

300609 17  
2e/



**UNIVERSIDAD LA SALLE**

**ESCUELA DE DERECHO  
INCORPORADA A LA UNAM.**

**"EL DERECHO A LA VIVIENDA"**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**  
**HERMANN JOSUE ESQUIVEL SENTIES**

**MEXICO, D. F.**

**JUNIO 1989**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

# I N D I C E

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

Introducción.....	Pag. VIII
-------------------	--------------

### CAPITULO PRIMERO

#### FUNDAMENTACION FILOSOFICA, SOCIOLOGICA Y JURIDICA

##### DEL DERECHO A LA VIVIENDA

I.- EL FUNDAMENTO FILOSOFICO DE LA VIVIENDA.....	14
II.- EL FUNDAMENTO SOCIOLOGICO DE LA VIVIENDA.....	16
1.- SOCIOLOGIA ECONOMICA.....	18
2.- SOCIOLOGIA DEL DERECHO.....	19
3.- SOCIOLOGIA DEMOGRAFICA... ..	20
4.- SOCIOLOGIA POLITICA.....	21
III.- EL FUNDAMENTO JURIDICO DE LA VIVIENDA.....	22
IV.- LA VIVIENDA EN EUROPA, AMERICA Y TERCER MUNDO... ..	25
1.- LA HABITACION EN EUROPA.....	25
2.- LA HABITACION EN AMERICA.....	29
3.- LA HABITACION EN EL TERCER MUNDO.....	32

### CAPITULO SEGUNDO

#### SITUACION ACTUAL DEL PROBLEMA

##### DE VIVIENDA EN MEXICO

I.- EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA EN MEXICO.....	37
II.- NECESIDADES ACTUALES DE VIVIENDA.....	40
1.- EL CRECIMIENTO POBLACIONAL.....	42

2.- LA VIVIENDA.....	44
III.- EL PROBLEMA DEL ARRENDAMIENTO EN EL DISTRITO FEDERAL.....	46
1.- LA CONGELACION DE RENTAS.....	47
2.- REFORMAS AL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO DEL - 7/FEB/1985.....	50
3.- CONSECUENCIAS DE LAS DEFECTUOSAS DISPOSICIO NES JURIDICAS EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO..	51
IV.- EL ACAPARAMIENTO DE LA TIERRA URBANA EN EL PAIS CON FINES ESPECULATIVOS.....	53

#### CAPITULO TERCERO

#### PANORAMA LEGAL Y ADMINISTRATIVO EN RELACION AL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO

I.- LAS LEYES DE VIVIENDA EN MEXICO.....	56
1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	56
2.- LEY FEDERAL DE VIVIENDA.....	59
3.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	65
4.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.....	68
5.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.....	70

6.- LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.....	71
II.- PRINCIPALES ACCIONES ADMINISTRATIVAS EN RELACION AL PROBLEMA DE VIVIENDA EN MEXICO.....	74
1.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 1984-1988.....	74
2.- PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 1984-1988.....	76
3.- LOS PRINCIPALES ORGANISMOS PUBLICOS CREADOS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE VIVIENDA.....	78

#### CAPITULO CUARTO

#### LAS CAUSAS DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO; SUS POSIBLES SOLUCIONES

I.- LA CRISIS ECONOMICA NACIONAL.....	91
1.- LA DEUDA.....	92
2.- EL PROBLEMA BUROCRATICO.....	93
3.- LA CORRUPCION Y DEFICIENCIAS PROFESIONALES ....	93
II.- REPERCUSIONES EN MATERIA HABITACIONAL DE LA CRISIS ECONOMICA.....	95
III.- EL PROBLEMA DEMOGRAFICO.....	98
IV.- EL PROBLEMA JURIDICO-ADMINISTRATIVO.....	99
V.- PROPOSICIONES.....	103

#### CAPITULO QUINTO

#### C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES.....	125
-------------------	-----

VOCABULARIO.....133

BIBLIOGRAFIA.....138

## I N T R O D U C C I O N

"La vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona a la alimentación, la salud y la educación. Es un elemento clave del desarrollo social y, por tanto, se ratificará explícitamente su carácter de derecho social de todos los mexicanos"\*

La situación habitacional en la actualidad -- constituye uno de los problemas fundamentales con los-- que se enfrenta el país y en base a ello, resulta por-- demás complejo, tanto su planteamiento como las posi--- bles soluciones o remedios que se puedan proponer, por lo que para lograr este objetivo y obtener una visión-- integral que nos amplíe el criterio tanto político y -- económico como social y jurídico del mismo, debemos acu dir a los diferentes puntos de vista de carácter cientí fico, desde los cuales, cada uno dentro de sus objeti-- vos, métodos y conclusiones, se han de encontrar las -- bases teórico-prácticas que den solución a esta proble-- mática social.

Para ello, hemos dividido nuestro trabajo en cuatro grandes rubros - más uno de conclusiones -, cuyo ordenamiento, minuciosamente estructurado, facilitará - al lector a profundizarse en el problema que analizamos

---

\* ) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto la. Edición, mayo de 1983, pág. 254.

y colocarlo frente a él con posibilidad de reflexión y crítica.

En el primero de ellos, partiremos de los --- planteamientos básicos del conocimiento humano, presentando por eso los diferentes fundamentos que le dan nacimiento y finalidad a la vivienda (el fundamento filosófico de la vivienda). Además, como el problema habitacional es evidentemente social, no podemos dejar fuera de nuestro análisis el aspecto sociológico de este fenómeno y, dentro de esta esfera, plantearemos la necesidad de la elaboración y ejecución tanto de normas jurídicas como de políticas estatales que regulen y guíen la actividad tanto de la autoridad como de la propia--- comunidad gobernada (el fundamento sociológico, jurídico y político de la vivienda).

Posteriormente haremos un breve recorrido por la Europa Central para continuar hacia nuestro continente y escoger algunos de los países del llamado Tercer Mundo, para conocer las dimensiones y la forma en que han pretendido dar solución a los problemas de vivienda que han sufrido los principales Estados de estos Continentes, reservando para los capítulos siguientes el problema de México, por ser el objetivo central de este -- estudio.

En el segundo capítulo, realizamos una breve-

semananza de la evolución de la situación habitacional en nuestro país para conocer como se ha venido cumpliendo la crisis en este aspecto a través de los ..... años. Además, exponemos las necesidades reales actuales de vivienda basándonos en las informaciones y datos que se han recopilado de los principales organismos y dependencias de la Administración Pública Federal así como de las asociaciones de profesionales que se han especializado en la materia y que demuestran como el crecimiento poblacional y algunos otros factores no han permitido el desarrollo habitacional que el país requiere.

Resulta básico conocer el sistema legislativo y administrativo que en torno al problema que nos ocupa se ha llevado a cabo y está en vigor. Se trata de conocer los ordenamientos legales que se refieren a la vivienda en México así como las principales acciones realizadas por la Administración Pública Federal (en coordinación con los Gobiernos de las Entidades Federativas), todo ello dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, mediante la consecución de actividades políticas y económicas debidamente programadas pero deficientemente ejecutadas por los organismos, dependencias y entidades públicas creadas al efecto. Este es el objetivo del tercer capítulo del presente estudio.

Y para el cuarto apartado, hemos retomado, -- del segundo capítulo, algunos puntos fundamentales en cuanto a cifras se refiere, pero con la finalidad de -- probar las causas por las cuales consideramos que no se ha logrado el anhelado "desarrollo" en materia de vi---vienda en nuestro país. La crisis económica, sus causas y consecuencias, es el punto de partida para la proble---mática habitacional, pero no sólo es ella, sino que in---tervienen muchos otros factores que determinan la situa---ción crítica actual. Con ello elaboramos una serie de---ideas que en sentido práctico constituyen importantes---cambios, sobre todo en lo que a cuestiones legales y -- económico-administrativas se refiere.

Esperamos pues, que las modestas propuestas - que en el presente trabajo se exponen, contribuyan: pri---mero, a idear y expedir mejores leyes y reglamentos que promuevan más acciones por parte de nuestras autorida---des, fundamentalmente en la esfera administrativa; se---gundo, invitar a los estudiosos del derecho y de las -- ciencias sociales en general, a que se refieran a los---problemas que aquí se abordan, pues sin duda, aportarán valiosas y novedosas ideas en el orden teórico-prácti---co, todas ellas avaladas por sus experiencias y bastos---conocimientos; y por último, a la necesaria concientiza---ción de las comunidades urbanas y no urbanas respecto---

de la complejidad social, política, económica y jurídica que representa la problemática habitacional. En tal sentido, y con los instrumentos que existen y que se implanten en el futuro, se tomen las medidas pertinentes para su solución, la que deberá ser tanto a corto como a mediano y largo plazo, motivando así el desarrollo integral en el ámbito habitacional que requiere el país.

EL AUTOR  
Universidad La Salle.  
Junio de 1989.

**CAPITULO PRIMERO**  
**FUNDAMENTACION FILOSOFICA, SOCIOLOGIA Y**  
**JURIDICA DEL DERECHO A LA**  
**VIVIENDA**

Para llegar al fondo en el análisis de todo --- acontecimiento, es necesario abordarlo desde los princi pales puntos de vista del conocimiento humano. Tomar -- las diferentes perspectivas aclara la visión del proble ma y concede mayor capacidad para resolverlo, es por -- eso, que en nuestro afán por sacar a la luz el problema de la vivienda en México, presentamos al lector los fun damentos filosóficos, sociológicos y jurídicos del dere cho a la vivienda como punto de partida para todo su -- análisis.

#### 1.- EL FUNDAMENTO FILOSOFICO DE LA VIVIENDA.

Hemos de recordar que la filosofía es el cono cimiento o saber de todas las cosas referido a sus fun damentos y fines a la luz de la inteligencia. En otras- palabras, "es el sistema de conocimientos acerca de un- objeto para entender su esencia, su naturaleza, su cau- sa y su finalidad"<sup>1</sup>. En este orden de ideas la vivienda viene a constituir una necesidad experimentada por to dos los humanos; nada es más importante ni menos discu- tible que la necesidad del hombre de habitar, pues al amparo material de la habitación, se genera la vida, se inte--

---

1) Martínez Cervantes Rafael. Apuntes de la Cátedra de- Filosofía del Derecho. Universidad La Salle. Escue- la de Derecho. México, 1989.

gra la familia, se forma el hogar, y todo esto sólo puede llevarse a cabo al calor y recogimiento que una casa puede proporcionar.

Cuando el hombre aparece sobre la tierra,---- tiene que enfrentarse a la lucha por sobrevivir,----- puesto que debe satisfacer necesidades primordiales como son la alimentación que le da energía para vivir y la -- protección (vivienda y vestido) que le ayuda a soportar los cambios extremos que se dan en su medio circundante; asimismo, para la continuidad de la especie se da -- también la necesidad de la reproducción. Estas necesidades dependen unas de otras y se interrelacionan para lograr el desarrollo humano; además, y como complemento a estas consideraciones, el hombre no puede vivir aislado, puesto que requiere de la vida en sociedad, sirviéndole ésta como modo de adaptación y transformación del medioambiente que le rodea, ya que confiere la fuerza del número y de la especialización de los individuos, ayudando le en lo que se refiere a la protección (vestido y vivienda), nutrición y reproducción. Los bienes por los -- cuales ha tenido que luchar a lo largo de su historia -- han sido el alimento, el vestido y la VIVIENDA.

Por eso, un concepto tan importante como el -- alimento y el vestido es la vivienda, es decir, la lucha por la vida incluye la lucha por la vivienda, puesto que

como anotamos anteriormente, el tener un techo, una protección, un lugar en el medio físico, en el espacio, -- donde se desarrollen las actividades más elementales de la vida humana, proporciona la base integradora del individuo, pues solucionada esta necesidad, su capacidad-creadora y productiva queda liberada para desarrollarse y progresar en todos los demás aspectos de su existencia tanto en el ámbito individual como en el colectivo. Por todo esto, la filosofía de la vivienda, no es otra que la filosofía de la vida en la que el ser humano ha de vertir todo su esfuerzo a fin de allegarse de los bienes mínimos fundamentales con los cuales ha de subsistir durante su estancia y la de los suyos sobre esta tierra.

## II.- EL FUNDAMENTO SOCIOLOGICO DE LA VIVIENDA.

La sociología es la ciencia que se ocupa del estudio del acontecer social. Max Weber la definió como la "ciencia que se propone estudiar el obrar social, interpretando su sentido, y mediante ello, explicar causalmente su desarrollo y sus efectos."<sup>2</sup> La sociología se aplica según los diferentes tipos de actividades co-

2) Weber Max, citado por Luis Recasens Siches en su obra "Tratado General de Sociología". Editorial Porrúa. México 1964, pág. 76.

lectivas, por eso encontramos que existe una sociología por cada una de las ramas del quehacer humano en comunidad. Así tenemos la sociología económica, sociología del derecho, sociología demográfica, sociología política, de la educación o de la historia, etc. Sin embargo, es preciso aclarar que esta situación no hace crear una sociología especial para cada una de estas ramas, "no, estas denominaciones indican simplemente puntos de vista en que se coloca el observador para apreciar mejor las relaciones de los fenómenos sociales"<sup>3</sup>.

Como el problema habitacional es un fenómeno social, que repercute evidentemente en grupos humanos que carecen de vivienda o habitan en lugares deplorables, es necesario tomar el punto de vista sociológico del mismo. Claro está, que el estudio completo de este aspecto científico es materia de un trabajo destinado exclusivamente a ello, por lo que para los fines que nos hemos propuesto en el presente capítulo, sólo hemos de exponer las bases sociológicas de este importante fenómeno social, pues un profesional del derecho que ignore el análisis científico de los fenómenos que surgen en su comunidad, será cada vez menos abogado pues su desenvolvimiento será sobre bases irreales.

Para entender la relación entre el individuo-

---

3) Barragán René. "Bosquejo de una Sociología del Derecho". Biblioteca de Ensayos Sociológicos. Instituto de Investigaciones Sociales. U.N.A.M. México 1965. Pág. 32.

y la sociedad, con el problema de vivienda, debemos partir de cuatro formas de actividad social que pueden relacionarse con el problema habitacional en nuestro país y de que, entre otras, la sociología como ciencia superior del acontecer colectivo, puede hacerse cargo: la sociología económica, la sociología del derecho, la sociología demográfica y la sociología política.

#### 1.- SOCIOLOGIA ECONOMICA.

Se refiere en términos generales, al análisis del aspecto económico de la sociedad, es decir, a la obtención y distribución de la riqueza en una comunidad. "Otro de los problemas en cuyo estudio tiene que colaborar decisivamente el investigador social son los de la excesiva desigualdad económica entre varias clases sociales del país, y los relativos al bajo nivel de vida de algunos grupos. Estudia después las causas de las desigualdades en ingresos, e investiga también como y en que medida la desigualdad de ingresos se refleja en los varios niveles de vida."<sup>4</sup>

La relación de la sociología económica con la necesidad de vivienda, consiste en que ésta no se satisfecerá sino con la obtención de recursos económicos -- tanto a nivel individual como a estatal, que permitan--

---

4) Recasens Siches Luis. Op Cit. pág 27

en el primer caso, tener acceso a una vivienda con los mínimos elementos de servicios, higiene y funcionalidad, y en el segundo, destinar el presupuesto mínimo -- que se requiere para llevar a cabo las acciones que puedan dar solución a esta crisis habitacional principalmente a los sectores de población económicamente des-- protegidos.

En México desgraciadamente es el problema social más grave: la mayor parte de la población mexicana, debido a la crisis económica imperante es de bajos ingresos, lo que se traduce en la imposibilidad para adquirir una vivienda con los mínimos elementos de seguridad, higiene y servicios públicos. Sólo un grupo muy reducido ha podido solucionar su problema de habitación y este grupo lo conforman personas económicamente poderosas, lo que pone de manifiesto el injusto desequilibrio social que existe en nuestro país.

## 2.- SOCIOLOGIA DEL DERECHO.

"Desde el punto de vista de la consideración sociológica del derecho, este aparece como un hecho social que es efecto de otros hechos sociales y además -- una vez ya constituido, el derecho aparece como una--- fuerza social que actúa a modo de factor configurante--

de la colectividad y que produce efectos en las manifestaciones de la vida social"<sup>5</sup>.

La aplicación del derecho como producto social al campo del problema habitacional se realiza en forma sencilla: el problema de vivienda al constituir un acontecer de la sociedad, debe ser regulado y controlado mediante la fuerza social que es el derecho. En otras palabras, deben existir disposiciones específicas que controlen y regulen jurídicamente el problema social de vivienda.

### 3.- SOCIOLOGIA DEMOGRAFICA.

La demografía es "la ciencia que tiene por objeto el estudio del volumen, estructura y desarrollo de las poblaciones humanas desde el punto de vista --- principalmente cuantitativo"<sup>6</sup>. Estos aspectos de la población se relacionan principalmente con fenómenos --- como los nacimientos, matrimonios, muertes, migraciones y los factores que determinan sus surgimientos.

Ahora bien, la sociología demográfica se encargará del estudio del impacto que sufre la sociedad por los aumentos de población, principalmente por el -

5) Recasens Siches Luis. Op. Cit. pág. 581.

6) Mitchell G. Duncan. "Diccionario de Sociología". Editorial Grijalvo/Referencia. México 1983. pág. 64.

fenómeno demográfico de la inmigración campo-ciudad y - que ocasiona problemas urbanos muy complicados, como el asentamiento irregular, desempleo, delincuencia y sobre- todo, la escasez de vivienda, motivando el crecimiento- desorganizado y desplanificado de las ciudades así como el déficit en la prestación de servicios públicos bási- cos (agua potable, alcantarillado, drenaje, pavimenta- ción, energía eléctrica, etc.).

