seguridad*. Éstas tienen como fin proteger la vida e integridad física de las personas, su seguridad moral y la seguridad de su patrimonio. Como ejemplo de estas normas tenemos el artículo 14 constitucional, que señala que nadie podrá ser privado de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio ante tribunales previamente establecidos y cumpliendo con las formalidades esenciales del procedimiento. También incluimos en este apartado el artículo 17 constitucional, que señala que nadie podrá ejercer violencia para reclamar su derecho, y el 22, que prohíbe las penas de mutilación, infamia, marca, azotes o el tormento de cualquier especie.

e) *Derechos de soberanía*. Aquellas que garantizan a los individuos el ejercicio activo de la soberanía, y la resistencia a la opresión. En el primer caso, tenemos los derechos de voto activo, voto pasivo, de exigir responsabilidades a los funcionarios o el derecho de integrar la fuerza pública. En el segundo grupo, tenemos los derechos de acción, petición, amparo, inconstitucionalidad y resistencia a la opresión en general<sup>125</sup>.

*II) Derechos Sociales*. Este tipo de normas ponen en manos del Estado la obligación de garantizar a toda su población el goce de la salud, educación, cultura, bienestar económico y justicia social. No se limita sólo al individuo, son a todo ente jurídico susceptible de ser llamado “persona”, sea ésta una persona moral, una organización profesional, una sociedad, etc. Se les llama también “derechos humanos de segunda generación”, en virtud de su aparición en el tiempo”.

Dentro de este grupo encontramos una pequeña subclasificación:

a) *Derecho a la seguridad social*. Éste comprende el derecho a un trabajo digno y justamente remunerado (el cual está íntimamente ligado al derecho a la vivienda), los derechos de asociación obrera, es decir los derechos sindicales, el derecho de huelga, y el derecho al goce de los distintos seguros sociales que garanticen a la persona la protección y seguridad durante las diversas etapas de su existencia.

b) *Derecho a la salud*. Éste rubro comprende los derechos de alimentación, vestido, *vivienda* y servicios sociales que garanticen la salud física y mental del individuo desde el momento de la concepción y hasta la vejez.

---

<sup>124</sup> Padilla, José R., *Sinopsis de Amparo*, Cárdenas Velasco Editores, México, 2006, p.645.

<sup>125</sup> Cfr. ARÉVALO ÁLVAREZ, Luis Ernesto, *El concepto jurídico y la génesis de los derechos humanos*, Op.Cit., p. 68.

c) Derecho a la educación...

d) Derecho al bienestar social.<sup>126</sup>

*III) Derechos de los Estados y las Naciones.* Se trata de normas de derecho público internacional que tienen por objeto garantizar el ejercicio a plenitud de la independencia, soberanía y autodeterminación de los pueblos. Como ejemplos, podemos señalar el derecho a decidir su forma de gobierno y organización estatal, el derecho a la paz, la no intervención de extranjeros en la política nacional y la libre explotación de sus recursos naturales.

Entre las tres grandes categorías de derechos humanos fundamentales que hemos señalado brevemente existe una prelación, la cual de acuerdo con la doctrina es la siguiente:

Los primeros en cuanto a importancia son los *derechos humanos fundamentales de los Estados y las Naciones*; éstos sirven de base a los demás, pues no es posible garantizar el cumplimiento de las otras dos categorías de derechos fundamentales si antes no se logra la vigencia de estos derechos, los cuales se encuentran en estrecha relación con el sano funcionamiento del Estado y su gobierno. Es en el Estado en quien recae la responsabilidad primordial de garantizar y proteger los demás derechos.

Siguen en orden de importancia los *derechos sociales*, los cuales, partiendo de la base firme proporcionada por los derechos anteriores, buscan lograr el orden y la justicia social entre sus habitantes a nivel colectivo.

Finalmente se encuentran los *derechos del individuo*, que fueron los primeros conocidos y están sustentados sobre las otras dos categorías de derechos fundamentales.

#### **4.1.4. EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.**

Tomando como punto de partida la clasificación previamente señalada, podemos hacer un primer intento para identificar la posición que ocupa el *derecho a la vivienda* dentro del conjunto de derechos humanos existentes, así como comprender la importancia del mismo que lo eleva al rango de derecho humano fundamental.

---

<sup>126</sup> Ibidem, p. 69.

Después de los derechos de los Estados y las Naciones, hemos dicho ya que siguen en importancia los derechos sociales, y que a su vez éstos son básicos para lograr el cumplimiento de los derechos individuales. Pues bien, el derecho a la vivienda es un derecho social, y más aún, forma parte del conjunto de derechos encaminados a la protección de la *salud* de los seres humanos, y al igual que la alimentación y el vestido, la vivienda es un elemento absolutamente necesario para la supervivencia del individuo durante todas las etapas de su vida, desde el nacimiento hasta la vejez.

No debe entenderse el concepto de vivienda como un simple lugar donde resguardarse, sino que debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. El derecho a la vivienda está por entero vinculado a otros derechos humanos; la dignidad inherente a la persona humana exige que el término se interprete en un sentido extenso.

En la actualidad el derecho a la vivienda se enmarca dentro del ámbito de los derechos humanos como un derecho específico dentro de la Seguridad Social, la cual está dotada de amplios contenidos. La ONU mediante la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por su Asamblea General en 1948 consagró el derecho a la seguridad social, al trabajo en condiciones de igualdad remunerado, al descanso, y a un nivel de vida adecuado para el trabajador y su familia que incluya salud, *vivienda*, vestido, alimentación, seguros de invalidez, vejez, viudez, etcétera.

“Art. 25.

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

En el derecho internacional en materia de derechos humanos, el derecho a la vivienda se encuentra reconocido en diversos instrumentos de relevancia. Un ejemplo de ellos es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 11 señala:

*Los Estados partes (...) reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia que incluya alimentación, vestido y vivienda adecuados y a*

*una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho...*

La Convención sobre los Derechos del Niño señala en su artículo 27, párrafo 3:

*Los estados partes (...) adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a (...) proporcionar asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestido y la vivienda.*

Asimismo, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000 establece que:

*La Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda a la vivienda para garantizar una existencia digna a toda persona que no disponga de recursos suficientes...*

Finalmente, citamos la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de su Familiares (1990), cuyo artículo 43, párrafo I establece que:

*Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación a...d) el acceso a la vivienda...*

Por otro lado, cabe mencionar que a la fecha un gran número de constituciones han incluido dentro de su apartado de garantías o derechos fundamentales el derecho a la vivienda, entre las que podemos mencionar la Constitución colombiana, que dispone:

**Artículo 51.** *Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.*

La Constitución de Venezuela de 1999 señala lo siguiente:

**Artículo 82.** *Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y el Estado en todos sus ámbitos.*

*El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.*

La Constitución de Costa Rica sólo establece que:

*Artículo 65. El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador.*

Otros países que también reconocen el derecho a la vivienda dentro de sus constituciones son Uruguay, Portugal, Paraguay y España.

Constitución de Uruguay de 1997:

*Artículo 45. Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.*

Constitución de Portugal:

#### **Artículo 65**

*1. Todos tienen derecho, para sí y para su familia, a una vivienda de dimensiones adecuadas, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y la privacidad familiar.*

*2. Para asegurar el derecho a la vivienda, le corresponde al Estado:*

- 1. Programar y ejecutar una política de vivienda inserta en planes de ordenamiento general del territorio y apoyada en planes urbanísticos que garanticen la existencia de una red adecuada de transportes y de equipamiento social;*
- 2. Promover, en colaboración con las instituciones locales, la construcción de viviendas económicas y sociales;*
- 3. Estimular la construcción privada, subordinándola al interés general, y el acceso a la vivienda propia o arrendada;*
- 4. Incentivar y apoyar las iniciativas de las comunidades locales y de las poblaciones, tendentes a resolver los respectivos problemas de vivienda y a fomentar la creación de cooperativas de vivienda y la autoconstrucción.*

*3. El Estado adoptará una política tendente a establecer un sistema de alquiler compatible con la renta familiar y de acceso a la vivienda propia.*

*4. El Estado, las regiones autónomas y las entidades locales, definen las normas de ocupación, uso y transformación de los suelos urbanos, especialmente mediante instrumentos de planificación dentro del marco de las leyes relativas al ordenamiento del territorio y al urbanismo, y proceden a las expropiaciones de los suelos que resulten necesarias para satisfacer fines de utilidad pública y urbanística.*

*5. Se garantiza la participación de los interesados en la elaboración de los instrumentos de planificación urbanística y de cualesquiera otros instrumentos de planificación física del territorio.*

Constitución española:

***Artículo 47.** Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*

**CAPITULO V.**  
**UNA PROPUESTA PARA EL ABASTECIMIENTO DE LA VIVIENDA EN MEXICO.**

**5.1. PROPUESTAS DEL MARCO LEGAL AGRARIO VIGENTE PARA  
COADYUVAR EN EL ORDENAMIENTO URBANO Y EL ABASTECIMIENTO  
DE VIVIENDA.**

**5.1.1. LEGISLACIÓN APLICABLE Y PROCEDIMIENTOS QUE ESTA CONTEMPLA.**

**5.1.2. LAS INMOBILIARIAS CON CARÁCTER SOCIAL EN MÉXICO.**

**5.2. EL CASO DE LA “INMOBILIARIA MAGDALENA CHICHICASPA, S.A. DE  
C.V.”, EN HUIXQUILUCAN, ESTADO DE MÉXICO.**

**5.2.1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO, DEL PLAN DE NEGOCIOS Y DE LA  
INMOBILIARIA EJIDAL.**

**5.2.2. ANTECEDENTES DEL EJIDO DE LA “MAGDALENA CHICHICASPA”.**

**5.2.3. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA EMPRESA INMOBILIARIA EJIDAL.**

**5.3. OBJETIVOS DEL PROYECTO.**

**5.4. IMPACTOS NEGATIVOS DE LA NO APORTACIÓN DE TIERRAS DE USO  
COMÚN DEL EJIDO A LA EMPRESA INMOBILIARIA EJIDAL.**

**5.6.ENLACES DE NEGOCIOS DE LA EMPRESA INMOBILIARIA EJIDAL CON  
INVERSIONISTAS PRIVADOS.**

**5.6.POSIBLE MODELO PARA OTROS NÚCLEOS AGRARIOS, PARA LA INICIATIVA  
PRIVADA DEL PAÍS Y PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA SUSTENTABLE.**

## **CAPITULO V. UNA PROPUESTA PARA EL ABASTECIMIENTO DE LA VIVIENDA EN MEXICO.**

### **5.1. Propuestas del marco legal agrario vigente para coadyuvar en el ordenamiento urbano y el abastecimiento de vivienda.**

Existe una razón de suma importancia para incorporar al tratamiento del tema del derecho a la vivienda en México lo que actualmente contempla el marco legal agrario: en nuestro país existen un total de 29,942 núcleos agrarios, que en conjunto tienen en propiedad el 53% de territorio nacional<sup>127</sup>, lo cual implica que existe una enorme carencia de suelo privado para satisfacer necesidades de vivienda y de crecimiento urbano ordenado en general, motivo por el cual se hace cada vez mas necesario contar con superficies que originalmente fueron dotadas a grupos de campesinos para satisfacer sus necesidades agrarias.

Sin embargo, la comercialización de esas tierras se encuentra prohibida pues se trata de ejidos y comunidades, y para poder destinarlas a este tipo de proyectos de vivienda y/o urbanización es necesaria su previa privatización, para lo cual es menester apegarse a los procedimientos específicos contemplados por la Ley Agraria.

El Código Penal del Estado de México<sup>128</sup> inclusive contempla como un delito la transferencia ilegal de bienes aún sujetos a régimen ejidal o comunal, pues el artículo 315 de dicho ordenamiento legal textualmente señala que: “A quienes compren, vendan o en cualquier forma transfieran o adquieran ilegalmente la tenencia de bienes sujetos a régimen ejidal o comunal, con propósito de lucro o para obtener beneficio para sí o para otros, se les impondrán de dos a diez años de prisión y de cien a mil días de multa”. Esto desde luego inhibe de manera concluyente la posibilidad de destinar tierras ejidales o comunales a algún tipo de proyecto encaminado a la satisfacción de necesidades de vivienda, sin antes haber desincorporado del régimen agrario la superficie respectiva, a través de alguno de los procedimientos que contempla la legislación de la materia.

---

<sup>127</sup> Procuraduría Agraria, 2006. Informe de Avance en la Regularización de Tierra Social a través del PROCEDE.

<sup>128</sup> Código Penal del Estado de México. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Cabe señalar que los programas y políticas gubernamentales que hasta la fecha se han implementado no han sido capaces de impedir, o por lo menos de mitigar de manera significativa, el impacto negativo que provoca la expansión de los centros urbanos del país sobre las tierras de los ejidos y comunidades situados en sus áreas periféricas. Los asentamientos humanos irregulares sobre estos núcleos continúan generándose, siempre acompañados de conflictos de carácter legal y social en los que se ven involucrados los sujetos agrarios titulares de las tierras, los poseedores, y diversas instancias de los sectores privado y público.