Se busca el consejo del sociólogo - afirma Luis----- Recasens Siches- para poner en práctica medidas que --- afronten los graves problemas suscitados por el enorme- y rápido crecimiento de muchas ciudades, por la inmigración a ellas de gente de origen rural que afluyen a los grandes centros urbanos y que hallan serias dificulta-- des para adaptarse al tipo de vida de éstos, el cual -- les resulta no sólo extraño, sino incluso contrario a - los modos de existencia aldeana.

#### 4.- SOCIOLOGIA POLITICA.

Ya establecimos que el derecho es la base re- guladora de las acciones sociales, pero además de la ne- cesidad de dicha regulación, debe existir una política- que determine las acciones que se llevarán a cabo a fin de encauzar hacia una exitosa solución, la problemáti--

ca social de la vivienda. Debemos entender por "política" la orientación del Estado, la determinación de --- las formas, del contenido y las tareas de la actividad estatal. Además para que la política pueda ser una gran fuerza transformadora ha de reflejar acertadamente las necesidades del desarrollo de la vida material de la so ciedad.

En efecto, en el problema que nos ocupa, el conjunto de acciones que deben ejercerse tanto por parte de las autoridades como de los gobernados, considerados éstos como grupos sociales identificados dentro de las necesidades de vivienda, deben ser conformadas y ejecutadas previo el estudio minucioso que haga la so ciología en relación con las políticas estatales de vivienda, pues una opinión de un investigador social puede determinar los medios más eficaces para aumentar la eficiencia de los mecanismos administrativos ya existentes, es decir, puede colaborar en la determinación de las políticas habitacionales que conduzcan a los fines que las instituciones sociales, públicas, privadas y mixtas que apoyen el desarrollo de vivienda, se han propuesto.

### III.- EL FUNDAMENTO JURIDICO DE LA VIVIENDA.

Para abordar este aspecto consideramos conve-

niente tomar algunas ideas básicas de la ciencia del de recho para después aplicar a nuestro estudio los conceptos fundamentales expuestos y comprender con mayor claridad las bases jurídicas de la vivienda. A efecto de recordatorio debemos precisar la definición científica de derecho y para ello tomamos la que propone el Maestro Miguel Villoro Toranzo al decir que "es un sistema-racional de normas sociales de conducta, declaradas --- obligatorias por la autoridad por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica"<sup>7</sup> De esta definición destacamos, para centrar la fundamentación planteada, la idea de que este sistema de normas de conducta son soluciones a los problemas -- surgidos de la realidad histórica. Esto necesariamente nos lleva al análisis de las fuentes materiales del derecho, que no son sino las circunstancias históricas, -- las realidades que la sociedad presenta las que determi nan la elaboración de la norma jurídica reguladora de estos hechos." Todo sistema normativo se da en la realidad, por la realidad y para la realidad. El derecho-- se dá en la realidad, por que es en la realidad donde-- se manifiestan sus exigencias de cumplimiento; se da -- por la realidad, por que son fuerzas y circunstancias-- reales (la voluntad de la autoridad, los anhelos de jus

---

7) Villoro Toranzo, Miguel. "Introducción al Estudio -- del Derecho". Editorial Porrúa. México 1972. pág. 151.

ticia de la misma, los problemas y conflictos de una -- convivencia humana concreta y real) las que han dado -- origen a las normas jurídicas; se da por la realidad, -- porque una ordenación normativa jurídica que no consi-- gue eficacia ninguna en la realidad, no puede ser consi-- derada como verdadero derecho"8.

Ahora bien, la problemática de la habitación-- no es sino una realidad social en la que el derecho de-- be intervenir. El derecho no surge si no se presenta -- una situación que deba regularse. He aquí el fundamento jurídico de la vivienda. La escasez de habitación, la-- especulación impii de los comerciantes inmobiliarios, -- los contratos de arrendamiento leoninos, el asentamien-- to urbano irregular y muchas otras situaciones que las-- comunidades van sufriendo no encontrarán solución y con-- trol sino. mediante la aplicación de normas coactivas-- que provean de un mínimo de respecto social y que bus-- quen una convivencia pacífica para el desarrollo inte-- gral de la familia y de la colectividad.

El problema habitacional es universal defen-- diéndose en todo lugar y época el derecho que tiene el-- ser humano a "habitar" una vivienda por modesta que---- ésta sea. Es por eso que presentamos enseguida los pro-- blemas habitacionales que se sufren en otros países, -- principalmente en Europa, América, y algunos otros ----

---

8) Villoro Toranzo Miguel, OP. Cit. pág. 151

de los nominados "subdesarrollados" pues hemos de demostrar-- que todas las fundamentaciones planteadas se manifies-- ta en todo el mundo, y no se quedan en el campo exclusi-- vamente teórico-doctrinal.

#### IV.- LA VIVIENDA EN EUROPA, AMERICA Y TERCER MUNDO.

El problema de la habitación se asemeja en to dos los países, por ello, los Gobiernos ponen especial énfa sis en su solución, interviniendo en todos los mecanis-- mos que orientan y pretenden satisfacer la necesidad de la vivienda.

Algunos al parecer han superado la problemá-- tica, sin embargo, la mayoría presenta una gravedad in-- sólita, pues las gentes emigran a los centros importan-- tes de población en busca de horizontes que aparentemen-- te les fueron negados en su lugar de origen ocasionan-- do con ello dificultades en las grandes capitales y cen-- tros de trabajo.

##### 1.- LA HABITACION EN EUROPA.

En Francia, no obstante los diversos prograa-- mas dirigidos por el gobierno para resolver la situa--- ción habitacional, ésta no ha sido superada. Sin embar--

go para remediar esta necesidad, interviene el sector público y el privado; el primero de ellos, dicta medidas tendientes a poner a disposición de las familias -- viviendas modestas, con habitaciones salubres, ya sea en arrendamiento o en propiedad, para cuyo efecto, se han creado organismos colocados bajo el control del Estado, quien aporta la ayuda financiera. Por su parte -- el sector privado tiene cierto grado de obligación para llevar a cabo la construcción de viviendas y ponerlas -- a la venta a sectores de la población previamente identificados, mediante investigaciones científicas de tipo económico y sociológico fundamentalmente.

En España existe un gran número de personas-- necesitadas de vivienda, por lo que el Gobierno ha creado el INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA mediante ley del-- 19 de abril de 1939 destinado a llevar a cabo la politica de construcción de viviendas. Fue primeramente regulado por la legislación sobre la vivienda protegida vigente de 1939 a 1954 y después por la ley del 15 de julio de 1954 que encarga al INV la formulación de los--- planes generales de construcción de viviendas de renta limitada. Además existe el PLAN NACIONAL DE VIVIENDA--- que fué destinado a la construcción de vivienda en un--- período de cinco años (1956-60) de un total de ----- 550,000 viviendas; aprobado por el decreto del 1 de ju-

lio de 1955. El plan sólo fue parcialmente cumplido, ha biéndose construido al término del período 469,032 viviendas. Terminado este lapso se aprobó el 23 de diciembre de 1961 un nuevo Plan Nacional para el período --- 1961-76. La estimación total de las viviendas al final del plan era de 3,713,900.

Al término de la primera guerra mundial, Inglaterra adoptó disposiciones en cuestiones de vivienda, pues la conmoción ocurrida, fue motivo para que fijara en ello su atención, siendo imitada por las demás naciones europeas. Se aprobó una Ley para la creación de veinte pueblos planeados para abastecerse por sí sólo, en cada pueblo serían construidas 20 mil casas para una población aproximada de 80 mil personas, las -- que podrían ser alquiladas o compradas. El primer pueblo construido recibió el nombre de New Harlow Town -- que contaba con casas habitación y fábricas, con el -- fin de que tuviera vida industrial, con posterioridad fueron vendidas las fábricas a particulares. Los pueblos eran modernos y contaban con todos los servicios y establecimientos.

Debido al problema habitacional, en Portugal se dió vida a un organismo denominado INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA, cuyas funciones consistían en dirigir un plan de casa económicas, construidas por me--

dio del Estado, por instituciones de previsión social-- o por sociedades cooperativas especiales, las que destinarían a familias cuyos jefes fueran socios de sindicatos nacionales, beneficiarios de instituciones de previsión social o funcionarios públicos carentes de recursos para adquirir una vivienda en propiedad.

En Alemania, después de la segunda conflagración existían 6 millones de hogares destruidos y 10 millones de refugiados, para tal efecto, fue promulgada la ley "lastenauglich" (nivelación de cargas), que consistía en aplicar un impuesto reforzado a bienes de capital; con el fondo que se formaba producto de los impuestos, se proveía a los daños ocasionados por la guerra y muy especialmente a personas afectadas en materia de vivienda.<sup>9</sup>

En Italia, se creó el Plan Farfani, aprobado en 1969, que tenía por objeto reducir el desempleo y la escasez de vivienda de la clase trabajadora. Este plan consistía en retener de los sueldos de los trabajadores el 1.24 cuando éstos eran empleados no privados. La---totalidad de estas cantidades más las que el Estado ---aportara se invertían en construcción de viviendas. La-administración de los fondos y la planeación del programa se llevaba por medio de un organismo autónomo denomi

---

9) Romero Valenzuela, José "Cuadernos de Derecho Francés del Instituto de Derecho Comparado". Editorial-Bosch, Madrid 1953. Pág. 82.

## 2.- LA HABITACION EN AMERICA.

El problema de la vivienda en América se acenta más que en Europa, pues la problemática es más grave, debido a la terrible crisis económica, social y política que es común denominador a todas las naciones -- americanas, con la excepción, claro está, de los Estados Unidos de Norteamérica, por lo que para su solución se han creado en cada país organismos análogos, circunstancia muy favorable para la pretensión de solucionar - el problema habitacional.

En Perú, se ha creado la "CORPORACION NACIONAL DE LA VIVIENDA"; en Costa Rica el " INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA Y URBANISMO", en Cuba la " JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION" y la "CORPORACION URBANA DE LA VIVIENDA", en Venezuela el " INSTITUTO NACIONAL DE LA - VIVIENDA" y en Chile la " CORPORACION DE LA VIVIEN-----DA". De los estudios que estos organismos han llevado a cabo, se llegó a las siguientes conclusiones:

A).- En muy pocos países de América existe una idea clara de las verdaderas necesidades, por carecerse de elementos estadísticos de juicio suficientemente serios, - pues existe la dificultad de realizar censos integrales

que permiten conocerlos.

B).- Que dentro de las fuentes que se tienen se ha podido contemplar que las viviendas aceptables son menos -- del 50% por su antigüedad, pues en su mayoría aunado a lo viejo, su construcción que fué llevada a cabo en condiciones precarias, arrojan carencia de elementos sanitarios y otros servicios mínimos indispensables.

C).- Que el fenómeno de la explosión demográfica en zonas urbanas es típico y obedece a cuestiones económicas, - que ha sido imposible controlar.

Todo esto ha dado como resultado que en casi todas las grandes ciudades existan villas de miseria, - barrios marginados (lo que aquí conocemos como "ciudades perdidas"), zonas de tugurios, etc.

"Otro aspecto investigado es que las posibilidades técnicas, financieras, humanas, legales y funcionales que se ofrecen para solucionar el problema, no -- han sido aceptadas por los gobiernos, que no han dado a la estructuración de sistemas que permitan desarrollar un programa integral de vivienda para los sectores desprotegidos de la población, la importancia que requieren, aún con la existencia de organismos para esos efectos."<sup>10</sup>

En la Segunda Conferencia Interamericana de--

---

10) Loza Colomer, Carlos. La Vivienda en América. Revis del A.I.V.I. Buenos Aires 1956. Págs. 13 a 16.

Vivienda y Planteamiento, celebrada en la Ciudad de Lima, Perú, del 18 al 30 de noviembre de 1978, los asistentes llegaron a las siguientes conclusiones: que el desarrollo en los campos político, económico y social-- en los países americanos ha significado una indudable-- evolución en el pensamiento y hace indispensable que se contemple su relación con el problema habitacional, --- siendo conveniente actualizar anteriores declaraciones-- de principios, a fin de definir con claridad el derecho del hombre a vivir dignamente; expresar en forma categórica la función social de la vivienda como una efectiva elevación de las condiciones de vida del hombre, de la organización familiar y de la integración comunal, puesto que la morada constituye además del ambiente físico, el medio que facilita el desarrollo de los aspectos culturales y económicos del individuo en la comunidad; relacionar la vivienda con los planes de desarrollo económico y establecer su ubicación en el problema de conjunto que encara el planteamiento integral; establecer claramente la responsabilidad de la sociedad en la crisis-- y la necesaria cooperación que debe existir entre los-- planes de acción y los esfuerzos oficiales y privados-- en esta materia, dentro de la función orientadora y reguladora que corresponde al Estado y a la necesaria --- cooperación de los países americanos para obtener una -

integración de experiencia y conocimientos a través de los organismos, conferencias y programas de acción internacional.

El único país que escapa a esta problemática tan delicada, más no por ello lo ha solucionado en su totalidad, son los Estados Unidos. Se construyen más de 1 millón 200 mil viviendas anualmente. Existe un organismo denominado "HOUSE AND HOME FEDERAL ADMINISTRATION" que tiene asignado todo lo relativo a viviendas, recibe las aportaciones que entrega el gobierno para el desarrollo de sus programas; financia los estudios que se llevan a cabo en toda la nación y por medio de otro organismo denominado "URBAN RENEWAL ADMINISTRATION", re-  
mueva las viviendas en los puntos del territorio que más lo necesitan; elimina las viviendas insalubres y organiza el traslado de las familias a donde se ha realizado la construcción; asimismo, indemnizan a todos aquellos que por alguna causa no pueden acogerse a los programas elaborados.<sup>11</sup>

### 3.- LA HABITACION EN EL TERCER MUNDO.

Las deplorables condiciones de vida en que --

---

11) Mignone, Luis V. Las Ciudades de los EE.UU. Su Legislación Urbanística. Sus códigos de Edificación.- Editorial Ateneo. Buenos Aires 1940. Págs. 46 a 52.

vive más de la mitad de los habitantes del Tercer Mundo, son prueba de su pobreza crónica. La única solución estable y de largo plazo para lograr mejores viviendas y condiciones de vida, es elevar y regularizar el nivel de sus ingresos.

Muchas naciones de este mundo tienen riquezas y recursos necesarios para elevar el nivel de vida y -- las condiciones habitacionales de gran parte de su población, sin embargo, ciertos grupos nacionales e intereses internacionales como veremos en el capítulo cuarto no permiten poner en marcha los mecanismos que conducen a una más equitativa distribución de la riqueza y a una mejor utilización de los recursos.

En las 37 naciones más pobres, no existen recursos materiales, tecnológicos y de capital para generar riqueza, no obstante la diferencia de ingreso entre los distintos grupos.

La mayoría de los investigadores que estudian los problemas del Tercer Mundo, reconocen que una población muy grande vive en condiciones deficientes a -- pesar de que prácticamente todos cuentan con algún tipo de techo, sin embargo el número que carece de una vivienda segura e higiénica, es enorme.

En todos los países ha crecido la población -- en las últimas tres décadas, más rápidamente que el núme

ro de viviendas de calidad razonable, pues la mayoría carece de servicios básicos.

En 1980, Egipto contaba con una población urbana estimable en 16 millones 350 mil habitantes y el--déficit de viviendas era aproximadamente de 1 millón --quinientas mil unidades. En ese mismo año en la India,--se estimó que el 41.7% de la población vivía en casas--de un cuarto con un promedio de 4.6% de personas por--vivienda y un 25% de los centros urbanos vivía en tugurios. En Indonesia, el 55% de las viviendas eran de una sola habitación y el 48% albergaban cada una, entre dos y tres familias. En Marruecos el 25 % de las viviendas--estaban convertidas en tugurios y el 15% eran obsoletas y sin posibilidad de ser rehabilitadas; la población estimada era de 7 millones 500 mil habitantes en los centros urbanos y el déficit de viviendas era de 895 mil--habitaciones. En Nigeria el déficit de viviendas urba--nas era 840 mil aproximadamente y la población era de --11 millones 450 mil habitantes. En 1979 en Filipinas --había una población de 17 millones 300 mil habitantes--de los que 4 millones radicaban en tugurios, la demanda de vivienda era de 900 mil unidades; y en Sudán, la población urbana era aproximadamente de 3 millones 300---mil habitantes y el déficit de vivienda llegaba a 115--mil unidades.

De acuerdo con las anteriores estadísticas podrá corroborarse que el panorama habitacional en todos los países que conforman el Tercer Mundo resulta bastante desalentador. 12

---

12) Blitzer, Silvia, Jorge R. Jarday y David Satterfuwat.- Vivienda para la población de bajos ingresos: Necesidades y Respuestas Gubernamentales en el Tercer-Mundo. El Trimestre Económico. Vol. XLIX Núm. 194.- México 1982. Págs. 423 a 449

**CAPITULO SEGUNDO**  
**SITUACION ACTUAL DEL PROBLEMA**  
**DE VIVIENDA EN MEXICO**

## I.- EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

Para conocer la evolución en México en materia de vivienda, dividimos cuatro periodos fundamentales, a saber:

### 1.- PRIMER PERIODO: INDEPENDENCIA-REVOLUCION.

En este periodo la escasez de vivienda es casi nula. Este derecho elemental fue siempre protegido y quien requería de vivienda y medios para obtenerla, generalmente la satisfacía.