Si bien es cierto que desde la década de los setenta se han venido proponiendo acciones y creando organismos tendientes a regularizar la tenencia de la tierra a sus ocupantes, también es cierto que esto sólo ha buscado corregir un problema ya existente. Estas acciones correctivas se han desarrollado principalmente por conducto de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), a través de la expropiación por causa de utilidad pública, sin embargo, este procedimiento nunca fue suficiente para atender esta problemática y tampoco lo es ahora, pues únicamente se logra la escrituración de lotes a favor de sus ocupantes sobre tierras que eran ejidales o comunales, pero no se logra el establecimiento de bases firmes para un futuro desarrollo ordenado y sustentable de la región.

Políticas públicas más recientes, como el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano y la Vivienda (PISO), basado en las posibilidades del actual marco legal agrario, han perseguido nobles intenciones para lograr un orden basado en la correcta y oportuna planeación y congruencia de acciones de las diversas instancias públicas, privadas y sociales involucradas, sin embargo, la falta de una adecuada y continua coordinación de estas mismas instancias impidieron concretar su prometedoras propuestas.

O bien como el Programa de Organización y Capacitación para el Ordenamiento de la Propiedad Social con Uso Urbano<sup>129</sup> instrumentado a iniciativa del Sector Agrario en el año 2003, mediante el cual, a partir de las responsabilidades de cada uno de las instancias involucradas en los tres niveles de gobierno, se pretendió constituir una bolsa de tierra social,

---

<sup>129</sup> Sector Agrario, 2000. Programa de Organización y Capacitación para el Ordenamiento de la Propiedad Social con Uso Urbano.

articulando financieramente y realizando enlaces de negocios de los ejidos con la inversión privada.

Dicho marco legal agrario vigente sin embargo, permite por si mismo que superficies también sujetas al régimen ejidal o comunal sean desincorporadas de éstos para incorporarlas a proyectos de muy distintas clases, entre los que destacan los inmobiliarios. Esto implica la existencia de la posibilidad de que, por un lado, el crecimiento de los centros de población deje de desarrollarse de manera desordenada y, por el otro, de que se pueda controlar la especulación que en el mercado inmobiliario había venido practicándose sin prestar atención alguna a la ilegalidad de las acciones encaminadas a comerciar con tierras de este tipo, lo cual generaba inseguridad para los adquirentes y un constante problema para las autoridades en lo relativo al otorgamiento de servicios públicos y al origen de desequilibrios ecológicos, entre otros aspectos.

En materia de vivienda y del déficit que de la misma encontramos, sobre todo de aquella que sea legal partiendo de la tenencia de la tierra sobre la cual se edifica, podemos concluir que se ha llegado a un momento crítico en el que se hace preciso no solo corregir el problema ya existente o aquel que a corto plazo se presente, sino prevenir, mediante la instrumentación de mecanismos idóneos posibilitados por la propia legislación vigente, el surgimiento del problema atacándolo desde su raíz, a fin de no dar pie a su desarrollo.

### **5.1.1. Legislación aplicable y procedimientos que esta contempla.**

Como consecuencia de la reforma al artículo 27 constitucional, la Ley Agraria expedida en enero de 1992 consideró indispensable establecer en su artículo noveno que: “Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título”; de igual forma, en su artículo 22, dicho ordenamiento legal dispuso que “El órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios”, y el artículo 23 por su parte contempló que serían de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos “...IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley.”

Lo anterior tiene tres implicaciones directas que, de acuerdo al espíritu de la Ley Agraria, devienen de tres necesidades concretas a considerar en la reforma del marco legal agrario de 1992:

A).- Reconocer que la propiedad de las tierras ejidales corresponde a los propios ejidos, es decir, que dichas tierras constituyen su patrimonio.

B).- Reconocer la capacidad de autodeterminación de los ejidos, al mencionar que la máxima autoridad para ejercer dicha autodeterminación dentro del núcleo corresponde única y exclusivamente a la asamblea de ejidatarios.

C).- Reconocer que la asamblea de ejidatarios cuenta con dos procedimientos legales para que las tierras ejidales dejen de estar sujetas al régimen agrario y se conviertan en propiedad privada: 1.- la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas y 2.- la aportación de tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles.

A continuación se explica la diferencia entre ambos procedimientos:

1.- La adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas: Una parcela dentro de un ejido es aquella superficie que ha sido debidamente delimitada y asignada a un ejidatario para que éste se beneficie de su aprovechamiento, tiene establecidos límites y colindancias para ubicar físicamente dicha superficie, pero el ejidatario titular de esa parcela sólo es usufructuario de la misma, y no puede convertirse en propietario de ella hasta que adopta el dominio pleno de manera individual y con la aprobación previa de la asamblea general de ejidatarios. Sin embargo, una vez que asume este dominio pleno puede transmitir la propiedad de esa tierra a cualquier otra persona física o moral.

2.- La aportación de tierras de uso común a sociedades civiles mercantiles: Las tierras de uso común de un ejido, de acuerdo a lo que marca la Ley Agraria, son aquellas que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y su propiedad es inalienable, inembargable e imprescriptible, a menos que en un caso de manifiesta utilidad para el propio ejido éste transmita en una asamblea, que requiere de ciertos aspectos muy específicos tales como una opinión de la Procuraduría Agraria, el dominio de las mismas a una sociedad civil o mercantil en la que, desde luego, participen los ejidatarios.

En la gran mayoría de los casos hasta el día de hoy registrados, la intención de privatizar las tierras de uso común ha sido la de enajenarlas de alguna forma a un tercero ajeno al núcleo agrario pero de manera ordenada y legal, en virtud de que las características particulares de esas tierras las hacen idóneas, por su ubicación y circunstancias, para satisfacer necesidades de vivienda, industria, comercio, turismo, recreación o todas ellas simultáneamente, en proyectos de inversión a mediano o largo plazo

Para la tramitación de estos procedimientos legales de desincorporación de tierras del régimen ejidal y/o comunal, resultan aplicables, además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Agraria, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el Código Civil, la legislación fiscal federal, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, entre otras. Desde luego, y atendiendo a las características de cada proyecto, resultan también aplicables las legislaciones locales y los planes y programas de desarrollo urbano.

### **5.1.2. Las inmobiliarias con carácter social en México.**

En los ejidos periurbanos se presenta una intensa presión sobre la tierra debido al crecimiento de los centros de población, lo que ocasiona, entre otros problemas, venta ilegal de tierras ejidales y conflictos agrarios. De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio<sup>130</sup> de la pasada administración federal, el crecimiento poblacional demandaría alrededor de 95 mil hectáreas de suelo urbano para vivienda y desarrollo; esto equivale a 1.3 veces el área urbana del Distrito Federal. Lo anterior sugiere que se estarían incorporando al suelo urbano, en promedio anual, 15.8 mil hectáreas, a partir de 2001, de las cuales aproximadamente dos terceras partes serán ejidales o comunales.

Una empresa inmobiliaria por naturaleza es mercantil, pues su finalidad es la de realizar actos de comercio con todo tipo de bienes inmuebles, por tal motivo, este tipo de empresas normalmente están constituidas por personas que nada tienen que ver con el sector social de nuestro país, y mucho menos con los campesinos, cuya ocupación originalmente es la producción agrícola, ganadera y forestal, u otras relacionadas con estas.

La actividad económica con la que menos relacionamos a un ejidatario o a un comunero es la del empresario dedicado a la realización de negocios que tienen que ver con la construcción de vivienda de interés social, medio, residencial o campestre, o bien con la ejecución de

---

<sup>130</sup> SEDESOL, 2000. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDUYOT).

proyectos de desarrollo de complejos corporativos, industriales, comerciales, turísticos o mixtos. Esto se debe a que el campesinado mexicano históricamente ha constituido un grupo social con una de las economías familiares más castigadas, y con un grado cultural y educativo sumamente bajo, debido a las diferentes clases de marginación y discriminación de que son objeto.

Sin embargo en los años recientes se ha dado, en mayor o menor medida, esta extraña combinación de extremos en algunos núcleos agrarios de todo el país que han aportado tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias con participación de ejidatarios, aunque hay que reconocer que estamos hablando de un número insignificante de ejidos y comunidades en relación al gran universo existente en el territorio nacional.

Este fenómeno no se ha presentado entre los obreros por ejemplo, pues ellos no cuentan con un patrimonio inmueble como los ejidatarios y comuneros, pero si se ha dado entre estos últimos, toda vez que, como resultado del reparto agrario, se convirtieron en propietarios de tierras, y para poder aspirar a la realización de negocios inmobiliarios se requiere, desde luego, tener bienes inmuebles.

El marco legal agrario vigente y la Ley General de Asentamientos Humanos han jugado en este aspecto un papel trascendental, pues aunque no contemplan como tal la figura de la “empresa inmobiliaria ejidal”, si regulan mecanismos mediante los cuales los ejidatarios y comuneros, que son propietarios de tierras ubicadas en las proximidades de centros urbanos en expansión, o con características idóneas para su utilización con fines de vivienda, turismo, recreación y descanso, pueden aprovechar esta situación, sobre todo si consideramos que este tipo de actividades son en la gran mayoría de los casos inmensamente más redituables que la explotación de sus predios con fines agrícolas, ganaderos, forestales o de otra índole.

Además, este tipo de vocación rural en aquellas tierras ejidales o comunales que tienen las características mencionadas se ha perdido totalmente, y ahora presentan una vocación mucho más compatible con el crecimiento de una ciudad para crear vivienda, infraestructura urbana, polos de desarrollo industrial o comercial, entre otras cosas.

El verdadero reto en este tipo de empresas inmobiliarias ejidales radica en que los titulares de derechos agrarios cuenten con el conocimiento y adquieran la convicción de que ellos son capaces de hacer frente a este tipo de negocios, contando por supuesto con la capacitación y orientación adecuadas, y se debe además vencer su arraigo a la tierra, demostrándoles que la vocación de la misma ha variado sustancialmente debido a las características actuales de sus tierras y a su ubicación geográfica.

En casos muy severos, la disyuntiva que se les presenta es aportar sus tierras para algún tipo de proyecto, o esperar a que la mancha urbana las absorba irremediablemente y de manera desordenada e irregular como resultado de la insoportable presión que ejerce.

En segundo lugar, se requiere que las propias dependencias de los tres niveles de gobierno tomen conciencia de que a ellas corresponde, según sus respectivos ámbitos de competencia, impulsar y promover este tipo de figuras jurídicas. En la medida en que así lo asuman, podrán dejar de transmitir su propia desconfianza a los sujetos agrarios y a los empresarios.

Por último, es necesario crear la confianza del capital privado, pues solamente mediante su inversión en este tipo de proyectos es como logran concretarse adecuadamente sus objetivos. Desafortunadamente, este sector ha preferido en el pasado no tener nada que ver con ejidatarios y comuneros y ha dirigido su atención hacia tierras privadas que ha podido comprar, pero como ya se mencionó con anterioridad, estas son cada vez más escasas y resulta que ahora los predios mejor ubicados son los pertenecientes a los núcleos agrarios. Por esa razón, en los últimos años han incursionado en la privatización de este tipo de superficies y las han adquirido de manera directa dejando fuera a los ejidatarios y comuneros aún antes de que el proyecto, y por lo tanto el negocio, se inicie; sin embargo, la propuesta que se plantea, se orienta a que los sujetos agrarios, antes de comprometer para la venta sus tierras, creen sus propias empresas inmobiliarias sociales para quedar en condiciones de buscar las mejores propuestas de negocio.

## **5.2. El caso de la “Inmobiliaria Magdalena Chichicarpa, S.A. de C.V.”, en Huixquilucan, Estado de México.**

El ejido de la “Magdalena Chichicarpa”, ubicado en el Municipio de Huixquilucan, Estado de México, es un ejemplo muy completo de cómo un grupo de ejidatarios bien informados y correctamente encauzados pueden aspirar a convertirse en empresarios y, a la vez, generar espacios utilizables con fines de vivienda.

En este caso, el procedimiento legal de privatización fue el de la aportación de tierras a una sociedad mercantil inmobiliaria ejidal, en virtud de que el destino agrario que la asamblea general de ejidatarios había dado a esa superficie al momento de su regularización en el marco del PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares) fue el de tierras de uso común, es decir, tierras para el aprovechamiento colectivo.

Las tierras de uso común, que como la Ley Agraria indica son aquellas que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, son una parte muy importante que coadyuva a mantener el sentido de cohesión, unidad y pertenencia a un grupo social entre los ejidatarios. Muchos núcleos agrarios ven a sus tierras como el legado de una lucha que en el pasado costó incluso la vida a sus padres y abuelos, y por lo mismo, se sienten comprometidos a conservar esa herencia.

Cuando a un ejido como el de la “Magdalena Chichicarpa” se le propone aportar sus tierras para la ejecución de algún tipo de proyecto, nos enfrentamos a dos formas de pensar: la de aquellos ejidatarios jóvenes que en ocasiones ya ni siquiera alcanzaron a trabajar la tierra pues por la dinámica social de la que todos formamos parte se han dedicado a cosas muy distintas al aprovechamiento agrícola de sus tierras, y por lo tanto no ven mal sacar algún provecho económico de superficies que consideran ociosas, y la de aquellos ejidatarios de mayor edad que buscan perpetuar la tradición de la vida del campo y que sólo aceptan desprenderse de su tierra cuando se convencen de que no hay otro remedio o de que el beneficio económico es significativo.