En 1906 en el Programa del Partido Liberal Mexicano se hizo la propuesta de proporcionar a los trabajadores una vivienda higiénica y quizá fue motivo para que en Chihuahua, el Gobernador Don Enrique C. Creel, promulgara la primera ley que obligaba a los patrones a dotar de habitaciones a los obreros. Era un derecho sólo para los obreros, pero apuntaba ya como una exigencia social.

El 28 de diciembre de 1916 el Constituyente Don Natividad Macías, en memorable discurso, se refirió a la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para la promulgación de nuestra Constitución vigente en febrero de 1917, se incluye este derecho como una garantía constitucional, pero sólo en cuanto a la clase trabajadora.

## 2.- SEGUNDO PERIODO: 1917 - 1930.

Siguiendo la iniciativa del Gobernador de Chi<sup>u</sup>huahua, Don Enrique C. Creel, diversos gobernadores pro<sup>m</sup>ulgaron leyes en el mismo sentido en sus entidades res<sup>p</sup>ectivas.

Desgraciadamente en aquellos tiempos no se dió la atención debida al problema habitacional, en gran par<sup>t</sup>e se debió ésto a que la demanda de vivienda y la pobla<sup>c</sup>ión eran mucho menores a las actuales, y por ello la so<sup>l</sup>ución no era tan apremiante como ahora.

De cualquier modo en 1925 se fundó el organis<sup>m</sup>o denominado "PENSIONES CIVILES" que llevaba a cabo ac<sup>c</sup>iones de vivienda para los empleados públicos.

## 3.- TERCER PERIODO: 1931 - 1950.

Las necesidades de vivienda aumentan en vir<sup>t</sup>ud de la emigración de campesinos a los importantes --centros fabriles y urbanos en busca de mejores oportuni<sup>d</sup>ades económicas y de vida en general pues en el agro--era imposible la subsistencia.

La población nacional en 1931 era de -----  
16,552,722 habitantes, de los cuales 5,540,631 pertene<sup>c</sup>ían a las zonas urbanas y 11,012,091 a las rura-----  
les. Existían entonces 3,176,895 viviendas que para 1959

aumentaron a 5,259,208.

En 1933 el ahora BANCO NACIONAL DE OBRAS Y -- SERVICIOS PUBLICOS, (BANOBRAS) primer banco que destinó fondos tanto particulares como públicos para el fomento a la vivienda, comenzó a financiar la construcción de - habitaciones para lo cual fue creado el FONDO NACIONAL- DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO) en el Distrito Fede- ral y en 1934 el DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL ini- cia la ejecución de un programa de habitaciones popula- res.

Sin embargo la carestía no era aún un serio - problema pues existía mas o menos un equilibrio entre - las necesidades y los satisfactores.

#### 4.- CUARTO PERIODO: 1950 - ACTUALIDAD.

En este período es cuando comienza la carrera en tre el aumento de población y la construcción de vivien- das. Surgen las primeras manifestaciones populares que- motivaron las primeras acciones urgentes del Gobierno-- Federal para solucionar el problema.

Así, en 1953 el INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS) inició un programa de vivienda mediante - el cual dotaba de habitación a sus derecho-habien----- tes. Construyó 10,600 viviendas pero en 1962 abandona-- esta actividad.

En 1954 se creó el INSTITUTO NACIONAL DE VI--VIENDA que es el primer gran paso del Gobierno Federal en materia de vivienda. Para 1970 este instituto se convirtió en el INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y LA VIVIENDA (INDECO), que se extinguió en 1982 y que fue substituido por instituciones con los mismos fines en toda la República.

En 1955 se inicia por medio de PENSIONES CIVILES la construcción de viviendas para el Ejército Nacional y en 1973 se crea el INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS DE MEXICO (ISSFAM) con la misma finalidad.

El censo poblacional de 1970 indicó que existían 8,367,400 viviendas para 50,694,590 habitantes lo que significa que el crecimiento de viviendas aumentó de 1950 a 1970 en un 61% en tanto que la población fue en un 100%.

## II.- NECESIDADES ACTUALES DE VIVIENDA.

En 1980 los censos reportaron que aproximadamente el 10% de las familias convivían hacinadas al menos con otra familia en una misma vivienda. Del 30 al 40% de las viviendas contaba con un sólo cuarto; más del 23% tenía piso de tierra; casi el 62% tenía techo y/o --

muros construidos con materiales inapropiados; más del 50% carecía de suministros de agua potable y del servicio del drenaje al interior del domicilio y cerca del 25% carecía de energía eléctrica. Alrededor del 62% se habían construido con materiales y estructuras deficientes con alto grado de riesgo y más del 33% se encontraba en situación jurídica irregular.<sup>1</sup>

Las necesidades de vivienda por cuestiones únicamente de incremento de población son del orden de --- 6,400,000 unidades anuales, más si a esto se agrega los requerimientos provenientes de deterioro o reposición, resulta que el número de vivienda por construir o mejorar es superior al total de viviendas que existían en 1980.

En cuanto a necesidades totales se calcula -- que en el próximo decenio ascenderán a 11,300,000 unidades de las que el 45% será para los requerimientos de la nueva población y el 55% para la reposición de viviendas deterioradas. Así, se ha considerado que la demanda anual de vivienda tan sólo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es aproximadamente de 170,000 unidades nuevas.

LA ACADEMIA MEXICANA DE ARQUITECTURA, A.C., - publicó un documento en 1988 que contiene una serie de conferencias dictadas por los más renombrados -----

1) Información obtenida del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto.

arquitectos especializados en urbanismo. Este ciclo se denominó " VISION DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO".

La conferencia que aludió de lleno a la vivienda y al problema demográfico fue la dictada por el Arquitecto-- Enrique Cervantes Sánchez el día 23 de octubre de 1984-- bajo los apartados que denominó: "El crecimiento poblacional" y "La Vivienda".

#### 1.- EL CRECIMIENTO POBLACIONAL.

El problema de la habitación mundial, es el más serio-- de todos los problemas con que se enfrenta la especie-- humana. El problema de evitar la guerra nuclear es más-- inmediato, pero el de la sobrepoblación es, a la larga, más grave y difícil de resolver por que tiene sus raí-- ces en nuestra propia naturaleza

De acuerdo a informaciones de la Organización de las Naciones Unidas, para 1984 existían 34 ciudades-- en el mundo que tenían más de 5,000,000 de habitantes-- y para el año 2035 habrá 93 de las cuales 80 estarán en países en vías de desarrollo. Las necesidades en las -- grandes ciudades en estos países han sobrepasado con mucho los recursos disponibles y han sobrevenido pro---- blemas como el desempleo crónico, deficiencia en el ---

transporte, deterioro ecológico, delincuencia y sobre todo la falta de vivienda con sus respectivos servicios urbanos.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, es uno de los centros poblados más grandes del mundo en cuanto a número de habitantes que aproximadamente es de 18.9 millones de habitantes. Tokio con 17 y Nueva York con 16 millones de habitantes.<sup>3</sup>

Se espera que para el año 2000 la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México llegue entre 24 y 32 millones que corresponde a un aumento de población entre 15 y 16.5 millones de habitantes, dependiendo de qué tan efectivas sean las medidas que tomen los gobiernos Federal, del Distrito Federal, del Estado de México y de los Estados expulsores de población.<sup>4</sup>

La siguiente tabla nos indica los aumentos de población en las principales ciudades del país.<sup>5</sup>

- 
- 3) División de Información de Población de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York 1987.
  - 4) Los Estados expulsores de población que llega a la Ciudad de México son principalmente: Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala.  
El Estado de México aporta también población a la Zona Metropolitana.
  - 5) Fuente: Consejo Nacional de Población. Política Demográfica. 1980-1986.

---

**PROYECCION DE POBLACION DE LAS PRINCIPALES METROPOLIS.  
(MILLONES DE HABITANTES)**


---

	1987	1988	1994	2000
AREA METROPOLITANA CIUDAD DE MEXICO.	18.55	18.80	23.60	26.90
AREA METROPOLITANA GUADALAJARA.	3.50	3.60	4.40	5.20
AREA METROPOLITANA MONTERREY.	2.77	2.80	3.20	3.70

---

## 2.- LA VIVIENDA.

Aproximadamente el 54% del área Metropolitana está ocupada por la vivienda. El 65% de estas viviendas está constituida por fraccionamientos irregulares que -- están construidos fuera de las disposiciones urba----- nas. Los asentamientos irregulares se forman indistin-- tamente en predios particulares, ejidales, comunales o federales. La lotificación se establece para vivienda - unifamiliar, sin embargo, como promedio se encuentran -- dos familias por cada lote. Esta vivienda es producto - de la autoconstrucción y el desarrollo de los servicios y equipamiento urbano se van estableciendo a través del tiempo. El otro 35% del área de viviendas se establece-- por medio de fraccionamientos autorizados que cumplen-- con las disposiciones urbanas y en las cuales se cons--

truyen viviendas para estratos económicos medios y altos que siguen los reglamentos de construcción y zonificación correspondientes.

Las demandas de nuevos asentamientos en la Zona Metropolitana son de magnitud muy significativa debido a que el 70% de las familias tienen ingreso entre una y dos veces el salario mínimo y a veces menos, del cual se supone que pueden destinar aproximadamente un 20% como máximo a la vivienda.

La alternativa para las familias de estratos económicos débiles es la de construir la vivienda a través del tiempo, como siempre lo han hecho, iniciando el asentamiento en un lote sin servicios o sólo con algunos de ellos.

La demanda de viviendas nuevas diarias de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es del orden de 450, de las cuales el 70% (315) corresponde a familias con ingresos bajos que requieren de apoyo para establecer su lugar de asentamiento.

La siguiente tabla nos proporciona más datos de importancia sobre el problema habitacional.

---

**VIVIENDA (miles)<sup>6</sup>**


---

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>TOTAL</b>	12700	13202	13589	14010	14456	14986
<b>BENEFICIADOS</b>	69675	72005	72701	75323	77369	79870
casa propia	8493	8839	9103	9419	9728	10065
hab. casa p.	46491	48209	48701	51122	52588	53700
casa no pro.	4207	4363	4486	4591	4728	4921
<b>CASAS</b>						
energía elec.	9695	10320	10724	11225	11745	12223
agua entubada	6502	6933	7208	7551	7907	8350
sub agua ent.	3502	3478	3515	3526	3532	3548
con drenaje	6774	7204	7485	7803	8160	8533
sin drenaje	5926	5988	6104	6207	6296	6453

---

### III.- EL PROBLEMA DEL ARRENDAMIENTO EN EL DISTRITO FEDERAL.

Dos actos legislativos han provocado el agravamiento del problema urbano de vivienda en el Distrito Federal:

- 1.- Los decretos de congelación de rentas expedidos a partir de 1942.
- 2.- Las reformas al Código Civil en materia de arrendamiento publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1985.

---

6) Secretaría de Programación y Presupuesto. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

## I.- LA CONGELACION DE RENTAS.

Sucedió así: con motivo de la Segunda Guerra Mundial el entonces Presidente de la República, General Manuel Avila Camacho, decretó la suspensión de garantías individuales y el 10 de julio de 1942, con motivo de éste, se dictó otro decreto por el cual las rentas de las casas, departamentos, viviendas y cuartos alquilados o rentados o cualesquiera otros susceptibles de arrendamiento en el Distrito Federal, no podrían ser aumentadas en ningún caso y por ningún motivo.

El 4 de septiembre de 1943 se promulgó un nuevo decreto por el que se prorrogaba toda la clase de contratos de arrendamiento de casa habitación vigentes, por todo el tiempo que durara la guerra, sin que pudiera ser aumentado el precio del alquiler. Este decreto fue adicionado por el del 5 de enero de 1945 que hizo extensiva la congelación de rentas a todos los contratos de arrendamiento relacionados con locales en los cuales se expendieran artículos de primera necesidad.

El 28 de septiembre de 1945 fue levantada la suspensión de garantías restableciéndose el orden constitucional en toda su plenitud a partir del 11 de octubre del mismo año, sin embargo, se decretó que las leyes y disposiciones dictadas en materia de arrendamiento---

quedarían vigentes hasta en tanto fueran derogadas por una ley posterior.

Los arrendadores esperaron con ansia la ley posterior y la que se dictó el 25 de diciembre de 1945, que los dejó en las mismas condiciones, reformó y adicionó el artículo 7 del decreto del 28 de septiembre -- del mismo año, determinando la continuidad en la congelación de rentas, la continuidad en los contratos hasta que sean derogadas por una ley posterior, mientras tan to seguirían vigentes.

Al fin llegó la ley esperada el 11 de febrero de 1946, pero para decepción de los arrendadores dispuso que no se aumentarían los alquileres en los arrendamientos de casa o locales así como que se considerarían forzosamente prorrogados los plazos en beneficio de los inquilinos y además en su artículo 3° determinó que si alguna casa o local se desocupaba, el propietario debía rentarla al mismo precio que el estipulado en el último contrato.

De cualquier modo quedó una esperanza para -- los arrendadores: el artículo único transitorio señaló que ese decreto tendría vigencia máxima de dos años que dando facultado el Presidente de la República para anti cipar la terminación de su vigencia. Los arrendadores -- se hicieron a la idea de que, al fin dos años pasan ---

pronto y quizá el Presidente en el inter se diera cuenta del desequilibrio tan injusto que existía entre arrendadores y arrendatarios, y con toda seguridad revocaría-- la vigencia de ese absurdo decreto.

El 30 de diciembre de 1947 el Jefe del Ejecutivo Federal haciendo uso de las facultades que le fueron concedidas en el artículo primero transitorio del-- decreto del 11 de febrero de 1946, dictó uno nuevo en-- el cual se determina para nueva desilusión, que no po-- drán ser aumentadas las rentas, serán forzosos los pla-- zos de arrendamiento por un año más en beneficio de -- los inquilinos.

Con ésto los propietarios perdieron la con-- fianza y en caso de que sus propiedades fueran desocupa-- das voluntariamente por los inquilinos, en lugar de vol-- ver a rentarlas, optaron por dejarlas vacías.

El decreto señalado anteriormente establecía-- que la prórroga sería de un año y antes de su vencimien-- to, el nuevo Presidente Lic. Miguel Alemán Valdés envió al Congreso de la Unión un decreto que fue aprobado sin reforma alguna, publicado en el Diario Oficial de la Fe-- deración el día 30 de diciembre de 1948. Este último de-- creto se dictó en los mismos términos que los anterio-- res, precisando su carácter transitorio, sin embargo no se señaló término para la vigencia del decreto por lo--

que en este aspecto su actualidad fue indefinida y no provisional. El decreto accidental cumplió en diciembre pasado 40 años y aún estará en uso muchos años más.

2.- REFORMAS AL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL - EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO DEL 7 DE FEBRERO DE --- 1985.

El contrato de arrendamiento puede constituir una de las fuentes principales de ingresos para toda -- persona. Es hacer productivo un bien cuya adquisición-- significa un gran esfuerzo para el propietario, que con la ilusión de procurarse mayores beneficios y seguridad patrimonial, los adquiere para alquilarlos y alcanzar ta les fines.

Pues bien, estas reformas en materia de arren-- damiento no han venido sino a provocar una serie de si-- tuaciones sociales que del todo son negativas tanto pa-- ra los propietarios de las fincas como para los propios inquilinos y población en general deshabitada.

El problema se plantea así: en aras de contro-- lar el injusto abuso de algunos propietarios, el legis-- lador reformó todo el capítulo IV del Título Sexto del-- Libro Cuarto del Código Civil, que se refiere al contra-- to de arrendamiento para fincas urbanas destinadas a ha-- bitación. El espíritu principal de estas reformas fue -

proteger al inquilino respecto de un aumento desproporcionado en el monto de las rentas y de un desalojamiento imprevisto e inoportuno. Sin embargo, la protección ha sido tal que el problema se ha revertido en contra de los propios inquilinos, pues desgraciadamente impera una desconfianza sin precedentes por parte de los inversionistas en materia inmobiliaria que incide en una escasez de vivienda como nunca se había sufrido en nuestro país.

### 3.- CONSECUENCIAS DE LAS DEFECTUOSAS DISPOSICIONES JURÍDICAS EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO.

- a).- Se dejaron de llevar a cabo los contratos relacionados con arrendamiento respecto de fincas urbanas destinadas a la habitación, por el lógico temor de los propietarios.
- b).- Las viviendas que se están desocupando se conservan vacías por la inseguridad y lo incosteable que resulta arrendarlas nuevamente.
- c).- A toda costa se está pretendiendo por los arrendadores dar por terminados los contratos de arrendamiento, lo que ha provocado una actividad judicial sin precedentes motivando, inclusive, la creación de los tribunales de arrendamiento para dirimir --

controversias en materia inquilinaria.

- d).- Los que no han logrado rescindir los contratos sujetos a rentas congeladas han optado por abandonar sus propiedades en manos de los inquilinos sin procurar el mínimo de mantenimiento provocándose el terrible deterioro de las viviendas.
- e).- Se ha pretendido cambiar el régimen jurídico de los inmuebles a regímenes de propiedad en condominio, por lo que los inquilinos que carecen de medios para adquirir una vivienda han tenido que desalojar aumentando el índice del déficit habitacional.
- f).- No se invierte en construcciones destinadas a viviendas en arrendamiento, motivando el estancamiento de la industria de la construcción que ha de crear fuentes de empleo.
- g).- Se ha dejado la carga de la solución del problema únicamente a la acción gubernamental, apartándose casi totalmente la iniciativa privada de esa actividad.
- h).- Ha provocado la falta de ingresos al Estado por concepto de impuestos y derechos que originan los contratos de arrendamiento, además de que catastralmente los inmuebles con rentas congeladas siguen pagando impuestos prediales en proporción al

monto de su renta y que para 1948, la mayoría de estos no superaban los \$ 500.00 mensuales.

#### IV.- EL ACAPARAMIENTO DE LA TIERRA URBANA EN EL PAIS -- CON FINES ESPECULATIVOS.

En todo el país, este fenómeno ha provocado - que 14 millones de personas tengan sus casas asentadas ilegalmente en terrenos ejidales o propiedad de la nación.

Poblaciones como la Ciudad de México, la Zona Metropolitana del Estado de México, Monterrey, Guadalajara, Ciudad Juárez, Mexicali y casi todas las capitales del país, sufren este grave problema de irregularidad en la tenencia de la tierra.

El acaparamiento de tierra por gente económicamente poderosa, origina adquisiciones de tierras baratas, alejadas, en los ejidos o de manos de particulares - que cometen los más terribles fraudes constituyéndose así uno de los problemas más graves de la nación.

Anunció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que para contrarrestar esta situación, todas las Ciudades cuya población sea superior a los 50,000-- habitantes deberá contar con reservas territoriales para resolver el problema de escasez de vivienda.

Además, agregó la Secretaría, en el interior de las principales ciudades del país, (incluida la Capital de la República), importantes áreas de tierras urbanas dotadas de todos los servicios, mayoritariamente de propiedad privada, permanecen desocupadas en espera de un aprovechamiento redituable.

En contrapartida cuando se provocan los asentamientos irregulares, éstos se realizan sobre terrenos que no tienen servicios, y después sus habitantes exigen a las autoridades gubernamentales que se les dote de ellos, motivando serios problemas como los que se presentan en las zonas precarias de los centros de desarrollo demográfico del país.

La dotación de servicios públicos urbanos como el suministro de agua potable, drenaje, energía eléctrica, pavimentación, alcantarillado, alumbrado, vigilancia, etcétera, es ahora uno de los grandes retos a superar en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y las demás importantes ciudades de la nación. En este aspecto se pretende que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), realice todas las actividades tendientes a regularizar jurídica y administrativamente estos predios ocupados.

**CAPITULO TERCERO**  
**PANORAMA LEGAL Y ADMINISTRATIVO**  
**EN RELACION AL PROBLEMA HABITACIONAL**  
**EN MEXICO**

Resulta esencial analizar lo que a la fecha-- nuestras autoridades tanto legislativas como administrativas han realizado en materia habitacional, pues constituye el punto de partida para poder realizar una crítica seria posteriormente. Por tanto exponemos en este capítulo las principales leyes y disposiciones que se han expedido al efecto así como las acciones administrativas que en el orden práctico han abordado este problema.

## I.- LAS LEYES DE VIVIENDA EN MEXICO.

### 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Dos son los principales preceptos que en nuestra Constitución se refieren al derecho de vivienda; a saber: el artículo cuarto, párrafo cuarto y el artículo 123 apartado A fracción XII y apartado B fracción XI inciso f).

El primero de ellos eleva a rango de garantía constitucional el derecho que tiene toda familia de gozar de una vivienda digna y decorosa. Al efecto el precepto establece:

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La --

ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

En el análisis a esta disposición, encontramos los siguientes elementos:

a) El derecho que tiene toda familia de gozar de una vivienda digna y decorosa. Hemos de resaltar -- que el precepto en cuestión se refiere a "toda familia" y no "todo mexicano" o toda "familia mexicana", significándose con esto que el constituyente ha considerado -- que es un derecho del que no sólo los mexicanos pueden gozar, sino que toda persona que habite en nuestro territorio y por ese sólo hecho quedará protegido constitucionalmente para ser sujeto de una vivienda.

b) La vivienda ha de ser digna y decorosa. Entendemos aquí que se ha querido emplear dos conceptos - que precisan las características mínimas que debe tener toda vivienda. La palabra digna, viene del latín ----- "dignus" que significa lo que es correspondiente a proporcionado a la condición de una persona. Decorosa, adjetivo que deriva del latín vulgar "decorus" que denota estimación, honor y respeto o reverencia hacia una persona o cosa.

c) La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Esto ---

constituye la base constitucional para la expedición de la ley reglamentaria que es la Ley Federal de Vivienda, misma que, como veremos más adelante, contempla los --- instrumentos y apoyos que han de servir para el desarrollo y progreso nacional en materia de vivienda.

A continuación transcribimos el comentario -- que respecto a esta disposición el maestro Santiago Barajas Montes de Oca, realiza. "¿Qué se pretende en rigor con su inclusión en el artículo cuarto constitucional? Hacer conciencia en el ciudadano, en el jefe de -- familia, en el funcionario público o privado, en el hombre de negocios (industrial), comerciante, empresario en general) sobre la necesidad de que toda familia mexicana--- na cuente con habitación digna, evitando en forma gradual los asentamientos humanos irregulares, la convivencia en tugurios o en habitaciones improvisadas, pues la evolución a que ha llegado la población mexicana ya no puede permitir este deterioro social ni puede prolongar se por más tiempo el cúmulo de problemas que representa su solución".<sup>1</sup>

El artículo 123 apartado A fracción XII y --- apartado B fracción XI inciso f), en materia laboral, -- fundamenta constitucionalmente la obligación de toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra-

---

1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México-- 1985. Pág. 13.

clase de trabajo, de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas mediante la aportación hecha a un fondo nacional de vivienda creándose al efecto el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

En cuanto a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (apartado B), nuestra Constitución establece la obligación del sector público, en materia de seguridad social, de proporcionar a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento y venta. También se asienta la base para la creación del Fondo de la Vivienda del Instituto de seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

## 2.- LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

Como señalábamos anteriormente, en base al artículo cuarto, párrafo cuarto de la Constitución, se ha expedido su ley reglamentaria bajo la denominación de "LEY FEDERAL DE VIVIENDA"<sup>2</sup>. Esta ley consta de 8 capítulos y cuenta con 64 artículos más 3 transitorios. A continuación presentamos las principales disposiciones de esta importante ley.

---

2) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1984.

En primer término establece los lineamientos generales de la política nacional de vivienda; a saber:

- 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 evitar la especulación de suelo urbano;
- III.- Ampliar los mecanismos de financiamientos para la vivienda;
- IV.- La articulación y congruenciade 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 del Sistema Nacional de Vivienda;
- V.- La coordinación de los sectores público, social y -- privado para estimular la construcción de vivienda en---renta;
- VI.- El mejoramiento del inventario de la vivienda urbana y rural;
- VII.- El mejoramiento de los procesos de producción de-- vivienda;
- VIII.- El impulso a la función de la vivienda como un---factor de ordenación territorial en los centros de pobla-

ción;

IX.- Apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda;

X.- Apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda;

XI.- Integración de la vivienda en su entorno ecológico;

XII.- La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción; y

XIII.- La información y difusión de los programas ----- públicos habitacionales. (ART. 2).

Se establecerá 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. (ART. 3).

Para el desarrollo de esta política habitacional, la ley señala cuales serán los instrumentos y apoyos que el gobierno federal debe proporcionar;

I.- La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de vivienda;

II.- Las normas para operar y conducir las acciones de las dependencias y entidades en materia de tierra para-

vivienda;

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

IV.- Normas y tecnologías para la vivienda;

V.- Normas para el otorgamiento de créditos y asignaciones de vivienda;

VI.- Promoción y fomento de construcción de vivienda de interés social para destinarla al arrendamiento; y

VII.- Las bases de coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública federal con los gobiernos de los estados y municipios así como con los sectores social y privado para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda. (ART. 4).

El artículo 6° precisa las facultades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de vivienda y que corresponden al cumplimiento de la política habitacional que señala el citado artículo ---- 4°. Las principales atribuciones son:

I.- Formular, conducir, evaluar y coordinar las políticas, programas y acciones con la finalidad de satisfacer necesidades habitacionales con las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal así como promover los programas para vivienda en arrendamiento;

II.- Intervenir en la formulación y presentar a la Se--

cretaría de Programación y Presupuesto los proyectos de presupuestos anuales de las entidades de la Administración Pública Federal;

III.- Coordinar el Sistema Nacional de Vivienda;

IV.- Vigilar que las entidades conduzcan sus actividades conforme a esta ley y al programa sectorial de ---- vivienda;

V.- Fomentar la producción y distribución de materiales de construcción;

VI.- Intervenir en la regulación del mercado de tierra para vivienda;

VII.- Fomentar la constitución de organizaciones comunitarias, sociedades cooperativas y otras de esfuerzo solidario para la producción y mejoramiento de vivienda;

VIII.- Integrar las normas de diseño y tecnologías de-- construcción de vivienda;

IX.- Presentar toda la información y estadística en materia de vivienda;

X.- Coordinar las acciones habitacionales en caso de--- siniestro;

XI.- Organizar y fomentar investigaciones en materia ha bitacional;

En cuanto a la programación en materia habita cional el capítulo segundo de la ley, hace referencia-- al sistema de programación de acciones por parte de las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, misma que incluye la coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios y la concertación con los sectores social y privado.

Las acciones públicas federales se programarán mediante tres tipos de programas, a saber:

- a) PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA.
- b) PROGRAMAS INSTITUCIONALES DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- c) PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.

El contenido del Programa Sectorial se puede sintetizar en los siguientes puntos: (ART.9).

- I.- El diagnóstico de los problemas habitacionales del país;
- II.- Los objetivos que se persigan y que regirán el desempeño de las acciones habitacionales;
- III.- La estrategia general que comprenderá las acciones básicas;
- IV.- Los lineamientos para la programación institucional y anual con el señalamiento de metas y recursos;
- V.- La articulación del programa con el gasto público;
- VI.- Las bases de coordinación con las entidades federales y los municipios;
- VII.- Las bases de concertación con los sectores social y privado;

VIII.- El manejo de instrumentos de política económica y social;

IX.- La ejecución de proyectos estratégicos.

Sólo falta señalar, en síntesis, que la Ley-- Federal de Vivienda regula en sus capítulos III a VIII, las siguientes cuestiones:

- 1.- La regulación y rectoría del Estado de la adquisición de tierra destinada a la satisfacción de necesidades habitacionales.
- 2.- La regulación y rectoría del Estado en la producción y distribución de materiales de construcción para vivienda.
- 3.- Establecimiento de normas y tecnologías para la construcción de vivienda.
- 4.- Política crediticia y financiera para la vivienda.
- 5.- Fomento y apoyo para la constitución de sociedades-cooperativas y otras formas de organización solidaria.
- 6.- Las bases de coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios y las de concertación con los sectores social y privado.

3.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial--

de la Federación el día 26 de mayo de 1976 y su promulgación obedece a las reformas realizadas a nuestra Constitución mediante decreto expedido por el entonces Presidente de la República Lic. Luis Echeverría el día 29 de enero de 1976, en el cual, el artículo 27 párrafo --tercero fracción XXIX, inciso c) fue modificado y el --artículo 115 se adicionó con las fracciones IV y V, todas en el sentido de fundamentar constitucionalmente la regulación del ordenamiento y normatividad de los asentamientos humanos en los centros de población y el establecimiento de reglas para el uso, destino, provisiones y reservas de tierras y aguas.

Se entiende por "asentamiento humano", "la radicación de un determinado conglomerado demográfico con el conjunto de sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma-- los elementos naturales y las obras materiales que la --integran". ( Artículos 1 y 2 fracc. I ).

La ley que nos ocupa, en síntesis, tiene por objeto tres aspectos fundamentales:

- A).- Establecer la participación de las entidades federativas y municipales con la federación en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
- B).- Fijar las bases para la creación, conservación, me

joramiento y crecimiento de los centros de población; y C.- Establecer las atribuciones que el gobierno federal tendrá para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. Provisiones son áreas--- que serán utilizadas para la fundación de un centro de población; usos, son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población; reservas, son áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento; y destino, son los fines públicos a los que se dedicarán determinadas zonas de un centro de población (Art. 37).

En cuanto al tema de nuestro estudio, es el capítulo V (y último) de la ley, el que hace referencia a la vivienda, bajo la denominación "De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda".

Los aspectos fundamentales que en este capítulo la ley regula, son los siguientes:

I.- Convenios de Coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en materia -- de:

- 1.- Uso del suelo;
- 2.- Creación de reservas territoriales; y
- 3.- Especulación con tierra y vivienda.

II.- Requerimientos de terreno de las entidades federativas que son propiedad federal y que se resumen en ---

tres partes:

- 1.- Trámites correspondientes ante la Secretaría-- de Desarrollo Urbano y Ecología;
- 2.- Otorgamiento de créditos y medios de financiamiento; y
- 3.- Requisitos para la enajenación de bienes a particulares. (Art. 57).

#### 4.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

La Ley General de Bienes Nacionales (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982), constituye el ordenamiento legal que regula el régimen patrimonial del Estado mexicano.

En virtud de que el tema central de nuestro estudio se refiere a la regulación específica de la vivienda, sólo aludiremos la parte relativa de esta ley-- que fija las bases de la propiedad federal que puede -- ser destinada a solucionar el problema habitacional. De este modo, el capítulo destinado a tal efecto es el V-- denominado "De los Bienes de Dominio Privado".

Las distintas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y de los Estados y Municipios tendrán preferencia para que se les pongan a su disposición los bienes de dominio privado. Cuando se --

formaliza esta disposición, estos bienes se incorporan al dominio público que en términos generales son los -- destinados al uso y servicio público. En materia de vivienda, los bienes no adecuados a estos fines comunes, -- serán objeto de actos administrativos de "transmisión -- de dominio a título oneroso o gratuito, según el caso, -- de conformidad con los criterios que determine la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades -- colectivas" (Art. 58, fracc. 1).

Toda transmisión que realice el Gobierno Federal en forma onerosa, deberá ser de contado, a excepción de las enajenaciones beneficiadoras de grupos o -- personas de escasos recursos y cuya finalidad sea la de resolver necesidades de vivienda de interés social. Estas transmisiones se llevan a cabo bajo la modalidad de reservarse el dominio el Gobierno Federal hasta la total liquidación del precio, intereses y demás accesorios, que podrá ser en un plazo de hasta 20 años siempre que se pague en efectivo cuando menos el 10% del precio pactado. Estos beneficios podrán ser extendidos para las -- personas físicas y morales que tengan el propósito de -- realizar proyectos habitacionales de interés social o -- resolver necesidades de vivienda a personas económica--

mente débiles. (Art. 66).

Aunque civilmente estas transmisiones requerirían de escritura pública, el artículo 67 las exime de esta formalidad, siempre que se trate de inmuebles o viendas cuyo valor no exceda de la suma que resulte de multiplicar por 10 el salario mínimo general elevado al año vigente en el Distrito Federal al momento de efectuarse la transmisión (interés social). El segundo párrafo de este precepto establece la posibilidad de afectar inmuebles propiedad de la Administración Pública -- que por su superficie y ubicación pueden ser utilizados para aplicar programas de vivienda por parte de las instituciones públicas o privadas que lleven a cabo actividades de tal naturaleza.

Por último, el artículo 74 establece que "No se requerirá intervención de Notario, en los casos siguientes: ...III.- Enajenaciones que realicen las entidades paraestatales a personas de escasos recursos para resolver necesidades de vivienda de interés social". En este caso se requerirá la intervención de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a efecto de autorizar los contratos privados respectivos para que estos adquieran carácter de escritura pública.

5.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y CODIGO CIVIL PARA EL DIS-

**TRITO FEDERAL.**

Ambos ordenamientos contienen disposiciones - reguladoras del aspecto habitacional en el país. La Ley Federal del Trabajo en sus artículos 136 a 153 fracción II y 337 fracción II, cumplen con lo establecido por la Constitución en su artículo 123 apartados A y B.

De igual manera, el Código Civil regula la -- propiedad en sus artículos 830 a 852 y el arrendamiento en los artículos 2398 a 2459, además de otras figuras - jurídicas que guardan relación íntima con la vivienda, - como la posesión, el comodato, los derechos reales de-- uso, usufructo, habitación, etc.

**6.- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Este ordenamiento tiene su ámbito de validez- espacial limitado sólo al territorio del Distrito Federa- l. Su objeto es "ordenar el desarrollo urbano en el - Distrito Federal, conservar y mejorar su territorio, es tablecer las normas conforme a las que el Departamento- del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para de- terminar los usos, destinos y reservas de tierras, ---- aguas y bosques". (Art. 1).

Ahora bien, como la vivienda va íntimamente--

vinculada al desarrollo urbano, la ley que comentamos - hace referencia a ella y señala que evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular y procurar que todos los habitantes del Distrito Federal puedan contar con una habitación digna, son dos de las tendencias primordiales a que debe dirigirse la ordenación y regulación del desarrollo urbano en el Distrito Federal (Art. 3 fracción X y XI).

En cuanto a las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, señala la ley que éste realizará estudios y ordenará las acciones necesarias para promover la edificación de vivienda de interés social en --- arrendamiento, ofreciendo, igualmente, los estímulos ne cesarios para que los sectores privado y social edifi-- quen o arrienden tales viviendas, pudiendo imponer to-- das las modalidades a la propiedad y todas las limita-- ciones o restricciones a los contratos relativos a la - propiedad inmueble. (Art. 5 y 6).