El procedimiento de la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria ejidal permite atender ambas perspectivas, pues mediante la creación de una empresa constituida por los propios sujetos agrarios les brinda a estos el sentido de cohesión, unidad y pertenencia de que hablábamos con anterioridad, aunque ya no se dediquen a la agricultura o a otra actividad afín al campo, y les permite pensar en la posibilidad de realizar una amplia gama de negocios con sus tierras, aprovechando la actual vocación de las mismas.

Desde luego, para tener éxito en esta incursión a la vida mercantil, requieren los sujetos agrarios contar con la asesoría adecuada, con los apoyos gubernamentales necesarios en vez de obstáculos burocráticos, y con inversionistas del sector privado dispuestos a trabajar con ellos en mayor o menor medida. Si hablamos de proyectos urbanos para la satisfacción de necesidades de vivienda, estos dos últimos interlocutores resultan fundamentales, pues insistimos, el ejidatario común realmente poco conoce de este tipo de actividades.

#### **5.2.1. Antecedentes del proyecto, del plan de negocios y de la inmobiliaria ejidal.**

Desde hace varios años, y como resultado de la excelente ubicación y características de una superficie de tierras de uso común que tiene una extensión de 300 hectáreas en el ejido de la “Magdalena Chichicarpa”, ha sido evidente el interés de diversas empresas e inversionistas del ramo inmobiliario interesados en adquirir dicha superficie, ya sea total o parcialmente, para el desarrollo de un proyecto urbano. Por ese motivo, la superficie en cuestión comenzó a ser objeto de constantes ofertas de compra o asociación, sin embargo, dada su calidad de tierras sujetas al régimen ejidal no fue posible concretar absolutamente ninguna operación, pues se trataba de bienes que se encontraban fuera del comercio legal.

No obstante lo anterior, la expectativa de la comercialización de dicha superficie se instaló de manera sumamente profunda en la mente de la gran mayoría de los integrantes de este núcleo agrario, toda vez que, como en casi todos los ejidos del estado y el país, la muy precaria situación económica de sus integrantes y el deseo de contar con una solvencia financiera, aunados a la avanzada edad que presentan casi todos los ejidatarios, les hicieron sentir que esta era la última oportunidad que tendrían para prosperar, aún a costa de la enajenación de su único patrimonio que es la tierra.

Inclusive, la inquietud de vender era tan intensa que dejó de preocuparles si lo hacían con apego a la legalidad o al margen de esta, llegando a pensar que la mejor opción para comercializar el predio era privatizándolo primero, pero si esto comenzaba a constituir retrasos y complicaciones mejor lo fraccionarían y se lo repartirían, para que cada ejidatario a su vez subdividiera la fracción que le tocara y regalara, prestara, rentara o vendiera su terreno en partes. Evidentemente la consecuencia de una decisión de esta naturaleza es la creación de un asentamiento humano irregular de grandes proporciones y muy difícil de ordenar después, comenzando por la total incertidumbre en la tenencia de la tierra y generando carencia de los servicios básicos a quien ahí se asentara. Un crecimiento anárquico de la mancha urbana sobre las tierras ejidales, solamente generaría pobreza, marginación, inseguridad y conflictos sociales.

Por ese motivo, se inició en el ejido una labor de sensibilización en la que intervino un grupo formado por especialistas en la materia y asesores particulares del núcleo agrario, ejidatarios interesados en proponer en su comunidad un planteamiento novedoso y más conveniente que los que habían escuchado en el pasado, y de funcionarios gubernamentales, sobre todo del nivel federal, quienes fueron fundamentales para dar a la asamblea la tranquilidad de que todo estaba avanzando por los causes legales establecidos y en tiempos ágiles en comparación con procedimientos similares llevados a cabo en otras entidades federativas del país.

Ese arduo trabajo rindió sus frutos, pues se logró convencer a la asamblea de que era absolutamente necesario crecer con orden y respeto a los instrumentos locales de planeación urbana vigentes o a aquellos que pudieran regir la superficie en un futuro próximo, en vez de dar lugar a la creación de un nuevo asentamiento humano irregular, lo cual sólo podía lograrse dejando claro en el ánimo de la gente que se debe estar en todo momento dentro de lo permitido por la normatividad urbana aplicable.

Con ese convencimiento en el ejido se comenzó a plantear la creación de una reserva territorial para albergar uno o varios proyectos específicos en el futuro. Dicha reserva territorial sería administrada por una empresa inmobiliaria ejidal, en la que tendrían participación todos los miembros del núcleo agrario.

Esto quiere decir que la empresa ejidal funcionaría precisamente como una \_inmobiliaria y no como una constructora, pues sus alcances se limitarían a ofertar a inversionistas que desarrollan su actividad económica en el rubro de la urbanización, y que tuvieran la capacidad suficiente para desarrollar diferentes tipos de proyecto hacia el interior de la superficie, macrolotes debidamente privatizados de variables dimensiones con una propuesta de uso de suelo, para que fueran ellos quienes definieran la extensión y las ubicaciones de su interés, así como los proyectos específicos de acuerdo a los trámites que cada uno de ellos en su momento debería agotar frente a las instancias municipales, estatales y federales competentes para la autorización definitiva.

Lo anterior implicaba que el proyecto base de la empresa ejidal era justamente la creación de una reserva territorial que, por encontrarse debidamente privatizada, ofreciera a los constructores y urbanizadores la seguridad jurídica de que el terreno era totalmente susceptible de ser destinado a algún tipo de desarrollo, aunque los proyectos específicos se conocerían hasta el momento en que cada comprador de macrolotes, o bien de la superficie total si la propuesta de compra fuera atractiva, hubiera formalizado con la inmobiliaria ejidal su respectiva operación; sin embargo, no se descartó tampoco la posibilidad de que se constituyeran fideicomisos o de que se firmaran uno o más contratos de asociación en participación entre la propia inmobiliaria ejidal y desarrolladores interesados en este esquema. De hecho el planteamiento final del esquema de negocios contempló tres etapas, que más adelante se describirán.

Este proyecto general, utilizado para acreditar que era de manifiesta utilidad para los miembros del núcleo agrario la desincorporación de una superficie de 300-00-00 hectáreas de tierras de uso común, persigue fines eminentemente sociales, pues busca que los ejidatarios obtengan de la enajenación de su único patrimonio que es la tierra, una plusvalía que sólo a ellos corresponde por ser los propietarios originales de la superficie. Además, con este planteamiento se aprovecha la posibilidad que ofrece el artículo 87 de la Ley Agraria que señala que: “Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras.”

Sin embargo, los alcances e implicaciones de este proyecto integral van más allá de beneficiar únicamente a los sujetos agrarios propietarios del terreno, pues busca beneficiar también a los inversionistas y desarrolladores finales del predio al permitirles acceder a un producto que de otra forma sería irregular, abriendo la posibilidad de hacer negocios totalmente legales con él y en un marco de absoluta certidumbre jurídica. Los constructores de vivienda encontrarán aquí un área totalmente apta para sus objetivos, pero deberán identificar que tipo de proyecto comercialmente hablando es el más recomendable, pues en la zona existe una oferta de la misma que no deberá duplicarse para no saturar el mercado, así como también deberán acercarse a la autoridad competente para modificar y puntualizar usos de suelo compatibles con los proyectos específicos que pretendan desarrollar.

Las autoridades municipales, estatales y federales se verán favorecidas por el proyecto integral al atraer inversión y lograr la consolidación de la región como un polo de desarrollo, un centro urbano, habitacional y de negocios de primer nivel y un ejemplo de crecimiento ordenado y planeado para el futuro, en lugar del tan nocivo pero desafortunadamente frecuente asentamiento humano irregular, sin ignorar por supuesto la importante recaudación fiscal que se generará.

Por último, los sectores sociales más acomodados de la población y las clases medias trabajadoras, encontrarán en la zona la posibilidad de establecer su vivienda y/o obtener empleo, según sea el caso, sin descartar la posibilidad de esparcimiento que también puede tener cabida con los proyectos comerciales y recreativos.

Es importante tomar en cuenta que para lograr lo anterior y sobre todo reproducirlo en otros núcleos agrarios del país, se requiere que el proceso de desincorporación se concrete con rapidez y eficacia, pues de lo contrario el destino de tierras con perspectivas tan alentadoras como estas sería, a corto o mediano plazo, la ocupación irregular, y esta, en todos los casos, anula de manera definitiva la posibilidad de realizar un negocio legal que a su vez garantiza con absoluta seguridad atraer cada vez mayores inversiones para la región con su consecuente derrama económica.

La posibilidad latente de destinar este tipo de superficies para proyectos integrales bien planeados se perdería para siempre con una ocupación irregular, lo cual iría en perjuicio directo del ejido, pues provocaría la desaparición su único patrimonio sin haber sacado de él provecho alguno, y además se desvanecería la inmejorable posibilidad de atraer inversiones del sector privado, de ofrecer a diversos sectores de la sociedad productos inmobiliarios legales y de calidad y de captar recursos fiscales para el sector gubernamental.

Teniendo ese planteamiento claro, se definió la Visión de la empresa: La sociedad mercantil inmobiliaria ejidal de la “Magdalena Chichicarpa” pretende ser una empresa innovadora, rentable y exitosa que bajo una filosofía de total certeza jurídica para la inversión, ofrezca a los desarrolladores y demás empresas urbanizadoras y constructoras de vivienda o de cualquier otro tipo de proyecto, terrenos técnica, social y jurídicamente aptos para esos fines en un futuro.

La Misión de la empresa fue la siguiente: La sociedad mercantil inmobiliaria ejidal de la “Magdalena Chichicarpa” se integrará de manera exclusiva por ejidatarios de dicho núcleo agrario para desincorporar del régimen social 300-00-00 hectáreas de tierras de uso común, con la finalidad de contribuir a la creación de reservas territoriales, y ofertar terrenos de manera legal y ordenada al mercado inmobiliario local, regional y nacional, bajo un esquema de negocios que les permita comercializar sus predios al convertirlos en propiedad privada y de esa forma darles plusvalía.

### **5.2.2. Antecedentes del ejido de la “Magdalena Chichicarpa”.**

No todos los núcleos agrarios logran reunir las características necesarias para visualizar un proyecto de tal envergadura, ni tampoco tener la paciencia suficiente para estructurar figuras organizativas como la de una empresa privada que sabe que tiene la posibilidad de cristalizar importantes negocios si es capaz de hacer frente a los intereses y urgencias personales de sus miembros, anteponiendo a estas el interés colectivo. Por ello, vale la pena hacer referencia a los antecedentes del ejido que lo logró:

El ejido de la “Magdalena Chichicarpa”, ubicado en el Municipio de Huixquilucan, Estado de México, de acuerdo con el Historial Agrario del Registro Agrario Nacional<sup>131</sup> fue dotado con una superficie de 800 hectáreas, para beneficiar a 295 sujetos, mediante Resolución Presidencial del 9 de octubre de 1924, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre siguiente, y ejecutada el 12 de diciembre siguiente.

Cinco expropiaciones afectaron sus tierras en fechas posteriores. La primera mediante Decreto Presidencial de fecha 15 de abril de 1982, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de ese año. El promotor de dicha expropiación fue la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, bajo la causa de utilidad pública para destinarlos a la construcción de un camino vecinal, la superficie afectada en esta ocasión fue de 11-73-11.00 hectáreas.

La segunda expropiación se hizo constar en el Decreto Presidencial de fecha 19 de noviembre de 1984, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre siguiente. El promotor fue la Comisión Federal de Electricidad para el derecho de vía de la línea Topilejo a Nopala, sobre una superficie de 5-71-97.86 hectáreas.

La tercera expropiación nuevamente fue a favor de la Comisión Federal de Electricidad, esta vez sobre una superficie de 17-69-74.35 hectáreas para el derecho de vía de la línea Infiernillo a Nopala 1. El Decreto Presidencial correspondiente es de fecha 12 de agosto de 1991 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de ese mismo mes y año.

La cuarta expropiación se hizo por Decreto Presidencial de fecha 21 de octubre de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de noviembre siguiente. El promotor fue la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para el establecimiento de plantas de bombeo del Sistema Cutzamala, sobre una superficie de 00-90-91.71 hectáreas.

La quinta y última expropiación se realizó a favor del H. Ayuntamiento de Huixquilucan, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002. La superficie afectada fue de 19-86-07.00 hectáreas y la causa de utilidad pública fue el

---

<sup>131</sup> Registro Agrario Nacional 2007. Historial Agrario del Ejido La Magdalena Chichicarpa, Municipio de Huixquilucan, Estado de México.

establecimiento de un Tecnológico de Estudios Superiores y un Colegio de Bachilleres. En lo que respecta a la ejecución de este decreto debe decirse que a la fecha no se ha ejecutado.

Sobre todo esta última expropiación, demuestra que se trata de tierras con una ubicación privilegiada, pues centros educativos de esta clase no se instalan en áreas rurales y poco pobladas, sino en aquellas donde la demanda de ese tipo de servicio está plenamente justificada, para ese momento para un eventual crecimiento de una población que demandará ese tipo de infraestructura.

En el marco del PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares), se celebró en año 2000, la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales, con lo cual, se regularizaron las tierras del núcleo agrario. Se delimitó una superficie total de 731-60-27.85 hectáreas, de las cuales 707-71-05.10 se destinaron al uso común, 20-60-02.31 al área de asentamientos humanos y 3-29-20.43 a parcelas con destino específico. Esto quiere decir que casi la totalidad de las tierras ejidales se dedicaron al aprovechamiento colectivo y no se asignaron parcelas individuales para la explotación agrícola, lo cual es un indicativo más de que la vocación original del predio ya se había modificado por distintas causas, como por ejemplo la mala calidad de la tierra para el cultivo o la falta de interés general en explotarla con esos fines.