Para la planeación del desarrollo urbano, que estará a cargo del Jefe del Departamento del Distrito - Federal, la ley prevé la elaboración de un Plan Direc-- tor que lo conforman el conjunto de disposiciones y nor mas para ordenar los destinos, usos y reservas del te-- rritorio del Distrito Federal. En cuanto a vivienda se-

refiere, este Plan deberá contener las políticas encaminadas a lograr una relación entre la oferta y la demanda de viviendas, especialmente aquellas de interés social destinadas a arrendamiento, así como las características y normas técnicas de la vivienda en general. (Arts. 13 a 15).

El Plan Director se integra por:

- I.- Un Plan General que determina los objetivos, políticas, estrategias y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazo que regirán la ordenación y regulación del desarrollo urbano del Distrito Federal.
- II.- Programas operativos que regirán la actuación pública en materias específicas, como la vialidad urbana, la vivienda, etc.
- III.- Planes Parciales cuyos fines serán los establecidos en el Plan Director pero en zonas particulares del Territorio del Distrito Federal.
- IV.- El sistema de información y evaluación que permita el control y seguimiento del Plan General y sus Programas Operativos. (Art. 18).

Por último, en lo que a vivienda se refiere, la ley destina la sección cuarta del capítulo II, que la denomina "De la Vivienda" (Arts. 73 a 78). Se pueden sintetizar en dos aspectos fundamentales:

a) La facultad del Departamento del Distrito Federal para determinar las zonas en que se permita la construcción de viviendas, la clase de éstas, que pueden ser unifamiliares o bifamiliares, plurifamiliares y conjuntos habitacionales, así como las normas a que deben sujetarse; y

b) Que para la construcción de vivienda plurifamiliar y conjuntos habitacionales se requiere la autorización del Departamento del Distrito Federal, y que debe contener las siguientes menciones: I.- Las áreas de los propietarios; II.- Las áreas donadas al Departamento del Distrito Federal que serán mínimo de 10% del total de la superficie del terreno tratándose de conjuntos habitacionales; III.- Las normas técnicas de seguridad y salubridad públicas; IV.- El equipo y mobiliario urbano; V.- La dotación de servicios públicos; y VI.- Las normas técnicas para la valoración de los empleos, zonas de trabajo, valor de la tierra y medios de transporte.

## II.- PRINCIPALES ACCIONES ADMINISTRATIVAS EN RELACION AL PROBLEMA DE VIVIENDA EN MEXICO.

### 1.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El Plan Nacional de Desarrollo del sexenio del

Lic. Miguel de la Madrid, contempla el problema habitacional dentro del apartado séptimo denominado "La Política Social. Desarrollo Urbano y Vivienda".

En primer término establece el esfuerzo conjunto entre la comunidad y el gobierno, mismo que se traduce principalmente en los siguientes objetivos:

1.- Apoyar la superación de las carencias de vivienda urbana y rural a través de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno;

2.- Modificar las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evolución económica al desarrollo social y orientando las acciones de los sectores público, privado, y social por medio de la acción popular concertada.

Para el logro de estos objetivos, las líneas generales de acción que contempla el Plan, son las siguientes:

1.- Evitar la especulación del suelo mediante la constitución de reservas territoriales;

2.- Impulsar la autoconstrucción y la producción de materiales básicos para ello;

3.- Fomentar el desarrollo de tecnologías de la construcción;

4.- Replantear los sistemas de financiamiento; y

5.- Mejorar la coordinación administrativa entre --

los organismos del sector.

## 2.- PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 1984-1988.

Dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se ha elaborado ya el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y siguiendo las políticas del mismo, este programa, en resumen, es del contenido siguiente:

CAPITULO PRIMERO.- "DIAGNOSTICO".- Presenta el análisis cuantitativo y cualitativo de la problemática de la vivienda en cuanto a la concentración, desigualdad, carencias, desajustes, deterioro y escasez tanto de oferta de vivienda como de recursos financieros.

CAPITULO SEGUNDO.- "OBJETIVOS".- Se determinan los objetivos generales y específicos que habrán de orientar las acciones administrativas principalmente bajo el principio de reducir costos sociales en el desarrollo de esta faceta de la sociedad.

CAPITULO TERCERO.- "ESTRATEGIA".- Para el logro de los objetivos que se señalan anteriormente, la estrategia a seguir se integra en cuatro líneas básicas de acción: ordenamiento territorial; ordenamiento en los centros de población; ampliación de la cobertura social de los programas de vivienda y la promoción de sus acciones

con la participación de los sectores público, social y privado.

CAPITULO CUARTO.- "METAS".- Se establecen fundamentalmente en el ámbito económico mediante una estimación global de los recursos necesarios para la instrumentación del programa.

CAPITULO QUINTO.- "PROGRAMACION".- Se incluyen la planeación y programación de las políticas de vivienda, normas para la vivienda, vivienda terminada, progresiva, mejoramiento de vivienda y la producción y abasto de las mismas.

CAPITULO SEXTO.- "CONCERTACION".- Se refiere a las bases de concertación con los sectores social y privado para su colaboración en la solución del problema de vivienda.

CAPITULO SEPTIMO.- "COORDINACION".- Se refiere a las acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, definiendo la acción conjunta de la Federación, Estados y Municipios.

CAPITULO OCTAVO.- "POLITICA ECONOMICA".- Establece los lineamientos y criterios para el uso de instrumentos de política económica y social que se agrupan en tres apartados: instrumentos de política económica y administrativa; instrumentos sectoriales y políticas intersectoriales que serán convenidas para el logro de los objeti-

vos del programa.

CAPITULO NOVENO.- "PROYECTOS".- Desarrolla los proyectos estratégicos del sector, denominados: ciudades medias, programa de vivienda rural, programa de fomento a la autoconstrucción, programa de fomento a la producción y distribución de materiales de construcción, así como - para el mejoramiento de vivienda a través de la organización social, y programa de fomento a la utilización de ecotécnicas para la vivienda.

Las actividades para la instrumentación del presente programa son llevadas a cabo por entidades públicas de los tres niveles de gobierno y por los sectores social y privado. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en su calidad de coordinadora de sector, es la responsable de normar, fomentar, conducir y coordinar su realización.

### 3.- LOS PRINCIPALES ORGANISMOS PUBLICOS CREADOS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE VIVIENDA.

Hemos visto que el crecimiento demográfico y la crisis económica son las principales causas del problema habitacional en México. En virtud de la gravedad que----- en las últimas décadas ha tomado el déficit de vivienda, la Administración Pública Federal ha creado distintos or-

ganismos ( Institutos y Fideicomisos Públicos) a efecto de combatir el problema; entre los principales encontramos los siguientes:

1.- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. ( INFONAVIT).

Este Instituto es el previsto en la fracción - XII, del artículo 123 apartado A, y tiene a su cargo el manejo del Fondo Nacional de Vivienda que se forma con las aportaciones que los patronos hacen para dar cumplimiento a la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores. El INFONAVIT tiene la responsabilidad de operar un sistema de financiamiento que permita a los derecho-habientes (trabajadores subordinados) obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones, la construcción, ampliación, mejoramiento de sus habitaciones, el pago de pasivos contraídos por esos conceptos, y coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad. Este organismo fue creado mediante ley del Congreso publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de abril de 1972.

2.- FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. ( FOVISSSTE ).

El Fondo de la Vivienda ISSSTE, surge por decreto presidencial el 28 de diciembre de 1972; su creación se debe a las modificaciones hechas a la Ley del --

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo referido a vivienda (capítulo VI, art. 54).

Lo más sobresaliente de las modificaciones, se refiere, a la aportación que el Estado hace del 5% sobre el sueldo del trabajador para constituirle un depósito a su favor; la creación de un organismo que coordine y financie programas de construcción de vivienda y finalmente el otorgamiento de créditos unitarios para ampliar, reparar o mejorar la vivienda que posee.

El objeto de este fondo reiteramos, es establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; así como para el pago de los pasivos contraídos por esos conceptos.

### 3.- FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES.

Mediante acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de abril de 1981, se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal, proceder a realizar los actos necesarios a efecto de constituir el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, formalizán-

dose dicha constitución mediante contrato constitutivo de fecha 13 de mayo de 1981.

Bajo la rectoría de las políticas de vivienda-nacionales, el FONHAPO ha participado desde entonces en los procesos de poblamiento que llevan a cabo los sectores populares de más bajos e inestables ingresos. La promoción de programas de vivienda progresiva, el estímulo al mejoramiento de la vivienda y el apoyo a la autoconstrucción, son acciones incorporadas a la política de vivienda oficial. Así respaldado en un patrimonio financiero que fue incrementándose en estos últimos años, pasó a ser el organismo coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el encargado de atender las demandas de vivienda de amplios estratos de la población no asalariada de menores ingresos.

A diferencia de los demás organismos de vivienda en el país que otorgan créditos individuales a personas físicas, el FONHAPO concede créditos colectivos a:

- \*) Organismos de la administración pública central.
- \*) Gobiernos estatales y municipales.
- \*) Organismos de la administración pública paraestatal.
- \*) Instituciones Nacionales de Crédito autorizadas.
- \*) Sociedades cooperativas.
- \*) Organizaciones sociales legalmente constituidas y sociedades mercantiles que realicen programas de vivienda

da.

Estos acreditados canalizan los financiamientos hacia los destinatarios finales que deben ser:

- \* ) Personas físicas mayores de edad, con dependientes -- económicos.
- \* ) Preferentemente no asalariados, que reciben ingresos-- no mayores a 2.5 veces el salario mínimo regional diario.
- \* ) Que no posean propiedad inmobiliaria.

El FONHAPO ha otorgado créditos para el desarrollo habitacional a través de seis tipos de programas. En estos la producción de vivienda se ha concebido como un proceso - basado en la realidad social de la población objetivo.

Estos programas son los siguientes:

- + ) LOTES CON SERVICIOS. Que es la realización de fraccionamientos populares, con dotación de infraestructura urbana básica, sea ésta de carácter unifamiliar o colectiva. Este programa puede incluir la edificación de una vivienda provisional o techo inicial.
- + ) VIVIENDA PROGRESIVA.- Edificación de una vivienda de desarrollo gradual o pie de casa, a partir de un espacio habitable de usos múltiples y una unidad básica de servicios.
- + ) VIVIENDA MEJORADA. Acciones de ampliación, rehabilitación, mejoramiento de las condiciones sanitarias o de ha

bitalidad de viviendas existentes. Este programa puede-- incluir en casos especiales la compra del inmueble habi-- tado o la introducción de servicios urbanos en colonias-- populares que carezcan de ellos.

+) VIVIENDA TERMINADA.- Edificación de viviendas comple-- tas en un proceso único de construcción.

+) APOYO A LA PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE MATERIALES.-- Instalación de pequeñas unidades de producción o parques que fabriquen y distribuyan materiales baratos en apoyo-- a los programas de vivienda o a los autoconstructores en general.

#### 4.- FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS MIEMBROS ACTIVOS-- DEL EJERCITO, FUERZA AEREA Y ARMADA.

Este fondo tiene la misma característica que - el FOVISSSTE. Es manejado por el Instituto de Seguridad-- Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), se-- integra con aportaciones estatales y otorga las presta-- ciones que tanto el FOVISSSTE como el INFONAVIT conceden a sus derechohabientes. Fue creado mediante decreto pu-- blicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28-- de diciembre de 1972.

#### 5.- FONDO DE OPERACIONES Y DESCUENTO BANCARIO A LA-- VIVIENDA.

Este fideicomiso público en el que figura el - banco central como fiduciario coordina y vigila el pro-- grama financiero de la vivienda que en 1983 diseñó el --

Ejecutivo Federal para que en el marco del encaje legal la banca canalice recursos a la construcción y venta de vivienda de interés social. FOVI, aunque de manera marginal, actúa directamente en la construcción habitacional utilizando recursos fiscales o créditos externos.

Así, esta entidad se desempeña como promotor de vivienda y como órgano de dictamen, a través de autorización y apoyo para que con recursos bancarios se financien Programas de vivienda.

#### 6.- COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA- DE LA TIERRA.

Creado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de noviembre de 1974, y cuyas facultades son la regularización de la tenencia de la tierra, programación de los espacios libres para el crecimiento urbanístico, promoción, para la incorporación, la promoción de fraccionamientos urbanos y suburbanos y suscribir escrituras y títulos de propiedad.

#### 7.- FIDEICOMISOS PARA CIUDADES INDUSTRIALES.

Han sido constituidos más de 15 fideicomisos públicos para llevar a cabo ciudades industriales en distintas localidades que conforme al Programa Nacional de Desarrollo Industrial tienen condiciones para registrar una evolución industrial significativa. El objeto princi

pal de estos fideicomisos es asegurar que las plantas industriales contarán con las viviendas para sus trabajadores y las facilidades necesarias por lo que no distorsionarán la estructura y desarrollo de las localidades en que se ubican. Además existe el fideicomiso para el estudio y el fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales.

8.- FONDO DE GARANTIA Y APOYO A LOS CREDITOS PARA LA VIVIENDA.

Esta entidad paraestatal también participa en la programación de financiamiento de vivienda. Es un --- fideicomiso público que tiene como fin garantizar a las instituciones bancarias acreditantes la recuperación de los créditos para vivienda que hayan otorgado; conceder a esas instituciones garantías complementarias; compensar costos de manejo y apoyar, para efecto de liquidez, en caso de mora de los acreditados.

9.- BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS,-- SOCIEDAD ANONIMA.

Se trata de una de las primeras instituciones de crédito que creó el Estado: 7 de noviembre de ----- 1934. Su objeto social es sumamente amplio: mobilizar recursos a obras y servicios públicos; actuar como agente financiero del gobierno, fungir como asesor técnico del sector público y llevar a cabo proyectos de vivienda de interés social. Este banco es el fiduciario en el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, -----

(FONHAPO).

10.- CASA PROPIA.

El 16 de noviembre de 1987, se publicó en el --  
Diario Oficial de la Federación, el Decreto que dió ori--  
gen al programa de vivienda denominado "CASA PROPIA" a--  
efecto de autorizar la ejecución de un programa de adqui--  
sición, por parte de los ocupantes de las viviendas y lo--  
cales comerciales que estén integrados a éstas, preferen--  
tamente aquellas que quedaron sujetas al régimen de ren--  
tas congeladas derivado de los decretos del Congreso de--  
la Unión publicados el 8 de mayo de 1946, 31 de diciem--  
bre de 1947 y 30 de diciembre de 1948, quedando la coor--  
dinación del mismo a cargo del Departamento del Distrito  
Federal, bajo la normatividad de la Secretaría de Desa--  
rrollo Urbano y Ecología y con el apoyo financiero del -  
Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

El programa CASA PROPIA, puede resumir su obje--  
tivo central en el de democratizar la propiedad urbana -  
por la vía de la concertación de intereses entre propie--  
tarios e inquilinos en base a la acción rectora del Esta--  
do. Asimismo, busca fomentar el arraigo de los inquilin--  
os en las colonias y barrios en donde han habitado por--  
largo tiempo, al darles la seguridad que genera la certi--  
dumbre en la propiedad de su vivienda; coadyuvar en la -  
solución de la problemática de inquilinos y propietarios

derivada del sistema de congelación de rentas.

También se estimula la participación comunitaria para el mantenimiento y autoadministración de los inmuebles bajo el régimen de propiedad en condominio, así como para el mejoramiento y rehabilitación de las viviendas en forma posterior, con base a su propio esfuerzo y ahorro.

Adicionalmente se propicia la regularidad jurídica y fiscal de los inmuebles correspondientes, al retornarlos a un mercado real y congruente con sus condiciones, así como incidir en la generación de empleo y reactivación en la planta productiva de la construcción, mediante las tareas de rehabilitación y mejoramiento que en forma posterior se realicen.

#### 11.- COMISIONES DE CONURBACION.

Los complejos que suscitan las conurbaciones-- que son de la competencia concurrente de la federación,-- las entidades federativas y los municipios paraestatales son denominadas "Comisiones de Conurbación", y se encargan-- de la regulación de los asentamientos humanos, tendiendo a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural de las zonas conurbanas.

Estas entidades son organismos públicos de carácter técnico con personalidad jurídica y patrimonio -- propio, creados por decreto del Ejecutivo Federal.

Las comisiones elaboran el plan de ordenación de la zona conurbana; fomentan el aprovechamiento social de los elementos naturales; proponen programas para el desarrollo rural y urbano; promueven la coordinación de las obras federales y gestionan la compatibilidad de los planes estatales y municipales de desarrollo urbano.

**CAPITULO CUARTO**  
**LAS CAUSAS DEL PROBLEMA**  
**HABITACIONAL EN MEXICO; SUS**  
**POSIBLES SOLUCIONES**

La naturaleza del problema social que analizamos, podemos establecerla como "interdisciplinaria", pues en la causa de la crisis habitacional convergen muchos factores de tipo económico, social, político y jurídico. No sería completo ni prudente que pretendiéramos exponer aquí exclusivamente el problema jurídico-administrativo de la vivienda, siendo que resulta también de importancia capital establecer las causas que han provocado la crisis habitacional nacional y que no constituyen precisamente una deficiencia jurídica.

Es por eso que para comprender con mayor precisión el papel que juegan estos factores y en general, de todas las cuestiones que abordamos en el presente capítulo, y sin olvidar que el problema de vivienda, como cualquier otro tipo de problema social, es materia de múltiples posibilidades de discusión, hemos organizado un sistema para su exposición, mediante el cual, podremos seguir con detenimiento el proceso genético de ésta crisis, para continuar después con el análisis técnico de sus repercusiones y por último, pasar a las modestas proposiciones que sustentan el presente trabajo.

Las causas del problema habitacional obedecen en primer término a la crisis económica, al problema de la explosión demográfica y a un

sistema legal-administrativo que no ha respondido a las -- necesidades sociales y económicas del país.