Por ello, su utilización para la ejecución de diversos proyectos de desarrollo habitacionales y urbanos en general, se convirtió en algo inminente que solamente había que estructurar desde el punto de vista legal y social.

Cabe señalar que este ejido tiene experiencia en la administración de una empresa minera en la que intervienen todos los ejidatarios, ya través de ella extraen, de sus propios terrenos, materiales pétreos como arena y grava. Esta empresa se denomina “Mina La Colorada, S.A. de R.L.”, y actualmente se encuentra en explotación, generando recursos que son repartidos bimestralmente entre todos los miembros del núcleo agrario.

Además, cuenta con los activos fijos necesarios para el adecuado aprovechamiento de los citados recursos pétreos, tales como maquinaria, oficinas, equipo e infraestructura. Esta empresa

es administrada por el Comisariado Ejidal y por el Consejo de Vigilancia en turno, quienes se encargan de atender la demanda diaria de materiales, controlando las ventas y supervisando la operación que implica su funcionamiento.

Actualmente están integrando otra empresa que será administrada por un grupo de mujeres ejidatarias y que se dedicará a la purificación y comercialización de agua potable. También se encuentra en fase de análisis la proyección de un panteón dada la falta de espacios para este tipo de servicios, el cual, sería operado para cubrir la demanda de los propios ejidatarios y como un negocio al vender los espacios restantes a la población en general, no obstante ser obligación constitucional del municipio de acuerdo al artículo 115 constitucional.

Si bien es cierto que toda la experiencia adquirida por el ejido en la creación y administración de este tipo de empresas le da a sus miembros una idea un poco más clara de las características del negocio que implica la comercialización y/o eventual desarrollo urbano de una superficie de 300 hectáreas, también es cierto que este último proyecto tiene unas dimensiones mucho más considerables que todas las empresas antes mencionadas juntas. Por ese motivo, su proyecto integral contempló tres diferentes etapas planteadas de manera progresiva, para que los ejidatarios vayan adquiriendo en cada una de ellas los recursos económicos necesarios, así como la experiencia y la visión empresarial requeridas para acceder al siguiente nivel. Estas etapas bien ejecutadas proporcionarán cada vez mayor especialización y conocimientos a los ejidatarios.

Sin embargo, no todo es positivo en este núcleo agrario, pues como muchos otros en el estado y el país entero se presenta una problemática de ocupación de tierras de uso común, tanto de ejidatarios con sus derechos legalmente reconocidos, como de personas totalmente ajenas al núcleo agrario. De forma gradual se han ido reduciendo los conflictos sociales generados por esa causa por medio de la conciliación, así como también los juicios agrarios interpuestos ante los Tribunales Agrarios para dirimir tales controversias ante las instancias competentes; sin embargo, todavía existen algunos de estos juicios pendientes de resolver, y por lo tanto, de ejecutar.

Las superficies correspondientes a estos juicios quedarán marcadas dentro del plano elaborado para identificar la superficie objeto de aportación a la sociedad mercantil inmobiliaria

ejidal, pues queda muy claro que en tanto no se resuelvan y ejecuten las sentencias que recaigan a dichos juicios existe un derecho en controversia que debe ser respetado y no puede en modo alguno ser pasado por alto. Esto quiere decir que todas y cada una de las superficies amparadas por estos juicios quedan identificadas y perfectamente reflejadas de manera gráfica en el plano referido, para el efecto de no ser desincorporadas del régimen ejidal en esta aportación, con lo cual se dejan a salvo los derechos de los actores o demandados, según sea el caso, para que continúen con las etapas procesales de cada litigio contra el ejido hasta sus últimas consecuencias o hasta llegar a una conciliación. Una vez resuelta dicha problemática, pasarán en una segunda etapa a formar complementaria del proyecto.

### **5.2.3. Organización Interna de la empresa inmobiliaria ejidal.**

Toda empresa, incluyendo ésta, aún estando formada exclusivamente por ejidatarios, debe tener una estructura y unos lineamientos que rijan su vida interna y sus relaciones hacia el exterior. En este caso, y al tratarse de una sociedad anónima de capital variable, deben observarse todas y cada una de las disposiciones legales que están contempladas para este tipo de persona moral en la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Por otro lado, si bien es cierto que la Ley Agraria en su artículo 75, que es el que rige el procedimiento de desincorporación de tierras del régimen ejidal que nos ocupa, establece que para que la Procuraduría Agraria pueda opinar sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos del negocio que se plantea, se requiere un proyecto de desarrollo y un proyecto de escritura social, también es cierto que el ejido no consideró seguro presentar este último a nivel de simple proyecto, pues para dar seguridad jurídica a todos los integrantes del núcleo agrario se resolvió constituir la empresa ejidal “Inmobiliaria Magdalena Chichicarpa, S.A. de C.V.” el 11 de abril de 2007, fecha en la que se eligió a las personas que la encabezarían.

Al conformarse esta empresa exclusivamente de ejidatarios, sobra decir que tanto su Consejo de Administración, como su Consejo de Vigilancia quedaron integrados en su totalidad por miembros del núcleo agrario con sus derechos legalmente reconocidos, y que además demostraron ante la asamblea ejidal tener la calidad ética y moral necesarias para ocupar dichos

puestos. Además, ningún ejidatario que tenga derechos sobre las tierras de uso común que se pretenden aportar a la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal puede quedar fuera de ella.

En el acta constitutiva de la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal se contemplan una serie de garantías y medidas de protección para todos los socios ejidatarios, así como también se establece un capital social fijo mínimo inicial, aunque el mismo aún no contempla las tierras que el ejido aporta a la empresa ejidal, pues esta únicamente podrá incrementar su capital con dicha superficie hasta el momento en que esta haya sido dada de baja en el Registro Agrario Nacional y dada de alta en el Registro Público de la Propiedad, tomando como referencia un avalúo bancario o del Instituto de Administración de Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), vigente.

La organización interna de la empresa ejidal queda establecida en sus estatutos<sup>132</sup>, mismos que contemplan como objeto social su participación como comisionista o intermediario en la transacción de todo tipo de operaciones de carácter inmobiliario, la adquisición, comercialización y venta de bienes inmuebles, la planeación, desarrollo y comercialización de fraccionamientos urbanos, industriales, comerciales y turísticos, la construcción y comercialización de inmuebles destinados a la vivienda, entre otras actividades.

De igual modo, en los estatutos quedan establecidos los tipos de acciones, las facultades de las asambleas ordinarias y extraordinarias de accionistas, así como la forma de convocarlas, los procedimientos de votación, el funcionamiento de los Consejos de Administración y de Vigilancia, la regulación para la transferencia de acciones, la regulación para la liquidación y disolución de la sociedad con base en los dos últimos párrafos del artículo 75 de la Ley Agraria, y las ya citadas garantías necesarias para asegurar la exclusiva participación de miembros legalmente reconocidos del ejido en esta persona moral.

Todos estos aspectos son el resultado de la estricta observancia de la Ley Agraria y de la Ley General de Sociedades Mercantiles, y buscan garantizar en todo momento la equidad en la participación de cada uno de los ejidatarios considerados en forma individual. Esta empresa

---

<sup>132</sup> Acta Constitutiva de la Sociedad Mercantil La Magdalena Chichicaspa, S.A. de C.V., 2007.

persigue la finalidad de que para todos y cada uno de los ejidatarios que forman parte de ella existan siempre incuestionables términos de equidad.

Finalmente, se aclara que en este caso no aplica lo dispuesto en el Título Sexto de la Ley Agraria en lo que respecta a la emisión de acciones de la Serie “T”, puesto que el objeto social de la empresa ejidal no tiene nada que ver con la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, toda vez que ya quedó explicado que la vocación de la tierra aportada no es esa, sino su aprovechamiento con fines de ejecución de proyectos de vivienda y urbanización en general. En este caso tampoco se nombra el comisario a que se refiere la fracción V del artículo 75 de la Ley Agraria, en virtud de que no participan en la inmobiliaria socios ajenos al ejido.

### **5.3. Objetivos del proyecto.**

No existen muchas zonas que se hayan transformado de manera tan drástica y rápida como el Municipio de Huixquilucan, que en pocos años pasó de ser de uno de los vertederos de la ciudad de México, a una de las más vanguardistas y costosas zonas de la metrópoli.

Para aprovechar esta situación, se elaboró una propuesta de plan integral de urbanización para la superficie de 300-00-00 hectáreas que el ejido de la “Magdalena Chichicarpa” aporta a la “Inmobiliaria Magdalena Chichicarpa, S.A. de C.V.”, y en ella de forma escalonada y paulatina se contempla el fraccionamiento y construcción de la infraestructura necesaria para atraer la inversión de la iniciativa privada y financiar de esa manera un esquema de ciudad que bien puede servir de modelo para desarrollos futuros, zonificando los terrenos de acuerdo a la función que se sugiere que desempeñen, y se proponen asimismo las alturas y cantidad de espacios verdes con los que debería de contar. Sin embargo, hay que aclarar que estas propuestas podrán ser modificadas de acuerdo a las condiciones, necesidades y demanda que priven en el mercado inmobiliario al momento en que la superficie vaya a ser realmente ocupada para esos fines.

Por lo pronto, el proyecto integral sugiere que se creen las condiciones para que varios corporativos de empresas trasnacionales y mexicanas puedan encontrar en esa superficie un entorno idóneo para desarrollarse incorporándose al mundo global de los negocios. El adecuado desarrollo de esta zona podría equipararse al que se dio Santa Fe, el cual en su momento fue el más grande de Latinoamérica y atrajo importantes cadenas internacionales, facilitando el proceso de población de este fraccionamiento con el surgimiento de imponentes proyectos inmobiliarios.

El ejido de la “Magdalena Chichicarpa”, por conducto de su empresa inmobiliaria ejidal, pretende ofrecer los espacios necesarios para el desarrollo de proyectos específicos ambiciosos,

vanguardistas y productivos, basados en el diseño, la tecnología y la calidad de vida de sus futuros propietarios. Dentro de esta reserva territorial se contempla de inicio la posibilidad de establecer centros comerciales, vivienda residencial, centros de entretenimiento, oficinas corporativas, zonas industriales y equipamiento urbano, todos ellos planeados para un excelente funcionamiento y comunicados mediante vialidades funcionales que a su vez representan una urbanización armoniosa con el entorno ambiental, la cual, promoverá un ciclo económico y social evolutivo que beneficie a todo aquel que llegue a participar en el mismo.

Hay dos aspectos que prevé la empresa inmobiliaria ejidal que facilitarán la exitosa comercialización de la superficie, uno es el hecho de que en los últimos años se ha incrementado la facilidad en la obtención de créditos para la compra de vivienda, locales comerciales y terrenos, y otro es que el número de habitantes que viven en la zona metropolitana del valle de México, necesitan más infraestructura y espacios que les permitan realizar sus actividades cotidianas sin problemas, con acceso a un lazo familiar más estrecho.

El proyecto integral de creación de una reserva territorial propone una infraestructura especializada para el saneamiento, aprovechamiento y rehúso del agua de ríos, barrancas y bordos, con el fin de recargar los mantos freáticos y preservar la flora y fauna. Del mismo modo, sugiere aprovechar el excedente de agua tratada para el riego de parques, jardines y áreas verdes.

El objetivo principal del proyecto es que se consiga la mejora y el aprovechamiento de todos los recursos existentes, logrando que tanto el ejidatario, el inversionista y el futuro comprador, queden satisfechos y reciban un beneficio directo y proporcional.

El planteamiento progresivo del proyecto integral<sup>133</sup> considera que los 3,000,000.00 m<sup>2</sup> aportados se desarrollen en un lapso aproximado de 6 años en sus tres diferentes etapas, dentro de las cuales se podrán incluir diferentes esquemas de comercialización y negociación, según se vayan planteando las necesidades de los inversionistas.

---

<sup>133</sup> Proyecto de Desarrollo Ex Hacienda de los Leones, Superando las Expectativas de un Proyecto Inteligente, 2007. Elaborado por el Grupo MAS.

Se propuso la división del predio total en tres polígonos con una superficie de 100 hectáreas cada uno, acoplados de forma muy congruente para que todos tengan facilidad de acceso a las vialidades sugeridas y a la vez colinden uno y otro en una mayor superficie para facilitar la conexión a los servicios y equipamiento de urbanización que mejor convenga en el futuro.

**Etapa 1.-** La etapa uno contempla una superficie de 1,000,000 m<sup>2</sup>, vale la pena señalar que en esta etapa la superficie a desarrollar cuenta con uso de suelo sugerido para Habitacional y Equipamiento. Esta considera subdividir la superficie total en supermanzanas, siendo recomendable para capitalizar a la empresa la comercialización de algunas o todas las supermanzanas de esta etapa en breña. El polígono de esta etapa cuenta con un acceso sugerido independiente y se propone que se respete un convenio de vialidades que se conectará con el polígono de la etapa dos.