## I.- LA CRISIS ECONOMICA NACIONAL.

Sin precedentes se encuentra actualmente el --- país en el aspecto económico. No se requiere de grandes - conocimientos en la materia, ni ser especialista en administración pública o finanzas para percatarse de la grave situación económica y social en el que el país está des-- cendiendo casi sin posibilidades de recuperación. Basta-- con hacer un pequeño análisis de las necesidades básicas-- que tiene la comunidad para subsistir y confrontarlas con los escasos recursos económicos que puede destinar a ---- su satisfacción, para darse cuenta que la crisis económi-- ca constituye la fuente principal de muchos otros proble-- mas de tipo social, pues un gran sector de la población - carece de recursos para alimentarse, cuidar debidamente-- de su salud, acudir a los centros de educación, vestirse, y sobre todo, para allegarse de una vivienda modesta y -- digna.

Existen, a nuestro criterio, tres grandes causas-- de la crisis económica nacional: la deuda pública, el gi-- gantesco aparato burocrático y la repugnante corrupción - de que hemos sido víctimas en las últimas décadas por el

deficiente nivel profesional y ético de los servidores públicos- que se encuentran al frente de los organismos y dependencias encargadas del problema habitacional.

#### 1.- LA DEUDA.

Efectivamente, en México entre los años de 1970- y 1981, los recursos que obtenía el país provenientes de fuentes externas, como los organismos de financiamiento-- internacionales y los bancos de los países económicamente desarrollados, vinieron a dar apoyo e impulso a los programas de desarrollo económico y social. Sin embargo, a la postre, no han resultado estos empréstitos más que -- una serie de obstáculos en el crecimiento socio-económico del país. Al rebasar los 100 mil millones de dólares, el sólo pago de la deuda ha desviado la atención de las prioridades nacionales, abandonándolas algunas por completo y estancando el desarrollo nacional.

De toda la riqueza generada en un año, para el pago de la deuda externa, se destina el 60%, es decir, -- dos terceras partes de cada peso generado, lo que significa que una tercera parte del ingreso se destina a cubrir necesidades básicas que tiene una nación con cerca - de 82 millones de habitantes con problemas de alimentación, escuelas, servicios médicos, vivienda, etc.

## 2.- EL PROBLEMA BUROCRATICO.

Debido al aumento de la intervención del Estado en los asuntos económicos, principalmente por la "regtoría económica estatal" fundamentada ya en la Constitución General de la República (Art. 25), en el último --- sexenio se produjo un incremento sin precedentes en la población empleada al servicio de la Administración Pública Federal. La satisfacción de los sueldos, desde el empleado de intendencia hasta el Director General o Secretario de Estado, el mantenimiento general de las oficinas de despacho, los gastos que generan las necesidades básicas como papelería y equipamiento mínimo para la prestación del servicio, y en general, todas las erogaciones que se destinan a un organismo público hacen que una gran parte del presupuesto nacional sea empleado en todos estos aspectos, sin poder ser destinado a la construcción y mejoramiento de viviendas o al financiamiento para su adquisición por parte de sectores de bajos ingresos.

## 3.- LA CORRUPCION Y DEFICIENCIAS PROFESIONALES.

La falta de honestidad de algunos de los servidores públicos, es otra de las causas de la crisis econó

mica nacional, si no es que la principal. El desquiciamiento por el poder económico y político ha provocado la conducta incorrecta de algunos altos dirigentes de nuestro gobierno que se traduce en la obtención ilícita de recursos económicos incalculables y que pertenecen a la nación. Personas cuya actividad debe ser proporcionar el servicio, la orientación, la guía y la protección del país, de su soberanía e independencia, no han sino hecho actos faltos de moralidad y delictuosos, que han llevado a la nación a la posición contraria. En aras de su beneficio particular y sin la más mínima ética política, el país se encuentra indudablemente en condiciones económicas, políticas y sociales, que resultan sencillas de explicar pero difícilmente corregibles, si no es que imposible.

Además, otra causa fundamental del problema económico-social y administrativo, se debe a la falta de preparación profesional y técnica de los servidores públicos. Los organismos públicos cuyas funciones son resolver problemas sociales como el de la vivienda, no cuentan con personal debidamente especializado que pueda asesorar y llevar a cabo determinaciones político-económicas que verdaderamente contribuyan a dar soluciones concretas y prácticas que beneficien a los sectores de la población que las requieren. Por ello, no se debe permitir ya que se encuentre el frente de nuestro gobierno, gente

sin escrúpulos y sin la preparación debida que siga deteriorando nuestra economía. La obtención del poder implica un fuerte espíritu de servicio, de responsabilidad, -- de colaboración y de honestidad. Gran parte de nuestros males se curarán cuando la selección de nuestros dirigentes sea con plena conciencia de que son las personas idóneas tanto intelectual como moralmente y que están capacitadas para tomar la dirección de las acciones gubernamentales para el desarrollo integral del país.

## II.- REPERCUSIONES EN MATERIA HABITACIONAL DE LA CRISIS-ECONOMICA.

Podemos plantear dos consecuencias básicas de una crisis económica como la que padecemos: un descenso en el Producto Interno Bruto y consecuentemente el deterioro del poder adquisitivo (baja en el producto per capita).

De 1970 a 1980, las cifras que se refieren al Producto Interno Bruto, revelan un ligero ascenso pero basándose únicamente en la venta de petróleo y la negociación financiera con organismos y estados extranjeros. No obstante, todo el sistema económico sufrió una grave depresión a partir del segundo semestre de 1981, -- debido fundamentalmente al yugo de la presión constante-

de los organismos financieros y del propio gobierno estadounidense, que es nuestro principal acreedor.

Proporcionalmente el Producto Per Cápita, ascendió de 1970 a 1982. Sin embargo, de este año a la fecha el comportamiento ha sido negativo. En 1970 el Producto Per Capita fue de 46,764 pesos, elevándose en 1982, a 64,463 pesos, pero para 1988, descendió a 59,496 pesos, es decir, sufrió una pérdida del 13.1%.

Como ejemplo de lo que ha sufrido el país en la esfera productiva de vivienda, tenemos los reportes últimos de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, que indican que la industria de la construcción es de las más dañadas por la crisis. Opera al 30% de su capacidad y es la rama industrial más desprotegida. Ochocientas constructoras se encuentran a punto de cerrar puesto que desde hace más de un año no son contratadas para realizar obras nuevas, principalmente, de conjuntos habitacionales de interés social. (Diario "EL FINANCIERO", 22 de febrero de 1989).

En cuanto al poder adquisitivo, la consecuencia es lógica: se ha imposibilitado materialmente a la mayor parte de la población para adquirir, construir o rentar una vivienda con los mínimos servicios. Si del in-

greso que obtiene una persona "asalariada" aproximadamente el 80% lo destina a la alimentación, la educación, la salud, vestido etc., significa que sólo un 20% lo podrá destinar a la vivienda; y por otro lado, podemos entonces imaginar la trágica situación en que se encuentran las personas que no cuentan con un trabajo fijo, ni con salario seguro y cuyos ingresos a penas si alcanzan para la alimentación.

En fin, con relación a los ingresos de la población, podemos decir a grandes rasgos, que éste se distribuye de una manera inequitativa, a causa de la desestabilización económica producida por una deuda pública agobiante, lo que ha traído como consecuencia la falta de fuentes laborales, que dejen en posibilidad a un mayor número de personas, de participar en el mercado de la vivienda.

ANOS	NUMERO DE HABITANTES	PRODUCTO INTERNO BRUTO	PRODUCTO PER CAPITA.
1970	48 225 238	2 255 183	46 764
1976	58 597 125	3 233 415	55 180
1982	70 573 944	4 831 689	68 463
1988	81 604 758	4 809 171	59 496

FUENTE: Elaborado con datos del BANCO DE MEXICO y de la SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. ( INEGI ).

### III.- EL PROBLEMA DEMOGRAFICO.

En el capítulo segundo de este estudio, analiza mos que la población en las principales ciudades del --- país va en ascenso con un ritmo de crecimiento sostenido y acelerado. Para 1994 se espera para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, una población de más de 23- y medio millones de habitantes y para el año 2000 cerca- de los 27 millones. El acelerado ritmo de crecimiento de la población ha convertido a la ciudad en un mercado ca- da vez más importante de bienes y servicios, resultante- de la concentración de los servicios de la administra--- ción pública, de salud, de educación, de diferentes di-- versiones, vías de comunicación, etc., lo cual atrae a-- grandes masas de la población de zonas rurales a zonas-- urbanas, provocando el enfrentamiento a una disponibili- dad de tierra y vivienda limitada física y económicamen- te.

A nivel nacional, el Centro de Impulso de la-- Construcción y la Habitación, Asociación Civil, ----- ( CIHAC ), indica que existen en inventario 16,350.7 uni dades para una población general de 81 millones 604 mil- habitantes aproximadamente en el año de 1988.

---

**MEXICO. Disponibilidad de vivienda.**


---

Miles de Unidades

---

	INVENTARIO	POBLACION	DENSIDAD DOMICILIARIA
1970	8 286.4	48 225 238	5.8
1980	12 074.6	66 846 833	5.5
1982	13 053.2	70 573 944	5.4
1988	16 350.7	81 604 748	5.0
	VARIACION PORCENTUAL		
1970-1980	45.7	38.6	
1980-1982	8.1	5.6	
1982-1988	25.3	15.6	
1970-1988	97.3	69.2	

---

FUENTE: Mercado Mexicano de la Construcción.(CIHAC).

#### IV.- EL PROBLEMA JURIDICO ADMINISTRATIVO.

El punto de partida para hacer una crítica fundada del problema habitacional en materia de legislación, consiste en que éste no está resuelto. La grave situación por la que atravesamos, principalmente en las zonas urbanas, son muestras evidentes de que tanto la legislación como las acciones administrativas que están en vi

gor no corresponden a la realidad habitacional mexicana.

El espíritu social de los preceptos constitucionales 4° y 123 en materia de vivienda, el primero, en el sentido de establecer como garantía individual el derecho que tiene toda familia de gozar de una vivienda -- digna y decorosa, y el segundo, también como garantía social, establecer la obligación de todo patrón de proporcionar habitaciones a sus trabajadores (ya sea del sector privado o del público), constituye efectivamente un importante avance social, que fundamenta ya todo un sistema legal y administrativo que ha de servir para el desarrollo del país en materia de vivienda; lo mismo podemos afirmar de la Ley Federal de Vivienda, que es producto de un gran esfuerzo del legislador por atender satisfactoriamente la necesidad elemental de la habitación; igualmente la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Bienes Nacionales, así como la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, que pretenden regular, en sus partes conducentes, el problema de la vivienda en los -- ámbitos federal y local. El problema jurídico y administrativo con que nos encontramos, consiste en la inaplicabilidad en el orden práctico de las disposiciones que hemos señalado. La legislación vigente no cuenta con una depurada técnica jurídica, que garantice la justicia y la positividad de dichas leyes. La Ley Federal de Vivien

da, y los demás ordenamientos de carácter administrati--vo referidos a la habitación, gozarán de un espíritu ---equitativo pero adolecen de observancia.

La causa fundamental de la inaplicabilidad--señalada la encontramos en dos aspectos fundamenta- ----les: la falta de recursos económicos para llevarla a ca--bo y la escasa preparación técnica, sociológica y polí--tica tanto del legislador (como creador del imperativo)-como del personal que se encuentra al frente de los orga--nismos y dependencias creadas al efecto (aplicadores de--la ley). Un ejemplo, para ilustrar esta reflexión: la --Ley Federal de Vivienda, el Plan Nacional de Desarrollo--1983-1988, el Programa Sectorial de Vivienda, el Progra--ma Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, - todos contemplan la "concertación" como medida para la -solución del problema de vivienda. La colaboración de --los sectores social y privado con el público en la aten--ción de las necesidades sociales básicas, es esencial pa--ra el desarrollo del área que se intenta solucionar. La--cuestión es la siguiente: con qué recursos el gobierno -mexicano va a contratar con empresas privadas que produz--can materiales de construcción y realicen las edificacio--nes correspondientes, si hemos visto que por inactividad están a punto de cerrar 800 constructoras en el país, y que son las únicas con capacidad técnica y económica pa--

ra llevar a cabo proyectos habitacionales tan importantes tanto por los recursos económicos que se invierten - como por los humanos que se requieren para su ejecu-----ción. Esta es una muestra, entre muchas otras que podemos citar, de que desgraciadamente las leyes promulgadas no pueden aplicarse satisfactoriamente debido a que su elaboración obedece a criterios de individuos y grupos - conocidos como "tecnócratas", (denominación peyorativa - de quienes tienen a su cargo la función legislativa y -- ejecutiva y que se detentan el poder desde hace ya va---rias décadas.) y que no concuerdan con nuestras posibi--lidades y carencias reales, tales como la falta de re---cursos económicos, la ineficaz canalización de los existentes, la escasa preparación técnica del servidor público, etc.

La acción legislativa y político-administrativa de un gobierno, debe ser con un profundo conocimiento de las necesidades sociales. (Véase capítulo primero, numeral III.- "El Fundamento Jurídico de la Vivienda.")

## V.- PROPOSICIONES.

Hemos realizado hasta ahora un breve análisis de las causas fundamentales de la crisis habitacional -- por la que atravesamos. Ya vimos que el principal factor que desajusta todo el equilibrio financiero, social, político y hasta el jurídico (que es el que nos interesa), es el de la crisis económica nacional, cuyos orígenes -- son la deuda externa, la burocracia y la corrupción. Ya en su momento respecto de ésta última, hicimos los comentarios pertinentes. De igual modo, como factores determinantes de ésta problemática habitacional están: la -- terrible explosión demográfica y el problema jurídico -- administrativo.

Estamos pues, con todos estos elementos, en posibilidad de exponer las modestas proposiciones que han de -- dar valor al presente estudio. Cabe mencionar, que por -- la complejidad del problema de vivienda en el país, no -- ha resultado sencillo proponer una serie de posibles soluciones, puesto que tratar de corregir un aspecto que -- está deteriorando el desarrollo de la comunidad, trae -- consigo la imposibilidad y el riesgo de dejar de velar por otros renglones que permitan mantener un ritmo "adecuado" de crecimiento económico y social.

Para exponer las proposiciones que más ade----

lante se precisan, las hemos dividido éstas en tres grandes grupos a saber: a) las que se refieren a la materia económica; b) Las que se refieren al problema de la explosión demográfica; y c) Las que aluden al problema Jurídico-Administrativo, que son las que merecen especial atención, y que expondremos con detenimiento para su debida comprensión.

La primera y fundamental proposición, en materia económica consiste en la reducción del enorme aparato burocrático existente en materia de vivienda, que como hemos señalado anteriormente, provoca el desvío de recursos estatales que pueden ser destinados a un fondo único y aplicarlo a acciones de construcción y rehabilitación de vivienda. Para esto, se requiere la creación de un organismo público "único" de vivienda que se encargue de todo el problema habitacional en el país y que atienda las necesidades de vivienda de todos los sectores de la población, (la vivienda obrera, la vivienda popular y la vivienda militar). Se trata de una institución con personalidad jurídica y patrimonio propio (creado por ley o decreto en los términos de la Ley General de Entidades Paraestatales, dependiente de la SEDUE, como cabeza de sector) que lleve a cabo todas las gestiones, operaciones y funciones, financieras, crediticias, administrativas y jurídicas que en materia habitacional-

hasta ahora, se han encargado a una infinidad de organismos y que han provocado el descontrol estatal tanto en la materia económica como en la administrativa.

Evidentemente, que para darle un fundamento jurídico a este organismo, es necesario realizar las reformas correspondientes a la Constitución, de tal modo que se prevea la expedición de una ley que cree este organismo único, así como la unificación de los "Fondos Nacionales de Vivienda" previstos en el artículo 123 apartados A y B de nuestra Carta Magna, para constituirse en un Fondo Unico Nacional de Vivienda, cuyos recursos sean administrados por el organismo único de vivienda, que podrá denominarse "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda".

Este instituto tendría el carácter de Organismo Público Descentralizado, como ya se dijo, y de personalidad de acuerdo con el artículo 25, fracción II, del Código Civil que al efecto establece: "Son personas morales...II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley." De igual modo los artículos 27 y 28 del propio código, regulan a las personas morales en cuanto al ejercicio de los derechos y obligaciones de que pueden ser sujetos así como al régimen de funcionamiento al cual se someten. El artículo 27, establece: "Las personas mora-

les obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley ó conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos." "Art. 28.- Las personas morales se registrarán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos."

En cuanto al patrimonio del instituto, éste -- puede constituirse de la siguiente manera:

1.- Con el Fondo Unico Nacional de Vivienda que se integre con las aportaciones que deban hacer los patronos;

2.- Con las aportaciones y subsidios que deba hacer el Gobierno Federal;

3.- Con las aportaciones que deban hacer los Gobiernos de los Estados y de los Municipios;

4.- Con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título, incluyéndose aquí los provenientes de la fusión que se haga con los demás organismos públicos encargados de la vivienda; y

5.- Con los rendimientos que obtenga del manejo de los recursos por la inversión;

Hacemos incapie en que los beneficiarios (ob<sup>r</sup>eros, campesinos y el "sector popular"), no contribuyen con su aportación, debido a que como ya analizamos, el salario que perciben está sumamente deteriorado y no pue

den destinarse suma alguna para resolver el problema habitacional que les aqueja, y además se trata de un problema de responsabilidad social y debe ser prestado como un -- servicio público.

En lo relativo a las funciones principales de este instituto, podemos reducirlas a las siguientes:

1.- Administrar el Fondo Unico Nacional de Vivienda;

2.- Operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores privados y públicos, así como a los miembros del Ejército, y clases desprotegidas, no asalariadas, obtener crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, ampliación ó mejoramiento de sus habitaciones; y

3.- Financiar programas y coordinarlos para la construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas por las personas señaladas en el párrafo anterior.

La organización del instituto puede ser de la siguiente manera: Una Asamblea General, con representantes de los sectores obrero, popular, militar y estatal; un Consejo de Administración, con las mismas representaciones; ya que todo organismo público descentralizado, tiene en su consejo de administración, como presidente del mismo, al titular de la Secretaría de Estado, que lo agrupa en un sector, según la Ley General de Entidades Paraestatales y la Ley Orgánica de la Administración----

Pública Federal; Un Comité de Vigilancia; y Delegaciones Regionales que permitan tener actualizada la información en toda la República.

Esto es, a grandes razgos, lo que este organismo único de vivienda pudiese desempeñar, y estamos conscientes de que la transformación administrativa y los procesos legales y técnicos para la adecuación de todo el sistema habitacional hasta ahora existentes, a este nuevo que hemos propuesto, no resultaría sencilla de llevar a cabo, pues esto implica un cambio radical en el sistema político, económico y jurídico; ~~sin embargo~~, estamos convencidos que con el tiempo, al irse adecuando las disposiciones relativas e irse organizando administrativamente en función a este nuevo sistema habitacional, llegaríamos, además de estar en posibilidades de destinar mayores recursos económicos a la vivienda, a tener un mayor control funcional de todos los mecanismos económicos y administrativos, que proporcionaría a un gran sector de la población una mejor calidad de vida.

Y la segunda propuesta que tenemos en materia-económica, como consecuencia de la anterior, consiste en incrementar el apoyo financiero para la adquisición, mejoramiento y alquiler de vivienda de los sectores de población de bajos ingresos, principalmente por parte de las Instituciones Nacionales de Crédito, que con apoyo -

del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), puedan concretizarse y ajustarse a las necesidades populares. Cabe mencionar que el pasado 22 de mayo de 1989, el diario "El Economista", publicó que se dará apoyo bancario a la vivienda; pues destinarán para créditos hipotecarios 1.2 billones de pesos; Banamex --- tiene un presupuesto de 600 mil millones de pesos que--- incluye un bono de vivienda (BONOVI). Bancomer prepara un proyecto similar y otras instituciones como Banca --- Confía que en la actualidad tiene 150 mil millones de -- pesos invertidos en vivienda popular y media, han gi--- rado instrucciones para preparar el otorgamiento de nuevos créditos para este fin. Desafortunadamente para los--- económicamente débiles, esta noticia no constituye nin--- gún aliento, pues se estableció que estas acciones están diseñadas para personas casadas, de máximo 40 años de edad y con ingresos alrededor de los 5 millones de pesos mensuales, lo que quiere decir que se trata de mejorar a las - clases medias superiores, pues con ese sueldo, ellos pueden construir, adquirir o alquilar una buena vivienda, - quedando excluido un gran sector de la población, que --- es el que requiere la ayuda, pues lo anterior es abrir - créditos solamente a quienes pueden pagarlos.

De cualquier manera, la idea de estas instituciones nos demuestra que existen fondos de Bancos del Estado que pueden destinarse para la vivienda popular.

En cuanto al problema de la explosión demográfica tenemos en claro que el déficit de vivienda va íntimamente vinculado al índice demográfico, pues bien, -- hay que seguir por allí; el gobierno federal debe evitar -- a como dé lugar, el crecimiento poblacional en las -- grandes urbes del país, principalmente por la inmigración campo-ciudad. Estas llegadas en masa se deben fundamentalmente a las escasas posibilidades de desarrollo que sufren los trabajadores del campo; por eso, se debe conceder un mayor apoyo e impulso al agro mexicano, además de que constituye la fuente primordial de la alimentación, y por ende, una de las bases fundamentales para el desarrollo económico y social del país, evitando, así -- mismo, el abandono de la actividad agraria; así, se darán mejores condiciones de vida a los campesinos, proporcionándoles los medios suficientes para su subsistencia en el campo y con ello no continuarán las inmigraciones que obedecen al deseo de abrirse camino en las ciudades, lo que contribuirá a disminuir las necesidades habitacionales urbanas, pues hasta ahora, no hemos podido atender -- las ya existentes.

Por otro lado, no se debe abandonar la idea de la descentralización industrial en los centros urbanos -- a fin de evitar que sigan siendo foco de atracción para los asentamientos irregulares de trabajadores y sus fa--

milias, pues estos grupos vienen a agravar el congestionamiento humano de las grandes ciudades del país, tales como el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

Además el problema de la explosión demográfica se debe también al alto índice de natalidad de nuestro pueblo, - por lo que deben continuarse los programas de control de nacimientos dentro del marco de libertad que garantiza a la pareja nuestra Carta Magna.

Entremos pues, en materia jurídica. Hemos dicho que todo nuestro sistema legal y administrativo, no corresponde ni ha resuelto el problema habitacional en el país. Con todo lo expuesto hasta ahora, nos percatamos que es necesario el análisis a mayor profundidad, de la normatividad inherente al desarrollo urbano y la vivienda, en la búsqueda de una evolución permanente del derecho urbano y de la legislación en materia habitacional.

El desarrollo urbano y la vivienda, constituyen las necesidades básicas en que se manifiesta la calidad de vida del mexicano, son reflejo del desarrollo económico y social del país.

Hasta hace poco tiempo se había tenido la falsa creencia de que la introducción de infraestructura y servicios, daba a la población atendida una mejoría en -

cuanto a su calidad de vida, pero no se había detectado la diferencia existente entre crecimiento urbano y desarrollo urbano. En México, podríamos hablar de que sólo ha ocurrido lo segundo, puesto que desarrollo urbano implica, además de la planeación del crecimiento, la orientación de ésta planeación urbana para lograr mejorar la calidad de vida de los asentamientos.

La falta de capacidad económica, se ha reflejado en las estructuras jurídicas que garanticen un desarrollo urbano planificado, en donde la vivienda, constituye un factor fundamental en la ordenación urbana.

Ya mencionamos en el capítulo III, que las reformas a la Constitución Política que se promulgaron en 1976 a los artículos 27, 73 y 115, dieron las bases para sintetizar las regulaciones al desarrollo urbano, que de modo disperso se venía generando y aplicando.

El artículo 27, facultó al Estado Mexicano para ordenar y regular la fundación, crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población; la reforma al art. 73, en su fracción XXIX-C, fue consecuente con este propósito al facultar al Congreso de la Unión, para expedir la ley que fija la concurrencia de la Federación, de los Estados y de los Municipios en la materia; y el art. 115 definió esta participación.

El reto de atender el gigantesco número de grupos sin habitación, implica una serie de adecuaciones en los diversos factores que intervienen en el proceso de - dotación de vivienda, y desde luego, la parte jurídica, -- no es ajena a este proceso.

Entre los instrumentos jurídicos que se deben- crear para facilitar mayormente las operaciones de vi--- vienda, encontramos los siguientes:

1) La asistencia jurídica a los vendedores potencia les de predios, que ha de transformarse en una gigantes- ca acción de regularización de la tenencia de la tierra, que servirá de base para el inicio de programas para la- adquisición tanto de suelo como de viviendas. El Gobier- no del Distrito Federal, en este aspecto, debe tener --- una participación incondicional.

2) La formulación y aplicación de mecanismos jurídi cos relacionados con el acceso de todos los sectores de- la población a programas habitacionales:

- 1) Para constituirlos en grupos.
- 2) Para reubicarlos si fuese indispensable.
- 3) Para adquirir los inmuebles a su nombre.
- 4) Para obtener su anuencia para desocupar los inmue- bles mientras éstos son rehabilitados y ubicarlos temporalmente en viviendas provisionales (como -- fue el caso, durante la vigencia del Programa ---

Emergente "Renovación Habitacional", como consecuencia de los sismos de 1985).

- 5) Para asignarles viviendas definitivas. (nuevas ó rehabilitadas).
- 6) Para finiquitar el importe del crédito a su cargo.
- 7) Para fijar el monto de sus obligaciones crediticias.
- 8) Para constituir las garantías y seguros de la recuperación del crédito.
- 9) Para escriturar a su nombre tanto las adquisiciones como las hipotecas constituidas sobre las viviendas, y su ágil inscripción en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

Cada mecanismo implica el reconocimiento de derechos y obligaciones por parte de los beneficiarios, y cada uno requiere de un procedimiento de información y asesoría jurídica, que pocas veces se toma en cuenta en programas habitacionales.

Otra de las características que deben tener nuestros ordenamientos, consiste en la búsqueda de procedimientos administrativos más eficaces, flexibles, rápidos y sencillos para el logro de sus objetivos, es decir, debe darse una adecuación real entre los medios y los fines. Entre

éstos procedimientos, encontramos dos de suma trascendencia:

- a) Los acuerdos con autoridades administrativas para simplificar la tramitación de permisos y licencias; y
- b) La concertación (como ya se ha hecho) de honorarios reducidos y reducción en los plazos para la escrituración de las viviendas, con los Colegios de Notarios del Distrito Federal y de todas las Entidades Federativas.

Este renglón es uno de los puntos claves en el desarrollo de la habitación en México. El aseguramiento Jurídico de la propiedad raíz a través de la intervención del Notario (escrituración) se ha vuelto lento, costoso y tedioso, por el cúmulo de trámites que se requieren para la elaboración del instrumento público.

Desgraciadamente se vuelve imprescindible la intervención de dependencias públicas que tienen relación directa con la labor de los fedatarios en el proceso de escrituración. Tal es el caso del Registro Público de la Propiedad, que ha de expedir los correspondientes certificados sobre la existencia ó inexistencia de gravámenes que pesen sobre los inmuebles materia de las operaciones. En el Distrito Federal, se ha convertido en un verdadero problema, la falta de capacitación de los servidores públi-

cos y problemas organizacionales internos dentro del propio Registro Público, pues en virtud de un proceso de cambio funcional en la prestación de este servicio, (actualización de los asientos registrales a los sistemas de cómputo), la expedición de dichos certificados llegan a tardar, si el trámite fue normal, hasta un mes y medio ó dos, y si hubo algún obstáculo, pueden llegar a cerca de un año. De igual modo, la serie de licencias y permisos que se requieren para la Constitución de los Régimenes de Propiedad en Condominio, han desalentado a muchos propietarios de inmuebles cuyas características son favorables para el cambio a dichos regimenes y que la escasa experiencia que dentro de la función notarial hemos tenido, nos ha demostrado que el Régimen de Propiedad y Condominio es un instrumento jurídico con muchísimas ventajas de orden práctico, sobre todo cuando hablamos de los gigantescos Conjuntos Habitacionales de Interés Social.

En cuanto al costo de las escrituras, es importante resaltar que en el trámite normal sobre un inmueble ó persona no comprendido en algún programa especial, resulta por demás costoso. En este sentido, hay que reconocer que ya se han tomado las medidas necesarias para el control de los gastos y honorarios que un Notario puede percibir por el desempeño de sus funciones, pues éstos ya están sujetos a un arancel fijado por el Gobierno del Distrito Federal,-

así como la imposición de límites en el cobro de las escrituraciones, cuando se trata de programas habitacionales -- en beneficio de grupos desprotegidos económicamente.

Toda esta modernización en materia jurídica, debe ser congruente y aplicable con los propósitos expresados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que establece en materia de vivienda los siguientes objetivos:

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

De igual modo, esta "juricidad" debe adecuarse - para facilitar los procesos que intervienen en la dotación de vivienda, fundamentalmente en lo que se refiere a:

- a) Suelo urbano.
- b) Financiamiento.
- c) Simplificación y reducción de gastos de trámites.
- d) Construcción y mejoramiento de vivienda.

El suelo es el elemento primario de la vivienda-

y de este factor estratégico depende el acceso de las mayo rías a una morada digna y decorosa. En nuestro país exis-- te un agudo déficit de suelo apto para el desarrollo urba-- no y vivienda. Esto se debe a que la mayoría de las ciuda-- des se encuentran rodeadas de tierras ejidales, productoo-- del reparto agrario, lo que da origen a la coexistencia de dos regímenes legales: el urbano y el agrario, cuya compe-- tencia es de orden local y federal, respectivamente. Es--- ta situación dificulta la incorporación eficiente de tie-- rras ejidales al desarrollo urbano, a través de la consti-- tución de reservas territoriales por los gobiernos loca--- les, e impide a estos asumir cabalmente el papel rector -- que les corresponde en el desarrollo urbano.

Para combatir este problema, proponemos dos ---- ideas básicas:

A) El hacer efectivas las disposiciones tanto de la - Constitución Política de la República, en el párrafo segun do de la fracción VI del artículo 27 y la fracción VI del artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el - sentido de expropiar, por causa de utilidad pública, los - bienes ejidales y comunales, cuando ésta sea con toda evi-- dencia superior a la utilidad social del ejido. Para coad-- yuvar con este propósito, el Gobierno Federal deberá sim-- plificar los trámites expropiatorios agrarios; y

B) La descentralización definitiva a los gobiernos lo

cales de la gestión directa del suelo urbano ejidal, mediante "la entrega de tierra contra programas de desarrollo urbano y vivienda" y que sean los gobiernos de los Estados y Municipios quienes determinen soberanamente los mecanismos de actuación en la materia, involucrando a los ejidatarios urbanos en los programas mencionados para hacerlos partícipes de sus beneficios.

Por otra parte, será necesario que las ciudades dispongan de suelo para vivienda mediante la utilización de lotes baldíos que se encuentran ociosos, cuyos dueños esperan el incremento de la plusvalía de estos, originada por la introducción de infraestructura y servicios que se realiza con cargo a las contribuciones fiscales que paga toda la comunidad, muy particularmente en el Distrito Federal, en donde la especulación se da en forma evidente, al conservarse terrenos ociosos por un término superior a diez años.

En este sentido, para impedir el mal uso de la propiedad y la especulación del suelo de propiedad privada, será necesario revisar y actualizar las legislaciones estatales urbanas de conformidad con la Ley Federal de Vivienda, la Ley General de Asentamientos Humanos y el artículo 115 Constitucional, y definir el papel de los programas de desarrollo urbano y vivienda.

También, de conformidad con la Ley General de --

Bienes Nacionales, es necesario hacer mas expedita la ---- transferencia de predios del patrimonio inmobiliario federal a los Estados y Municipios para que estos los puedan - considerar en sus programas de vivienda.

En este sentido, también proponemos, que se em-- prenda un programa nacional de suelo para vivienda y desa- rrollo urbano, que incluya tareas preventivas y acciones - correctivas de regularización de la tenencia de la tierra, así como acciones de concertación para promover el mejor - uso del suelo ocioso.

El Plan Nacional de Desarrollo, dispone en mate- ria de financiamiento, facilidades para los demandantes de ingresos medios, mediante plazos y condiciones de pago --- apropiados a su capacidad, en proporción al salario; faci- lidades para abatir costos de los pagos iniciales de engan- che, escrituración y derechos.

En materia de simplificación administrativa, y-- con el objeto de coadyuvar al fortalecimiento municipal, - así como para reducir tiempos y costos en la obtención de- permisos y licencias para la edificación de vivienda, se - requiere un apoyo firme para que los Municipios que lo re- quieran, destinen una oficina ó ventanilla única que agili- se los trámites de licencias para uso del suelo, licen--- cias de construcción, agua, alcantarillado, gas, electri--

cidad, pavimentación, etc. y utilicen formatos únicos y -- de fácil comprensión para los solicitantes. Asimismo, se -- requiere de una capacitación al personal que allí labora, -- en aspectos técnicos, jurídicos y administrativos.

En lo relativo a la construcción de vivienda, es importante considerar al individuo que la va a habitar, -- para evitar el rechazo natural a una arquitectura que le -- es ajena é inconveniente, como ha sucedido en diversas re-- giones del país donde se han construído viviendas con pro-- totipos ideados de tal modo que no corresponden a las con-- diciones geográficas ó culturales de sus habitantes. Sobre el particular, es deseable que los Estados en coordinación con los Municipios y los gremios de profesionales de la --- construcción, elaboren, con asesoría jurídica, los reglame-- tos necesarios en función al tipo de fenómenos a que es-- tán expuestas las diferentes regiones del país.

Y por último, es importante no perder de vista, -- el problema de arrendamiento en el Distrito Federal y en -- algunas entidades federativas que han adoptado sistemas -- jurídicos similares al que está en vigor en esta Capital, -- como Michoacán. Las disposiciones que ahora rigen los con-- tratos de arrendamiento de inmuebles destinados a la habi-- tación, han contribuído a que aumente el déficit de vivien-- das, pues existe un terrible desaliento por la inversión --

en vivienda para alquiler y a consecuencia de esto, la oferta de este tipo de habitación está muy por abajo de la demanda, lo que provoca el abuso de los propietarios estableciendo precios de las rentas muy elevados é injustos. Y por el otro lado, cuando se logran estos contratos, la situación se invierte completamente y la sobreprotección que existe legalmente en favor del inquilino, hace que se generen infinidad de conflictos que en su gran mayoría tienen que ser dirimidos por los tribunales de arrendamiento, en los que se pierde tiempo y dinero, y que en el fondo no resuelven el problema social que aquí planteamos.