Se considera que si se respeta el planteamiento de la primera etapa, esto dará una automática plusvalía a la segunda etapa. Esto quiere decir que los socios de la empresa inmobiliaria ejidal puedan esperar a que se cumpla la construcción y urbanización de la primera etapa y dar con esto una mejor posibilidad de vender o asociarse en un tiempo razonable para la segunda, consiguiendo con el paso del tiempo un mejor precio para esta y al mismo tiempo generando los ingresos deseados para que la inmobiliaria obtenga ingresos de una manera inmediata y sin ninguna inversión.

Es importante señalar que bajo el supuesto de que en esta etapa los socios de la inmobiliaria ejidal vendan el 100% de la superficie en breña, no se obligan a dar la donación correspondiente al Municipio, ya que todo lo relacionado a los tramites de licencias, permisos de servicios, así como la urbanización serán por cuenta del comprador, éste ultimo dará también en su proyecto urbano los equipamientos, vialidades y donaciones al Municipio conforme al plan de desarrollo urbano que se encuentre vigente.

**Etapa 2.-** Con la finalidad de ir incrementando la plusvalía del terreno se sugiere en el proyecto integral habilitar con infraestructura urbana otra superficie de 1,000,000 m<sup>2</sup>. En esta

etapa es recomendable valorar la oportunidad de asociarse con cualquier desarrollador de fraccionamientos, ya que con la venta de la etapa uno, se habrá otorgado plusvalía y servicios a pie de esta superficie y con ello se podrá lograr una mejor oferta de asociación, en mejores términos de tiempo y forma de pago. Con esto se abrirá la oportunidad de que la inmobiliaria ejidal pueda obtener experiencia en este tipo de desarrollos y así tener una visión más clara para prepararse para la llegada de la etapa final. En caso de que la empresa inmobiliaria ejidal pretenda incursionar en el esquema de una asociación, sugiere el proyecto integral que se consideren los siguientes puntos, que resultan importantes para la ejecución de dicho plan de negocios:

A. Que el inversionista sea quien elabore el proyecto definitivo de acuerdo con el plan de desarrollo urbano municipal, respetando la propuesta urbana para conectar esta etapa también a la futura etapa tres.

B. Que sea el inversionista quien en el momento oportuno tramite las licencias, permisos de servicios, usos de suelo, equipamiento urbano y vialidades con las autoridades correspondientes, dejando a salvo a la inmobiliaria ejidal de cualquier gasto o donación al respecto.

C. Todos los gastos relacionados con lo anterior deberán ser cubiertos por el inversionista.

D.- Los costos de obra de urbanización secundaria y construcción correrán por cuenta del inversionista.

E.- La inmobiliaria ejidal recibirá en contraprestación el porcentaje acordado sobre las ventas y no sobre las utilidades.

F. Es muy recomendable crear un fideicomiso que será el encargado de distribuir las cantidades correspondientes a los socios participantes (inmobiliaria ejidal e inversionista), conforme se vayan realizando las ventas.

G. El tiempo de duración de la sociedad con el inversionista para esta segunda etapa será determinado según los acuerdos y porcentajes pactados.

H.- En el caso de incumplimiento por parte del inversionista ya sea por vencimiento del plazo o por cualquier causa imputable al mismo, la inmobiliaria ejidal tendrá el derecho de exigir la restitución de sus tierras, y no tendrá que hacer ningún tipo de reembolso al citado inversionista por esos adelantos, ya sea que estos se refieran a trámites o a obra y urbanización secundaria.

I. El inversionista deberá otorgar cualquier garantía hipotecaria a la inmobiliaria ejidal para garantizar la realización del 100% de la obra de urbanización secundaria.

**Bajo este esquema, se estima que al término de la fase dos la inmobiliaria ejidal obtendría más ingresos que en la etapa uno y al mismo tiempo le seguiría dando una mayor plusvalía a la etapa tres.**

**Etapa 3.** Con la finalidad de que la empresa inmobiliaria ejidal pueda potenciar su beneficio económico, se considera conveniente que en la tercera fase no se asocie ni venta, sino que aproveche la plusvalía y experiencia obtenida con la incorporación urbana de las dos fases anteriores y ahora colindantes. En esta última, podrá estar quizás en condiciones de desarrollar un fraccionamiento propio, donde aproveche al máximo el equipamiento y vialidades que las etapas anteriores le dejaron, y ahora ya con liquidez suficiente podrá tramitar los usos de suelo, licencias y permisos que mejor le convengan, la empresa ejidal podrá también elaborar proyectos afines al plan de negocio y proyecto de desarrollo integral, haciéndolos complementarios a los fraccionamientos de las dos etapas anteriores.

Desde luego, y como ya se ha mencionado, la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal, una vez convertida en propietaria de las tierras de uso común que el ejido le aportó, estará en la plena libertad de decidir si se apega al proyecto integral antes descrito, o bien lo modifica total o parcialmente, atendiendo a las necesidades y a las condiciones que priven en el mercado inmobiliario en ese momento.

Los proyectos específicos que se estima tendrán cabida en el proyecto integral de creación de una reserva territorial son los siguientes:

**Habitacional Residencial Plus.-** El cual contempla lotes mayores de 500m<sup>2</sup>, unifamiliares para construcción de residencias. Se considera que se podrán construir fraccionamientos para viviendas tipo residencial y residencial plus, pero además casas y departamentos con todos los servicios y superficies mayores a los estándares de la zona.

También se estima que se producirán supermanzanas para desarrollar condominios horizontales y verticales, en ellas se plantea la construcción de conjuntos de residencias y departamentos en condominio. Su equipamiento y diseño dependerá de cada desarrollador.

**Comercial.-** El proyecto integral pretende disponer de suelo para macro lotes que serán de una superficie que va desde los 15,000 m<sup>2</sup> hasta los 430,000 m<sup>2</sup>, que es la totalidad de superficie de terreno para comercio, y se propone que para su creación se desarrollen nuevos conceptos y conjuntos más novedosos que los ya existentes en este ramo en México.

Más que edificios o centros comerciales convencionales, se pretende que se trate de lugares que despierten un profundo interés por satisfacer no sólo la necesidad de compra sino también la sociocultural, artística y de entretenimiento, en las mejores ubicaciones. Se estima que más de cinco millones de personas visitarán los centros comerciales anualmente, llevando con esto una gran derrama económica al fraccionamiento y al Municipio.

Deberá saberse combinar la necesidad de los comerciantes y la mezcla de giros, con la correcta experiencia, planeación urbana y diseño, así como también con la comercialización y la operación de bienes inmuebles. La misma creatividad, experiencia y persistencia que se utilizarán para hacer de este megaproyecto un éxito, se aplicará a todo proyecto específico para satisfacer las necesidades individuales de cada uno de los potenciales clientes, pero en el momento oportuno.

**Corporativo:** En éste ámbito, el proyecto integral parte de la certidumbre de que la necesidad de crecimiento de edificios importantes y oficinas corporativas, crece día con día a la par que el crecimiento poblacional, además de que para ello se incrementa también la inversión tanto nacional como internacional.

Gran cantidad de empresas que empezaron sus actividades hace 10 ò 20 años, en estos momentos necesitan más espacio, más comodidad, mejor imagen y calidad de vida durante las horas laborales, pues estudios importantes en la materia han reflejado que el lugar de trabajo incide directamente en un desempeño de mayor calidad.

Partiendo de este planteamiento, el proyecto integral considera la creación de espacios dedicados a ese tipo de proyectos edificios, en los que se instalen edificios inteligentes que promuevan un contorno urbano que demuestre avance tecnológico y social.

**Equipamiento y servicios:** El proyecto integral no puede dejar de proponer también la ubicación de súper manzanas que se destinarán a la oferta de servicios, tales como: clubes deportivos, lavanderías, carpinterías, escuelas privadas, tortillerías, gasolineras, entre otros, desde luego cada uno con su correspondiente infraestructura acorde al nivel de los proyectos específicos.

**Industrial:** Se sugiere analizar la posibilidad de un área destinada únicamente a industria de bajo riesgo como bodegas y naves industriales.

La superficie total del proyecto integral es tan extensa que no sólo permite, sino que requiere para su adecuado funcionamiento, de una planeación que contemple toda una infraestructura urbana, pues dedicar el área únicamente a vivienda produciría una ciudad-dormitorio en la que se carecería de fuentes de empleo, servicios y esparcimiento, que generarían en los futuros habitantes la necesidad inminente de abandonar diariamente la zona para buscar dichos satisfactores en otra parte, con los consecuentes problemas que tienen que ver con el traslado de masas utilizando para ello gran cantidad de vehículos y transportes que saturan las vialidades.

Esto repercutiría en una disminución de la calidad de vida, y por ello es que se propone la creación de macro lotes que atiendan a una visión de ordenación urbana, aunque esta no se concretará sino hasta que la empresa inmobiliaria ejidal comience a promover las tierras debidamente privatizadas y los inversionistas interesados cierren operaciones con ella, desde luego después de haber analizado y corroborado las posibilidades urbanas de cada una de las áreas de su interés.

El proyecto integral establece como sus objetivos concretos, los siguientes:

- En primer lugar desincorporar del régimen ejidal una superficie codiciada desde hace varios años por diversos inversionistas y desarrolladores, dada su cercanía con áreas urbanas de alto nivel económico actualmente consolidadas y en proceso de expansión.
- Acabar con la especulación que se da sobre los terrenos objeto de la aportación, a fin de escuchar y elegir las mejores propuestas de negocio, concretas, serias y con bases firmes. Esto es posible gracias a la certidumbre jurídica que dará la propiedad privada definitiva a la superficie en cuestión.
- Reclamar para los ejidatarios, que son los propietarios originales de las tierras, la plusvalía de que gozarán sus predios como resultado del establecimiento y funcionamiento exitoso de proyectos residenciales, comerciales y corporativos.
- Adelantarse al establecimiento anárquico de asentamientos humanos irregulares, producto de invasiones, ventas ilegales o repartición familiar de los terrenos, mediante la privatización de los mismos para poder aprovechar todo su potencial en beneficio de los diversos niveles de gobierno, del sector empresarial y de la sociedad en general.
- Evitar el surgimiento de conflictos sociales y la irremediable pérdida de un área con todas las condiciones para llegar a ser un desarrollo integral de primer nivel.
- Sentar un antecedente ejemplar de la conciencia empresarial existente en el ánimo de los campesinos mexicanos.
- Demostrar la capacidad gerencial de los ejidatarios para sacar adelante un proyecto empresarial ajeno a sus tradicionales actividades agrícolas.
- Elevar el nivel de vida de los titulares de derechos sobre las tierras de uso común del ejido, y de sus respectivas familias o dependientes económicos.
- Crear una cultura de superación personal, académica y laboral en la comunidad de la “Magdalena Chichicarpa”.
- Impulsar la creación de nuevas empresas de origen ejidal como resultado del éxito de este proyecto de desarrollo, tales como negocios familiares para la prestación de servicios necesarios en el área de influencia del proyecto, e inclusive compra y manejo de franquicias disponibles para un desarrollo inmobiliario pujante como este.
- Capitalizar a la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal con las primeras operaciones, para que más adelante se haga cargo de la urbanización de una parte de la superficie objeto de la aportación hasta las últimas etapas, como un proyecto propio pero ya con el carácter de desarrollador inmobiliario y no sólo de vendedor de tierras.
- Consolidarse como el proyecto integral más completo y ambicioso del país.

#### **5.4. Impactos negativos de la no aportación de tierras de uso común del ejido a la empresa inmobiliaria ejidal.**

Resulta evidente que el futuro de las tierras de uso común del ejido de la “Magdalena Chichicarpa” depende únicamente del enfoque que los ejidatarios decidan darles, en su carácter de titulares de las mismas. Esto significa que solo ellos pueden decidirse por dos opciones que son totalmente opuestas:

- 1.-** Mantenerlas en su situación actual, es decir dentro del régimen ejidal con un aprovechamiento relativo, parcial y mínimo desde el punto de vista agrícola, y para viviendas precarias de ejidatarios, parientes de estos o personas totalmente ajenas al núcleo agrario.
- 2.-** Aportarlas a una sociedad mercantil inmobiliaria integrada exclusivamente por los propios ejidatarios del núcleo agrario, privatizándolas para su legal comercialización y/o futuro desarrollo urbano ordenado y planificado, según lo determinen las necesidades de los ejidatarios accionistas.

Esta simple exposición de opciones es suficiente para dejar claro cual es la enorme diferencia que existe entre la aportación de las tierras a la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal, y el mantenerlas en su situación actual. Sin embargo, para una más clara identificación de las desventajas que para el ejido, y las demás instancias que intervendrían en el proceso de urbanización y ocupación de la superficie, representaría no aportar las tierras de uso común a la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal, se menciona cuales serían los impactos negativos de esta decisión:

#### **Desde el punto de vista social creemos que:**

- Deberá esperarse sin duda un significativo incremento de la tensión que ya existe entre los ejidatarios legalmente reconocidos y aquellas personas que están asentadas en las tierras de uso común del núcleo agrario, puesto que estas últimas se encuentran explotando determinadas superficies en beneficio propio en vez de que estas sean, como señala el artículo 73 de la Ley Agraria, “...el sustento económico de la vida en comunidad del ejido...”. Además, algunas de estas personas han establecido sobre dichas tierras de uso común sus viviendas en condiciones muy precarias y desde luego carecen de servicios públicos regulares.
- No será posible tomar medidas urgentes para controlar la situación actual, que acarrea problemas tales como la proliferación de asentamientos humanos irregulares y la explotación individual de tierras de uso común. Dichos problemas aún son relativamente pocos, pero seguramente se generalizarán propiciados por los mismos ejidatarios que, desesperados por la impotencia para evitar la invasión de sus predios, preferirán por lo menos obtener a cambio un provecho económico por la vía de las enajenaciones fuera del

marco legal agrario, urbano, civil, inclusive causando alguna responsabilidad en el ámbito penal.

- La mancha urbana que definitivamente orienta su crecimiento hacia el ejido terminará absorbiendo ilegal e irregularmente sus tierras de uso común, lo cual a futuro puede generar un foco de pobreza, marginación, falta de empleos, delincuencia y deterioro en la calidad de vida de toda la comunidad, puesto que no se contará con la infraestructura urbana y de servicios públicos que se requerirán para la población que ahí se asiente, además de que existirá una enorme incertidumbre en la tenencia de la tierra.
- La descomposición social derivada de los conflictos agravados entre ejidatarios inconformes con las enajenaciones y los ocupantes irregulares, junto con toda la problemática mencionada con anterioridad terminarán anulando totalmente la posibilidad de un crecimiento ordenado y planificado, así como también acabarán con la expectativa de consolidación de un polo de desarrollo económico, social y cultural para la región. No podría evitarse el surgimiento de una gran mancha gris en el ejido, como las que existen en las zonas de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Tultepec, Chalco, Ixtapaluca, Chimalhuacan y otros Municipios del Estado de México.
- Se perderá la inmejorable oportunidad de elevar el nivel socio económico de los ejidatarios, de sus familias y de la comunidad entera, pues sólo mediante un aprovechamiento sustentable de las tierras de uso común del ejido, los ejidatarios y sus familias tendrán acceso a un modo de vida que les exija prosperar desde el punto de vista educativo y laboral. No debe pasarse por alto que la proliferación de malos niveles de vida crean condiciones que son más fáciles de reproducir que de superar.
- Se perderá también el único patrimonio de los ejidatarios, es decir de su tierra, pues esta que corre el peligro de ser desaprovechada y fraccionada, lo cual gestaría un grupo social de personas inconformes con su propia realidad y destino, siendo que en vez de ello es absolutamente factible lograr que esos mismos ejidatarios se conviertan en accionistas de una empresa inmobiliaria de origen ejidal que se constituya como un ejemplo a seguir para otros núcleos agrarios del Estado y del País entero.

#### **Desde el punto de vista jurídico podemos mencionar que:**

- Los conflictos jurídicos mencionados se traducirán en diversos juicios agrarios. Algunos de ellos ya existen en el ejido, y han ocasionado que los diversos niveles de gobierno consideren al ejido de la “Magdalena Chichicarpa” una fuente inagotable de problemas. Sin embargo, esos juicios se tienen actualmente identificados para evitar que contaminen el procedimiento de aportación de tierras de uso común a la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal, y se les está dando el tratamiento correspondiente, pero si no se culmina con éxito la aportación de tierras de uso común a la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal, dichos juicios agrarios persistirán hasta que se agote la última instancia en cada uno de ellos.
- Sin duda se dará un incremento desmedido en el número actual de juicios agrarios derivados de la irregular posesión y enajenación de tierras de uso común. Este ejido

conoce perfectamente la problemática social y jurídica que este tipo de litigios lleva aparejada, puesto que durante años la ha experimentado y continúa haciéndolo, pero también ha llegado a comprender que la aportación de sus tierras de uso común a la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal es la respuesta para controlar y detener la proliferación de este tipo de controversias legales en materia agraria.

- La carga de trabajo que este ejido genera para los Tribunales Agrarios competentes se incrementará de manera muy importante, lo cual no es para nada satisfactorio considerando que dicho órgano está conciente de que se trata de problemática muy difícil de atender. Lo mismo sucederá con dependencias del Sector Agrario, principalmente la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, que son instituciones que antes prácticamente no tenían acceso a este núcleo agrario por considerarlo excesivamente conflictivo, sin embargo, actualmente la perspectiva de la inmobiliaria ejidal ha propiciado un ambiente de cordialidad y coordinación.
- Si no se previenen en el ejido las enajenaciones ilegales e irregulares de tierras de uso común mediante la inmobiliaria ejidal, comenzarán a abundar las denuncias penales con motivo de la comisión de delitos contemplados en el Código Penal del Estado de México que sancionan, inclusive con prisión, a los fraccionadores ilegales de terrenos ejidales y a los adquirentes de los mismos.
- Si no se previenen esas enajenaciones ilegales e irregulares se producirá una gran cantidad de conflictos jurídicos de carácter civil, en materia de compraventas, arrendamientos, sucesiones testamentarias, donaciones, cesiones, posibles escrituraciones anómalas, etc.

#### **Desde el punto de vista económico tenemos que:**

- El principal perjudicado por la no aportación de las tierras de uso común a la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal serían los propios ejidatarios, puesto que perderían en un futuro no muy lejano la inmejorable oportunidad de contar con un negocio propio que les proporcione, a ellos y a sus familias, el sustento económico que necesitan. Entrarían dichos ejidatarios a una dinámica de enajenaciones ilegales de tierras de uso común como si se tratara de parcelas individualmente asignadas y sobre las que hubieran adquirido el dominio pleno, pero al no ser así venderán a precios muy bajos y se ocasionarán ellos mismos y a sus compradores problemas jurídicos de tipo agrario, civil, penal, etc., que también generan gastos importantes para su solución.
- A mediano o largo plazo perderían los ejidatarios y sus hijos la oportunidad de contar con un capital, proveniente de la operación de la inmobiliaria ejidal, que les permitiría reinvertir en otro tipo de negocios propios como son la prestación de bienes y servicios que se pueden ofrecer en el área de influencia del proyecto inmobiliario. Es decir, aquellos ejidatarios que tienen actualmente la visión de poner o acrecentar un negocio de transporte, alimentación, mantenimiento, abasto de materiales, etc., partiendo del capital que les da a ganar su inmobiliaria ejidal, no podrán hacerlo si el ejido no le aporta a esta sus tierras de uso común.

- Para la población en general de la región tendría también un impacto económico negativo, comparado con la enorme derrama económica que una urbanización ordenada, planificada y legal, traería consigo. Evidentemente, la falta de vías de acceso adecuadas y la incorrecta e insuficiente dotación de infraestructura urbana en general demeritarían enormemente el valor comercial de la zona, hablando no sólo de la venta de los terrenos, sino también de las posibilidades de negocio en materia de bienes y servicios de consumo.
- Para los desarrolladores inmobiliarios la no aportación de las tierras de uso común a la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal cerraría totalmente la posibilidad de realizar inversiones e inyecciones de capital para hacer negocios que generan desarrollo económico para la región, el Estado y el País, siendo que actualmente existen las condiciones y el manifiesto interés de dichos empresarios en invertir en la superficie del núcleo agrario una vez privatizada.
- Para el sector gubernamental se perdería la posibilidad de recaudar diversos impuestos que comenzarían a generarse a partir de la aportación de las tierras a la inmobiliaria ejidal y de la ejecución de su plan de negocios. Si la superficie no se aporta y termina siendo absorbida por la mancha urbana, el panorama fiscal en esa área sería totalmente distinto.

#### **Desde el punto de vista político-administrativo:**

- En caso de que las tierras de uso común del ejido de la “Magdalena Chichicarpa” no se aportaran a la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal, un gran número de dependencias gubernamentales de los tres niveles de gobierno (municipal, estatales y federales) perderían la oportunidad de regular adecuadamente aquellas materias que son de su competencia, comenzando por la inobservancia de la normatividad agraria que generaría asentamientos humanos irregulares que propician condiciones de ingobernabilidad por el descontento social que generan y las condiciones económicas que traen aparejadas.
- Entre otras consecuencias para las dependencias gubernamentales involucradas estaría por ejemplo la problemática para la recaudación fiscal, que en circunstancias de orden y legalidad ofrecería condiciones óptimas para la hacienda pública.
- La problemática jurídica y social que deberán atender diferentes instancias gubernamentales, que en este ejido de por sí ya existen y son muy conocidas por su gravedad y por haber desembocado en ocasiones en situaciones violentas, se incrementará de manera muy importante, pues el hecho de que en los meses recientes se haya encontrado relativamente controlada dicha problemática se debe única y exclusivamente a la esperanza y a la ilusión que los ejidatarios tienen de aportar sus tierras de uso común a su propia sociedad mercantil inmobiliaria ejidal. Ese es el aspecto positivo que se debe aprovechar en este caso: la organización que en este ejido logró reducir severas tensiones con miras al alcance de un objetivo común. Las dependencias gubernamentales, independientemente de su origen o inclinación partidista deben contribuir a capitalizar y no a obstaculizar, cada uno en la medida de sus atribuciones, este objetivo, que seguramente les redituará de algún modo más adelante.

#### **Desde el punto de vista urbano-ambiental:**

- Un asentamiento humano irregular, en vez de apearse a los lineamientos, a la zonificación, a los usos de suelo permitidos y a las densidades, entre otros aspectos, ignora totalmente todo parámetro de planeación, orden y control de la expansión urbana, pues se rige por la mera necesidad de espacio de grupos humanos necesitados del mismo para establecerse, pero que por sus muy limitadas condiciones socioeconómicas, pasan por alto toda previsión de futuros problemas de índole jurídica, urbana, de infraestructura y de protección civil para la prevención de desastres. Esta sería una consecuencia segura si el ejido no logra la aportación de sus tierras a la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal, siendo que estamos en condiciones y a tiempo de prevenir esta situación y generar un marco de legalidad, orden y crecimiento económico de la región.
  
- Como consecuencia directa de la inobservancia de los instrumentos locales de planeación urbana, tales como el Plan de Desarrollo Urbano Municipal de Huixquilucan y los futuros Programas Parciales de Desarrollo Urbano, se generaría una enorme complicación, si no es que una imposibilidad, para la dotación de todos o algunos de los servicios públicos básicos a una superficie irregularmente ocupada que no respeta ningún tipo de trazo e imagen urbanas.
  
- Ambientalmente se generarían diversos problemas derivados de la misma falta de servicios públicos, pues por ejemplo las descargas de aguas residuales indebidamente manejadas pueden comenzar a producir filtraciones a los manantiales existentes en la zona y que funcionan como recargas de los mantos acuíferos; los residuos sólidos generados pueden terminar siendo vertidos en las barrancas a manera de tiraderos clandestinos; la vegetación existente en dichas barrancas sufriría también un deterioro o inclusive se extinguiría por dichas emisiones contaminantes o por la simple ocupación de su espacio por casas indebidamente planeadas y la gran mayoría de las veces carentes de toda planeación arquitectónica y de imagen urbana.

Las consecuencias negativas señaladas con anterioridad únicamente exponen un panorama de lo que hipotéticamente sucedería en el ejido, en la región, en el Municipio y en el Estado de México, si en lugar de optar por un crecimiento legal, ordenado y controlado de las tierras de uso común que se pretenden aportar, se llegara a la ocupación irregular e invasión de las tierras, aunque los impactos reales de esta última posibilidad y sus alcances sociales, jurídicos, económicos, políticos, administrativos, urbanos y ambientales, sólo se conocerían hasta que fuera demasiado tarde para darles una solución.

El éxito de la propuesta de la aportación de tierras de uso común del ejido de la “Magdalena Chichicapa” a su sociedad mercantil inmobiliaria ejidal dependerá de la capacidad de esta y de su proyecto integral y plan de negocios para revertir todos y cada uno de los impactos negativos explicados anteriormente, y que serían consecuencia de que la situación

actual del ejido y su problemática no se modificara sino que permaneciera igual, agravándose con el paso del tiempo.

El contraste entre el futuro que espera a las tierras de uso común del ejido si se ocupan irregularmente por no aportarse a la sociedad mercantil inmobiliaria ejidal, y las garantizadas perspectivas alentadoras que les espera si se apegan a lo expuesto en el proyecto integral y plan de negocios, son sumamente evidentes y concluyentes para acreditar la manifiesta utilidad que para el núcleo agrario representa la referida aportación a su empresa inmobiliaria.

#### **5.5. Enlaces de negocios de la empresa inmobiliaria ejidal con inversionistas privados.**

En el proceso de consolidación de esta sociedad mercantil inmobiliaria ejidal mediante la aportación de tierras de uso común no se contempla la intervención de inversionistas ni de promotores, pues ningún tercero ajeno al núcleo aportará capital al momento de la desincorporación de la superficie del régimen ejidal a cambio de una participación de acciones en dicha empresa ejidal, aún cuando y la Ley agraria así lo permite. Lo anterior es así en virtud de que, para conservar la autonomía del ejido a través de su propia empresa inmobiliaria, únicamente intervienen en ella con la calidad de accionistas los ejidatarios legalmente reconocidos.

Tampoco existe, al momento de la aportación de las tierras de uso común, ningún tercero que tenga formalizado jurídicamente con el ejido algún compromiso para participar a futuro como accionista en la empresa constituida exclusivamente por los ejidatarios de la “Magdalena Chichicarpa”. Sin embargo, esto no quiere decir que estos mismos terceros no tendrán en su momento la oportunidad de hacer ofertas a la inmobiliaria ejidal para realizar con ella operaciones de compraventa o celebrar contratos de asociación en participación.

Por ese motivo, se establece que una vez desincorporadas del régimen ejidal las tierras de uso común para darles una muy importante plusvalía, la empresa ejidal se dará a la tarea de identificar, con la asesoría adecuada, a los inversionistas idóneos para intervenir en el momento oportuno en la ejecución del plan de negocios propio del núcleo agrario, que consiste en los ya

citados esquemas de compraventa directa, o bien esquemas asociativos que en todo momento le garanticen al ejido una participación en el negocio.

El ejido de la “Magdalena Chichicarpa” pretende evitar lo que le sucedió a sus vecinos de “San Cristóbal Texcalucan”, que parcelaron lo que originalmente eran tierras de uso común con la finalidad de adoptar sobre las respectivas parcelas el dominio pleno y poder venderlas. Sin embargo, la contraprestación que por ello recibieron tuvo un valor muy bajo comparado con el valor comercial por metro cuadrado de la superficie en la zona.

El ejido de la “Magdalena Chichicarpa” decidió entonces constituir una sociedad mercantil inmobiliaria en la que participarán en iguales proporciones todos y cada uno de los ejidatarios que tienen sus derechos legalmente reconocidos, sin contar con la intervención de ningún inversionista o promotor ajeno al núcleo agrario.

No obstante, esto no quiere decir que la inmobiliaria ejidal no establecerá con ellos vínculos de negocios posteriores mediante la valoración de las propuestas que dichas empresas le hagan y le resulten más atractivas. Como ya se señaló con anterioridad, una opción es sin duda la venta del predio en su totalidad o en porciones de acuerdo a las necesidades del inversionista, y otra opción es la creación de fideicomisos o la asociación en participación dónde la inmobiliaria ejidal aporte las tierras y el inversionista el capital, aunque no se descarta el análisis de posteriores y diferentes propuestas de negocio.

Una vez que el Registro Agrario Nacional y el Registro Público de la Propiedad hayan realizado las inscripciones correspondientes la superficie aportada será entonces propiedad de la empresa ejidal, pero bajo estas nuevas condiciones si será totalmente legal la realización de cualquier acto de comercio con el terreno de acuerdo al plan de negocios que se vaya determinando conforme a las circunstancias que se presenten, y con base en las políticas y lineamientos del programa de comercialización y técnicas de ventas contenidos en el plan de negocios.

El ejido, por conducto de su empresa inmobiliaria propuso a sus ejidatarios-socios unas bases generales para traer propuestas de inversión, y en ellas estableció que todos y cada uno de los ejidatarios podrán hacer las propuestas de inversión que consideren más convenientes para definir la forma de comercialización de la superficie adoptada. Esto se hizo para buscar en todo momento transparencia y equidad en el manejo de las propuestas que se harán llegar a la asamblea general extraordinaria de accionistas.

Entre dichas bases se estableció por ejemplo que:

- Todos los socios tendrían igual derecho a proponer las ofertas que les parecieran más convenientes para comercializar las tierras, siempre y cuando se ajusten en todo momento a las bases en comento por cuestión de orden, transparencia y equidad.
- Todas las propuestas deberían entregarse al Consejo de Administración, haciéndose constar su recepción con el correspondiente acuse de recibo que expidiera para tal efecto cualquier miembro del órgano administrativo.
- Desde el momento en que el Consejo de Administración reciba las propuestas podría realizar las investigaciones que le permitan conocer la veracidad de las mismas. Para ello, deberían estar presentes los ejidatarios-socios que las hubieren presentado.
- Se deberían hacer constar por escrito dichas propuestas, en un documento dirigido al Presidente del Consejo de Administración de la “Inmobiliaria Magdalena Chichicarpa, S.A. de C.V.” y al Comisario de la misma, y debería estar firmado por el representante legal de la empresa que la presente. En dicho documento debe aparecer la denominación o razón social de la empresa y las características de la propuesta, tales como superficie de su interés, montos económicos y forma de pago: los documentos que deben acompañar al escrito son copia del acta Constitutiva de la empresa interesada, debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y la currícula de otras inversiones realizadas.
- Con base en dicho escrito y su documentación, el Consejo de Administración y el ejidatario-socio que haya presentado la propuesta, llegarán a la conclusión de si es o no necesario requerir documentos adicionales que permitan tener una mayor certeza de la veracidad de la propuesta y de la situación jurídica y social de la empresa interesada. Los documentos adicionales que en un momento dado se podrán solicitar son los estados financieros auditados, la acreditación de solvencia económica con el medio idóneo para ello, una garantía de inversión suficiente y, si el caso lo amerita, se puede programar una visita a las oficinas administrativas y a alguno de los desarrollos que ha ejecutado la empresa interesada.

- En caso de que la propuesta presentada no reúna los requisitos mínimos, será descartada bajo el calificativo de INVIABLE, asentando en un Acta Circunstanciada que al efecto se levantará las razones que llevaron al Consejo de Administración y al ejidatario-socio que ha presentado dicha propuesta a tomar tal determinación. Esa Acta, debidamente firmada por las partes, se archivara junto con la propuesta inicial para, en su momento, hacerla del conocimiento de la Asamblea de Accionistas.
- Por el contrario, aquellas propuestas que hayan logrado superar dicho filtro serán consideradas con el calificativo de PRELIMINARMENTE VIABLE, es decir, que se consideran una buena opción con los elementos que hasta ese momento se hayan aportado, asentándose igualmente las razones que llevaron a tomar tal determinación en un Acta de Comparecencia de similares características a las mencionadas en el punto anterior.
- La Asamblea de Accionistas debidamente convocada y legalmente constituida, será el único órgano facultado para decidir cual o cuales, de entre las propuestas calificadas como PRELIMINARMENTE VIABLES, serán autorizadas para la suscripción de instrumentos jurídicos con las empresas que las hayan presentado.
- El Consejo de Administración, el Comisario y el socio-ejidatario que hayan presentado las propuestas y las hayan calificado como PRELIMNARMENTE VIABLES deberán acatar estrictamente los acuerdos de la asamblea de accionistas.
- Los ejidatarios-socios que traigan propuestas que sean calificadas como PRELIMINARMENTE VIABLES y luego sean aceptadas por la Asamblea de Accionistas para la celebración de actos jurídicos definitivos, no recibirán de parte de la empresa inmobiliaria ejidal comisión alguna.
- Se prohíbe en dichas bases que se presenten nuevas propuestas al momento en que se esté celebrando alguna Asamblea de Accionistas, en cuyo orden del día se esté contemplando la toma de acuerdos para resolver a celebración de alguna operación definitiva, toda vez que dichas propuestas se calificarán como extemporáneas y se considerarán como no apegadas al procedimiento establecido.

Estas bases son otro ejemplo de la forma en que la empresa inmobiliaria ejidal busca regular todos los aspectos no solo de su vida interna, sino también de su relación con inversionistas, buscando en todo momento a transparencia que fortalezca la toma de decisiones para que en el futuro se evite, en la medida de lo posible, la inconformidad de algún tercero o de alguno de los propios socios-ejidatarios con alguna resolución adoptada.

## **5.6. Posible modelo para otros núcleos agrarios, para la iniciativa privada del país y para una política pública sustentable.**

Esta propuesta para el abastecimiento de vivienda en México recurriendo a los núcleos agrarios que, de acuerdo a la Ley Agraria vigente, son ahora capaces de intervenir en este tipo de procesos, es algo innovador y, por lo tanto, debe abrirse camino en el ánimo de todos los involucrados, comenzando por los sujetos agrarios y por los inversionistas, pero también entre los diferentes organismos competentes de los tres niveles de gobierno.

Como toda propuesta nueva y, hasta cierto punto inexplorada, será en un principio objeto de cierto escepticismo, sin embargo, existe ya el caso de la “Inmobiliaria Magdalena Chichicasta, S.A. de C.V.”, el cual contribuirá a abrir espacios y romper resistencias al respecto.

El campo mexicano, particularmente aquellos núcleos agrarios próximos a las manchas urbanas en expansión, pueden contribuir a la creación de reservas territoriales para una planeación urbana integral, ofreciendo tierras debidamente privatizadas para el efecto de que la inversión se acerque con la plena certeza de poder adquirir diversas superficies de acuerdo a sus necesidades, o bien, con la certeza de poder asociarse con ejidos y comunidades para el desarrollo de proyectos específicos de vivienda, pero también de comercio, industria, turismo, recreación y mixtos.

Esta nos parece la salida más prudente y adecuada para evitar los recurrentes conflictos sociales, jurídicos, políticos y económicos, derivados del establecimiento descontrolado de asentamientos humanos irregulares.

Para lograr lo anterior, consideramos que la mejor opción es la creación de empresas ejidales que puedan ser propietarias de superficies que previamente hayan sido desincorporadas del régimen agrario a través de los procedimientos jurídicos que contempla la Ley Agraria, para de esa forma estar en posibilidades de ofrecer productos inmobiliarios legales y en condiciones más justas en lo que respecta a su valor comercial, situándose en igualdad de condiciones con las empresas de la iniciativa privada dedicadas al ramo. Con ello, se atiende al espíritu de la Ley Agraria que busca dar autonomía a los sujetos agrarios y colocarlos de manera gradual en una

posición de competencia leal y equitativa con los demás interlocutores de los procesos económicos del País; además, se atiende a aquel principio social-agrario-urbano de que “la plusvalía de las tierras beneficie a los titulares originales de las mismas”.

Con una política pública de esta naturaleza se beneficiarían no sólo los sujetos agrarios y sus familias al llevar estabilidad económica y social al campo que está perdiendo o ya perdió su condición rural, sino que también se beneficiaría a el sector privado que teme a los engorrosos procedimientos jurídicos y al trato con ejidatarios y comuneros desorganizados y conflictivos, y se beneficiarían también los tres niveles de gobierno al tomar control del crecimiento urbano para orientarlo y dirigirlo de acuerdo a la normatividad aplicable y a las necesidades de planeación en materia de infraestructura y servicios, evitándose enfrentamientos e inconformidad social, así como también un sinnúmero de procedimientos judiciales de diversa índole, entre otras cosas.

Desde luego, la sociedad en general resultaría también beneficiada al poder acceder a superficies legales desde todos los puntos de vista, lo cual generaría derrama económica y crearía nuevos polos de desarrollo; en síntesis, una política agrario-urbana tendiente a la creación de un programa que involucre a los ejidos y comunidades de todo el País en el centro de muy diversos procesos del desarrollo nacional sería una propuesta sustentable, siempre y cuando se atienda a las inquietudes de todos los que en ella intervengan y se asuman con seriedad todos los compromisos; el ejido de la “Magdalena Chichicarpa” constituye un modelo que se puede reproducir con éxito.

Es imprescindible señalar que los proyectos de desarrollo y los planes de negocio de los núcleos agrarios que tienen la intención de llevar a cabo el procedimiento de aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias, no necesariamente deben implicar la urbanización y construcción sobre las superficies desincorporadas a cargo de la empresa ejidal, pues esto ha sido un criterio que erróneamente y de manera desafortunada ha prevalecido en el Sector Agrario, y desafortunadamente ha logrado desalentar este tipo de actos en lugar de promoverlos.

Si se obliga a los sujetos agrarios a urbanizar y construir sobre las propias superficies que desincorporan estaríamos hablando de tierras de consumo inmediato y no de la creación de reservas territoriales para su oportuno desarrollo y atracción de la inversión privada. Esto inhibe a muchos núcleos agrarios que se saben en desventaja económica y cultural, e inexpertos para intervenir en este tipo de negocios tan delicados y riesgosos, lo cual de origen impide siquiera considerar la opción de aportar tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias ejidales, pues la propia política agraria actual induce a los sujetos agrarios a amarrarse a inversionistas que aprovechan la ocasión para asociarse en términos desproporcionados con los ejidos y comunidades a cambio de darles su capacidad de gestión, su experiencia y, sobre todo, los recursos económicos necesarios para urbanizar y construir, así como también somete a los ejidos y comunidades a las enormes cargas y responsabilidades de satisfacer la normatividad urbana federal, pero sobre todo estatal y municipal para urbanizar superficies.

Para ejemplificar lo anterior y reproducir este esquema en otros núcleos agrarios del país, consideramos útil analizar la propuesta del proyecto de desarrollo y del plan de negocios del ejido de la “Magdalena Chichicasta”, mismo que no pretende en este momento incorporar tierras al desarrollo urbano, sino únicamente desincorporarlas del régimen ejidal para poder realizar con ellas diversos actos de comercio que constituyan una manifiesta utilidad para el núcleo de población.

Debe precisarse sin embargo que, cuando las tierras vayan a incorporarse al desarrollo urbano por conducto de un comprador de parte o la totalidad del predio, o de la misma empresa ejidal en un futuro habiéndose capitalizado y superado una indispensable curva de aprendizaje, deberá sujetarse dicha incorporación a la normatividad aplicable y vigente en materia urbana.

De esta forma, se atiende perfectamente lo estipulado por el artículo 87 de la Ley Agraria que dice que: “Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.” Dicho artículo no establece que el propio ejido es el único obligado a sujetarse a dicha

normatividad, por lo que puede ser él o cualquier otra persona física o moral interesada en ejecutar un desarrollo urbano, en un momento obviamente posterior a la desincorporación de las tierras del régimen ejidal.

En conclusión, la desincorporación de tierras del régimen ejidal o comunal no implica de manera forzosa e inmediata su incorporación al desarrollo urbano, pues estamos hablando de dos momentos que cronológica y legalmente no tienen por que ser simultáneos.

En cambio, una empresa ejidal que se convierta en propietaria de tierras que un ejido le aporta, puede perfectamente obtener la manifiesta utilidad a que hace referencia el artículo 75 de la Ley Agraria, como resultado de la realización de distintos actos de comercio con las tierras desincorporadas beneficiándose de la plusvalía que como primer ventaja le ofrece el hecho de haberlas privatizado e incorporado al mercado legal inmobiliario alcanzando valores comerciales, además de que evita la pérdida de su único patrimonio que es la tierra ante la imparable proliferación de asentamientos humanos irregulares que, como resultado de la presión demográfica, crecerán de una u otra manera hacia aquellas zonas que perfectamente pueden aprovecharse de manera legal y ordenada.

Esto es equiparable a la privatización de parcelas ejidales por la vía de la adopción del dominio pleno, cuyo fin en la inmensa mayoría de las ocasiones es el de realizar con ellas distintos actos de comercio que son totalmente permitidos por la Ley, y que en ningún momento exigen como requisito de procedencia un proyecto específico de urbanización y construcción. Además, la Ley Agraria, en ninguno de sus artículos, contempla el término de “Inmobiliarias Ejidales”, pues más bien hace referencia a la posibilidad de crear sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales o de otra índole en términos amplios pero nunca específicos, por tal razón, en ningún momento exige la entrega de proyectos específicos de construcción, y menos la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Urbano, Planes Parciales o cualquier otro instrumento de planeación urbana, así como tampoco exige la tramitación de licencias de construcción, permisos, u otros documentos para urbanizar, construir y comercializar tierras de origen ejidal, motivo por el cual todo esto puede quedar como responsabilidad del desarrollador final y de las instancias gubernamentales competentes.

Desde luego, también pueden existir Proyectos de Desarrollo presentados por núcleos agrarios que sí tengan la intención y la firme convicción de llegar hasta las últimas etapas de urbanización y construcción, de manera que si el planteamiento se expone en esos términos sí podrían hasta cierto punto considerarse necesarios los documentos mencionados, pero de acuerdo al caso específico.

Cabe señalar que una inmobiliaria ejidal no es lo mismo que una constructora ejidal, pues la primera tiene entre sus objetivos, que son más amplios, la comercialización de tierras entre otras posibilidades, por lo que no puede considerarse a una aportación de tierras de uso común a una empresa ejidal con estas características como una “venta disfrazada”, pues ya sea que se trate de vender macrolotes o grandes superficies, o bien de vender casas o departamentos totalmente terminados, finalmente estamos hablando en ambos casos de “venta de tierras” que no tiene nada de ilegal de conformidad con el marco legal agrario vigente, y es solamente el núcleo agrario quien debe decidir hasta donde quiere intervenir o hasta donde es capaz de llegar en el negocio, sin que se le imponga qué es lo que debe hacer en contra de la autonomía que le otorga la Ley Agraria.

Optando el núcleo agrario por los fines inmobiliarios, abre la posibilidad de incluir sus tierras en una reserva territorial idónea para una planeación urbana estratégica, y de esa forma comenzar a generar una dinámica de intercambio de propuestas de negocio y crecimiento planeado entre la empresa ejidal, las instancias de gobierno competentes en materia de desarrollo urbano y la inversión privada.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.-** El proteger en la Carta Magna los derechos sociales constituyó un avance significativo y un logro parcial para los ideales de la revolución mexicana.

**SEGUNDA.-** No obstante lo anterior, los derechos que contiene la Carta Magna deben de tener los medios eficaces para llevarse a cabo, ya que de otra forma solo son derechos enunciativos que no deben ser confundidos con las aspiraciones que contiene la misma.

**TERCERA.-** El enfoque que tiene la constitución de las garantías individuales pese a la redacción de la carta magna de 1917 es conforme al espíritu de la del año de 1857 que es un enfoque ius naturalista.

**CUARTA.-** El derecho a la vivienda digna contiene el problema de ser uno de los conceptos que contiene la constitución en el que siempre se debe realizar interpretación, lo que debe entenderse por la misma salvo parámetros razonados que hemos enunciado en el presente trabajo.

**QUINTA.-** El derecho a la vivienda se encuentra protegido por tratados internacionales como derecho humano básico ya que desde esta perspectiva todos necesitamos donde vivir con las condiciones mínimas de seguridad, higiene y si se puede decir en un espacio confortable.

**SEXTA.-** El Infonavit y Fovissste ayudaron a elaborar planes y ayudaron a la distribución de la vivienda en México sin embargo muchas personas hoy en día no cuentan con la misma por que no se entiende como ejercitar este derecho y hasta donde o cual es la obligación del Estado.

**SEPTIMA.-** La obligación correlativa del Estado en esta constitución social, aunque debería consistir en proveer de vivienda a todos, consiste en elaborar los planes, pero sobre todo los medios de acceso para que todas las personas puedan ejercitar este derecho.

**OCTAVA.-** El problema en este derecho como muchos otros es crear los planes o descripción que cumpla con las expectativas de todos o en el mejor de los casos de la mayoría y también en el desconocimiento de los ciudadanos en ejercer este derecho.

**NOVENA.-** No existe un criterio que sea aceptado como universal o que se aproxime cuales son las condiciones mínimas que debe de cumplir la vivienda sin embargo como insistimos en el trabajo debe contener las condiciones mínimas para el libre desarrollo de la personalidad.

**DECIMA.-** En cuanto a la interpretación constitucional esta puede ser de varias formas y no existe una en específico que pudiera ser regla para interpretar las leyes, planes y programas referentes a la vivienda.

**DECIMO PRIMERA.-** La comisión de vivienda apoya a las demás instituciones del gobierno para que pueda llegar a más personas día con día, sin embargo no se ha podido encontrar el medio idóneo.

**DECIMO SEGUNDA.-** Creemos que debe haber parámetros mínimos señalados a las autoridades que tratan asuntos relacionados con la vivienda, ya que actualmente todas las instituciones trabajan con sus propios criterios y cambian momento a momento dependiendo de la Administración en turno.

**DECIMO TERCERA.-** El suelo social, es decir, aquel que pertenece a ejidos y comunidades, o a sus integrantes individualmente considerados, es una magnífica opción para satisfacer las actuales necesidades de tierra para el crecimiento urbano y la vivienda.

**DECIMO CUARTA.-** La forma de acceder a este tipo de superficies de manera legal y ordenada es apegarse a los procedimientos que contemplan las leyes aplicables, y que tienden a proteger los derechos no sólo de los sujetos agrarios, sino también los de todos aquellos sujetos involucrados en el proceso, ya sea que pertenezcan al sector privado o al gubernamental, y desde luego, los de la población en general que busca espacios aptos para establecerse.

**DECIMO QUINTA.-** La aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias con participación de ejidatarios es una posibilidad real, que sólo requiere de una mayor difusión en cuanto a sus bondades para que deje de ser un tema desconocido, y lograr de esa forma que cada vez más inversionistas y núcleos agrarios se animen a seguir el ejemplo del ejido de la “Magdalena Chichicarpa”.

**DECIMO SEXTA.-** La vinculación y el enlace de negocios entre sujetos agrarios e inversionistas, así como la coordinación interinstitucional de las diferentes dependencias gubernamentales de la administración pública federal, estatal y municipal, son los factores clave para que este tipo de procedimientos legales alcancen sus objetivos.

## BIBLIOGRAFÍA.

ABROMOVICH, Victor (et.al.). Derechos sociales: instrucciones de uso. Fontarama, México, 2003.

ÁLVAREZ LEDESMA, Mario. Acerca del concepto “Derechos Humanos”. McGraw-Hill, México, 1998.

ARÉVALO ÁLVAREZ, Luís Ernesto. El Concepto Jurídico y la Génesis de los Derechos Humanos. Universidad Iberoamericana de Puebla, México, 2001.

ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, La Forma Federal de Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera edición 1996, Primera Reimpresión 2005, México 2005.

BIANCHI, Alberto. Control de constitucionalidad. El proceso y la jurisdicción constitucionales. Ábaco, Buenos Aires, Argentina, 1992.

BLANQUET, Eduardo (et al.). Historia mínima de México. 2ª ed., El Colegio de México, México, 2003.

BOBBIO, Norberto. El problema del positivismo jurídico. Fontamara, México, 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 18ª ed., Porrúa, México, 1984.

Las Garantías Individuales. Porrúa, México, 2005.

Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 2001.

CAPELLA, Juan Ramón. Fruta prohibida: una aproximación histórico-teorética al estudio del Derecho y del Estado. 3ª ed., Trotta, España, 2001.

CALVO NICOLAU, Enrique (et. al). Ley del INFONAVIT correlacionada. Editorial Themis, México, 2004.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Una Constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional. UNAM, México, 2000.

CARBONELL, Miguel. Los derechos fundamentales en México. Porrúa, México, 2005.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Porrúa, México, 1998.

CATALÁN VALDÉS, Rafael. Las nuevas políticas de vivienda. FCE, México, 1993.

DE FERRARI, Francisco. Los principios de seguridad social. 2ª ed., Depalma, Argentina, 1972.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 33ª ed., Porrúa, México, 2004.

DWYER, D.J. Población y vivienda en el Tercer Mundo. FCE, México, 1984.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo(coord.). Interpretación Constitucional. Tomo I, Editorial Porrúa, México, 2005.

GILLY, Adolfo. La Revolución interrumpida: México 1910-1920. 14ª ed., Ediciones el caballito, México, 1980.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Hombre y Estado: estudios político-constitucionales. Porrúa, México, 1988.

H. Cámara de Diputados LV Legislatura. Derechos del pueblo mexicano: México a través de su historia. Tomos I-XII, Miguel Ángel de Porrúa, 1994.

INGOYEN TROCONIS, Martha Patricia (comp.). Iusnaturalismo y iuspositivismo mexicanos. 2ª ed., UNAM, México, 1998.

OVALLE FERNÁNDEZ, Ignacio (coord.). Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000 “vivienda”. 4ª ed., Siglo Veintiuno Editores, México, 1990.

PADILLA, José R. Sinopsis de Amparo. Cárdenas Velasco Editores, México, 2006.

PADILLA COBOS, Emilio. Capital, Estado y vivienda en América Latina. Fontarama, México, 1987.

PECES-BARBA, Gregorio. Curso de derechos fundamentales, teoría general. Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, España, 1999.

PISARELLO, Gerardo. Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Icaria, España, 2003.

PRIETO SANCHÍS, Luís. Constitucionalismo y positivismo. 2ª ed., Fontamara, México, 1999.

López Guerra, Luis. El poder Judicial en el Estado Constitucional. Palestra Editores, Perú, 2001.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus reformas y adiciones. Editorial Porrúa, México, 2005.

MORENO PADILLA, Javier. Ley del INFONAVIT comentada. Editorial Trillas, México, 1998.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso. Los Derechos Sociales; creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988.

La naturaleza de las garantías individuales en la constitución de 1917. UNAM, México, 1987.

RAMOS ÁLVAREZ, Oscar Gabriel. Trabajo y Seguridad Social. Trillas, México, 2006.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social. 2ª ed., Tomo, México, 2005.

SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. La idiotez de lo perfecto: miradas a la política. FCE, México, 2006.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis; Martínez Bullé. Ley del INFONAVIT comentada. Mc. Graw Hill, México, 1996.

TERRAZAS, Carlos R. Los Derechos Humanos en las Constituciones políticas de México. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 154ª ed., Porrúa, México, 2007.

### **FUENTES ELECTRÓNICAS**

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: 25 de julio de 2007)

<http://info.juridicas.unam.mx/> (fecha de consulta: 25 julio de 2007)

<http://www.congreso.gob.mx/> (fecha de consulta: 25 julio de 2007)

[www.conavi.org.mx](http://www.conavi.org.mx) (fecha de consulta: 24 de julio de 2007)

[www.ohchr.org/spanish/](http://www.ohchr.org/spanish/) (fecha de consulta: 19 de julio de 2007)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 23 de julio de 2007)

### **PROYECTOS Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES.**

Informe de Avance en la Regularización de Tierra Social a través del PROCEDE. Procuraduría Agraria, 2006.

Programa de Organización y Capacitación para el Ordenamiento de la Propiedad Social con Uso Urbano. Sector Agrario, 2000.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDUYOT). SEDESOL.

Historial Agrario del Ejido La Magdalena Chichicarpa, Municipio de Huixquilucan, Estado de México. Registro Agrario Nacional 2007.

Acta Constitutiva de la Sociedad Mercantil La Magdalena Chichicarpa, S.A. de C.V., 2007.

Proyecto de Desarrollo Ex Hacienda de los Leones, Superando las Expectativas de un Proyecto Inteligente, 2007. Elaborado por el Grupo MAS.

## **LEYES CONSULTADAS.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada).  
Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
Editorial Porrúa, México 1999.

Código Penal del Estado de México.  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
Fecha de Consulta 25 de mayo de 2008.

Le y Agraria  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
Fecha de Consulta 25 de mayo de 2008.

Ley General de Asentamientos Humanos.  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
Fecha de Consulta 25 de mayo de 2008.