Se deben dar mayores estímulos fiscales para impulsar la inversión en este tipo de vivienda; continuar con la elaboración y ejecución de programas permanentes, como el de "CASA PROPIA", que están dando solución a problemas crónicos como el de los inmuebles sujetos al régimen de rentas congeladas en el Distrito Federal, y que están concediendo verdaderas oportunidades tanto para los inquilinos como para los desilusionados propietarios. Para los primeros, en el sentido de adquirir en propiedad la vivienda que han habitado por años y por lo tanto no perder su arraigo al barrio; y para los segundos, reobtener un rendimiento de esa propiedad mediante el pago del precio que por la venta a los inquilinos, éstos le cubren--

con el apoyo del crédito concedido para tal efecto.

La solución no es imposible; radica en la creación de sistemas legales y económicos que proporcionen --- equilibrio entre las partes contrantes contribuyendo así - al incremento del inventario de viviendas destinadas al -- arrendamiento que en muchas ocasiones resultan la única -- opción para las clases sociales medias y bajas.

**CAPITULO QUINTO**  
**CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

PRIMERA

El vocablo "vivienda" es definible de acuerdo -- con el punto de vista de que se trate, pues se puede explicar desde el filosófico, el sociológico, el político y el legal. Dentro del filosófico, concluimos que la vivienda es una necesidad elemental del hombre, que desde su aparición sobre la tierra a buscado satisfacerla y constituye -- unos de los bienes materiales mínimos de protección contra los cambios del medio ambiente. Primero se valió el hombre de la naturaleza, como las cuevas ó árboles, y luego su ingenio lo llevó a elaborar viviendas de toda especie, tamaño y calidad. Paralelamente a la alimentación y al vestido, - la vivienda viene a constituir un bien material "intrínseco a la vida humana". Por eso establecemos: que uno de los bienes mas importantes es la vivienda, pues viene satisfacer la natural necesidad del hombre de habitar.

El fundamento sociológico de la vivienda se puede determinar desde cuatro puntos de vista: de la sociología-económica: recursos estatales e individuales para la procuración de vivienda; de la sociología del derecho: como fuerza social controladora del problema habitacional; de la sociología demográfica: que conocerá las consecuencias-

sociales que sufren las comunidades por los aumentos de --- población y de la sociología política: que estudia los cami- nos trazados por el Estado y los gobernados para solucionar el problema habitacional del país.

El fundamento jurídico de la vivienda lo determinamos tomando como base que el derecho es un conjunto de -- normas que vienen a dar solución a los problemas surgidos - de la realidad social. La vivienda es una de estas realida- des sociales y que está convirtiéndose en uno de los pro- - blemas más graves del país en los últimos años, por ello, - su fundamento legal lo constituye el requerimiento imperioso de ordenamientos legales que regulen con eficacia los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y dentro de este, - la vivienda de que debe gozar toda la población mexicana. -

## SEGUNDA

El problema habitacional es universal. En todas -- las épocas y en todas las regiones del mundo se hace frente al déficit de vivienda. Si en Francia, Inglaterra, Italia, - Alemania e incluso, Estados Unidos, que se entiende son los países superdesarrollados cuyas economías permitiesen solu- cionar sus problemas habitacionales, estos subsisten, pode- mos plantearnos la deplorable situación habitacional que es- tán sufriendo los países del llamado Tercer Mundo, en el que participan Estados tanto de Africa, Asia como de Améri- ----- ca.

### TERCERA

---

El problema de vivienda en México, es uno de los más graves con que se enfrenta el Gobierno Federal, fundamentalmente en las zonas urbanas y conurbanas donde los conglomerados son cada vez mayores y por ende, se reducen las alternativas de dar satisfacción a esta necesidad elemental.

Las necesidades de vivienda, la deficiente conservación de la misma y su mejoramiento ó rehabilitación casi totalmente paralizado, no tienen precedente en la historia del país y hoy tenemos un déficit de más de 9 millones de unidades, para mediados de la próxima década serán cerca de 11 millones 500 mil unidades, de las que el 45% serán par la nueva población y el 55% restante para la reposición de viviendas deterioradas. El crecimiento poblacional es una de las causas del terrible déficit. Se espera para el año 2000, entre 24 y 32 millones de habitantes en el Distrito Federal y desgraciadamente es la zona urbana más afectada por la escasez de vivienda, lo que nos hace concluir que la situación habitacional en nuestra nación es por demás desalentadora.

### CUARTA

---

No obstante, nuestras autoridades han tomado cartas en el asunto y han realizado intentos serios de solución este problema por lo que han expedido ya desde hace algunas décadas disposiciones que han dado fundamento legal a instituciones públicas de vivienda, que desgraciadamente no han solucionado el problema habitacional.

En el artículo cuarto de la Constitución se "garantiza al individuo" su derecho a gozar de una vivienda digna y decorosa. Para ello se deben formular los instrumentos y apoyos que ya han sido establecidos en la ley reglamentaria denominada LEY FEDERAL DE VIVIENDA, que establece en síntesis, las políticas generales de vivienda que comprenden básicamente la programación en esta materia dentro del marco de la planeación democrática nacional. Además, contamos con otros importantes ordenamientos que se refieren a la vivienda, ellos son: LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, LEY FEDERAL DEL TRABAJO, CODIGO CIVIL, LEY DE DESARROLLO URBANO PARA EL DISTRITO FEDERAL, además de una infinita gama de decretos, acuerdos y otras disposiciones de carácter administrativo. Por último, contamos con los organismos públicos encargados de vivienda como el INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, ISSFAM, etc. que colaboran en cierta medida a solucionar el problema habitacional, pero están muy lejos todavía de satisfacer las necesidades actuales y futuras.

## QUINTA

---

Las causas del problema de vivienda en México -- son muy diversas y todas ellas forman una complicada realidad económica y social, encontrando su base principal ---- en la crisis económica nacional. Porque la escasez de ----- recursos por el endeudamiento externo, el enorme aparato -- burocrático y la terrible corrupción, han provocado que se vuelva prácticamente imposible, por parte de un gran sec - tor de la población, la adquisición de una vivienda modes - ta y digna.

Pero además de la situación económica, nos encon - tramos con problemas sociológicos (como el crecimiento cuan - titativo de la población, por el desplazamiento de la masa - campesina-desocupada a las ciudades) y jurídicos, que se - traducen en la falta de una legislación congruente con la - realidad social y económica que hemos planteado. Por eso - no hemos resuelto el problema habitacional en el país, por - que nuestros ~~ordenamientos~~ jurídicos y administrativos, bien elaborados - en sí mismos, no corresponden a nuestras posibilidades y con - las necesidades nacionales.

## SEXTA

---

Nuestras proposiciones se pueden sintetizar como sigue:

- \* ) DISMINUCION DEL APARATO BUROCRATICO: Que trae como consecuencia la reducción del presupuesto destinado a los salarios de servidores públicos que realizan funciones repetitivas que no redundan en disminuir el déficit de vivienda. Se requiere de un organismo único de vivienda con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de todas las acciones administrativas, financieras, técnicas y jurídicas que se lleven a cabo en todo el país, con la colaboración de los gobiernos de los Estados y de los Municipios.
- \* ) AMPLIACION DEL PRESUPUESTO FEDERAL DESTINADO A LA VIVIENDA Y LA CANALIZACION DEL CREDITO BANCARIO A FINES DE VIVIENDA POPULAR: Se requiere que el Gobierno Federal amplíe el presupuesto destinado a tal efecto. Se logrará con la reducción del aparato burocrático y con el apoyo financiero que presten las instituciones nacionales de crédito.
- \* ) CONTROL DEMOGRAFICO: Principalmente la inmigración campo-ciudad, mediante el apoyo y fomento al campo y a la descentralización industrial de los centros urbanos a los suburbanos, creando nuevos focos de atracción, así como la continuación de programas que promuevan el control natal.
- \* ) ASISTENCIA JURIDICA: Que se traduzca en una regularización general de la tenencia de la tierra y su utiliza-

ción; en la formulación y aplicación de mecanismos jurídicos en aras al acceso de un mayor número de personas a una vivienda.

- \* ) BUSQUEDA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS AGILES: Que reduzcan plazos y costos en los trámites de permisos y licencias y en los procesos de escrituración, que beneficien a grupos de escasos recursos económicos.
- \* ) COMBATIR EL PROBLEMA DE LA DUALIDAD COMPETENCIAL FEDERAL Y LOCAL EN LAS ZONAS URBANAS: Debido a la coexistencia de ejidos con predios urbanizables a los alrededores de las ciudades, mediante la expropiación del ejido y la descentralización de la gestión directa del suelo urbano ejidal.
- \* ) ABATIR EL NUMERO DE LOTES OCIOSOS EN LAS CIUDADES: Mediante la afectación directa a los terrenos que se encuentren sin utilizar por más de 10 años.
- \* ) UNA MEJOR REGULACION PARA EL FOMENTO DE LA INVESTIGACION DE VIVIENDA EN RENTA: Por otra parte es tarea del Estado el tratar de proporcionar soluciones al problema del arrendamiento en el Distrito Federal. Conceder mayores estímulos de carácter fiscal a los propietarios y formular y ejecutar programas administrativos en torno a este aspecto, reformar la ley inquilinaria acabando con la congelación de rentas que mata todo interés por mejorar las fincas. Estos son algunos de los medios

por los cuales se atenderá de mejor manera esta realidad tan desalentadora.

## V O C A B U L A R I O

ACAPARAR.- Acción de apropiarse de algo en perjuicio de -- los demás.

ADMINISTRACION PUBLICA.- Organismo Público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales (formal); La actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

ARRENDAMIENTO.- Contrato por virtud del cual, una persona llamada arrendador concede a otra, llamada arrendatario, -- el uso ó goce temporal de una cosa, mediante el pago de un precio cierto.

ASENTAMIENTO HUMANO.- Se entiende por asentamiento humano la radicación de un determinado conglomerado demográfico - con el conjunto de sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma -- los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

BUROCRACIA.- Del francés Bureaucratie.- Y este de Bureau.- oficina, escritorio, y del griego Kratos.- gobierno. In--fluencia excesiva de los empleados públicos (servidores) - en los negocios del Estado. Se aplica a la organización---

gubernativa en sus aspectos administrativos.

CIUDAD PERDIDA. - Conglomerado de personas de precarios recursos económicos cuyas viviendas son de tipo provisional, construídas con láminas, cartón, madera etc. carentes de todos los servicios urbanos.

CONCERTACION. - Administrativamente es la relación jurídica entre el Gobierno Federal a través de sus entidades y dependencias, y el sector privado y social para la consecución de un fin que contribuya al desarrollo nacional.

CONGELACION DE RENTAS. - Nombre no técnico, con que se conoce a la sujeción de los inmuebles (casas y locales) dados en arrendamiento, a las prórrogas indefinidas tanto en los plazos como en los precios de las rentas, por el decreto presidencial del 31 de diciembre de 1948.

COORDINACION. - Administrativamente es la relación jurídica, económica, política, técnica y social, mediante la programación de actividades que las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizan en las entidades federativas y que son materia de los Convenios Unicos de Desarrollo que son los instrumentos jurídicos, administrativos, programáticos y financieros que integran las acciones del Gobierno Federal con una entidad federativa determinada.

CONURBACION. - Fenómeno de unión entre las ciudades ó poblaciones debido al crecimiento territorial que ellos ex-

perimentan, y que requiera de procesos de urbanización--- (servicios públicos, vialidad, transporte, etc), por parte de las poblaciones que entran en relación.

CREDITO HIPOTECARIO.- Nombre común con que se designa a-- dos operaciones jurídicas: una de crédito (mutuo) y otra de la garantía que se otorga para el pago oportuno de ese crédito (hipoteca). Se utiliza con mucha frecuencia en -- acciones de vivienda llevadas a cabo por bancos y empresas en general que prestan ayuda a los empleados para adquirir o construir una vivienda.

DEUDA PUBLICA.- Está constituida por las obligaciones pasivas derivadas de financiamientos y a cargo de las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal; los financiamientos son: Crédito dentro y fuera del país, adjudicación de bienes y servicios cuyo pago se pacta a-- plazos, suscripción de emisiones de títulos de crédito pagaderos a plazos, pasivos y demás negocios análogos a los anteriores.

ECOLOGIA.- Ciencia que estudia las relaciones mutuas de-- los organismos vivos con el ambiente. Ecología humana, es la--- que estudia las relaciones mutuas del hombre con el medio ambiente.

ESPECULAR.- Hacer operaciones de comercio, procurar provecho ó ganancia por cualquier medio.

GASTO PUBLICO.- Es el realizado por la Administración Pú-

blica Federal para la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Son renglones del gasto público, entre--- otros: Hacienda, Defensa Nacional, Deuda Pública, Vivienda, Obras Públicas, Transportes, Agricultura, Industria y Energía, Educación, Trabajo, Sanidad, Asuntos Exteriores y Justicia. (En México es regulado por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del 31 de diciembre de 1976).

PRESUPUESTO.- Estimación de los ingresos y gastos que -- para un período determinado de tiempo realizan las unidades económicas. En México se lleva a cabo por la Secretaría de Programación y Presupuesto y es aprobado por la Cámara de Diputados para expensar, durante el periodo de un año, a partir del 1° de enero, en las actividades, las obras y los servicios que respectivamente corresponden-- al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

PROMISCUIDAD.- Convivencia heterogénea de personas de--- sexos diferentes ó de condiciones o nacionalidad diver--sas.

SOCIEDAD COOPERATIVA.- Sociedad mercantil con denomina--ción, de capital variable, dividido en participaciones --iguales, cuya actividad social se presta exclusivamente en favor de sus socios, que sólo responden limitadamente por las operaciones sociales.

SINIESTRO.- Daño, destrucción o pérdida que sufren las--

familias o la propiedad por causa de muerte, incendio, naufragio, terremoto, etc.

TERCER MUNDO.- Nombre con que se conoce al grupo de países subdesarrollados. A este grupo pertenecen estados tanto de Asia, Africa, como de América.

URBANISMO.- Ciencia que estudia los aspectos (hechos geográficos, culturales y económicos) del desarrollo del espacio vital.

## B I B L I O G R A F I A

ALVAREZ FONSECA, RICARDO.  
"ASENTAMIENTOS HUMANOS".  
EDITORIAL TRILLAS.  
MEXICO, 1987.

BARRAGAN J., RENE.  
BOSQUEJO DE UNA SOCIOLOGIA DEL DERECHO.  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES.  
U.N.A.M.  
MEXICO, 1965

BLITZER, SILVIA y JORDAY, JORGE  
"VIVIENDA PARA LA POBLACION DE BAJOS INGRESOS".  
EDITORIAL TRIMESTRE ECONOMICO.  
VOL. XLIX. NUM. 194.  
MEXICO, 1982.

BURGOA O. IGNACIO.  
"LAS GARANTIAS INDIVIDUALES".  
EDITORIAL PORRUA.  
MEXICO, 1979.

CASTRO, JUVENTINO  
"LECCIONES DE GARANTIAS Y AMPARO".  
EDITORIAL PORRUA.  
MEXICO, 1984.

GARCIA MAYNEZ EDUARDO.  
"INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO".  
EDITORIAL PORRUA.  
MEXICO, 1987.

GARCIA RAMOS DOMINGO.  
INICIACION AL URBANISMO.  
U.N.A.M.  
MEXICO, 1978.

GIL LETECHIPIA RAUL.  
"LOS METODOS JURIDICOS".  
U.N.A.M.  
MEXICO 1983.

HUERTA AVALOS MANUEL  
"LA FISCALIDAD DEL SUELO Y EL URBANISMO".  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA U.N.A.M.  
MEXICO, 1989.

LOPEZ GONZALEZ EMMANUEL  
"EL ARRENDAMIENTO: COADYUVANTE EN LA SOLUCION DEL  
PROBLEMA DE VIVIENDA EN MEXICO".  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA U.N.A.M.  
MEXICO, 1989.

LOZA COLOMER CARLOS.  
"LA VIVIENDA EN AMERICA".  
REVISTA A.I.V.I.  
BUENOS AIRES 1976.

MIGONE R. LUIS V.  
"LAS CIUDADES DE LOS ESTADOS UNIDOS".  
EDITORIAL ATENEO.  
BUENOS AIRES 1940.

MITCHELL DUNCAN.  
"DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA".  
EDITORIAL GRIJALVO.  
MEXICO, 1983.

ORTIZ MACEDO LUIS.  
"VISION DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO".  
ANALES DE LA ACADEMIA DE ARQUITECTURA.  
VOL. II  
MEXICO, 1988.

RADBRUCH, G.  
"FILOSOFIA DEL DERECHO"  
EDITORIAL REVISTA DE DERECHO PRIVADO  
MEXICO, 1988.

RECASENS SICHES LUIS  
"TRATADO GENERAL DE SOCIOLOGIA".  
EDITORIAL PORRUA.  
MEXICO 1976.

RECASENS SICHES LUIS.  
"TRATADO GENERAL DE FILOSOFIA DEL DERECHO".  
EDITORIAL PORRUA.  
MEXICO 1972.

ROMERO VALENZUELA JOSE.  
"CUADERNOS DE DERECHO FRANCES DEL INSTITUTO DE DERECHO  
COMPARADO".  
EDITORIAL BOSCH.  
MADRID 1953.

SANCHEZ MEDAL RAMON.  
"UNA NUEVA LEGISLACION SOBRE CONTRATOS Y SOBRE PROPIEDAD  
URBANA".  
EDITORIAL PORRUA.  
MEXICO 1976.

TENA RAMIREZ FELIPE.  
"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO".  
EDITORIAL PORRUA.  
MEXICO, 1986.

VILLORO TORANZO MIGUEL.  
"INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO".  
EDITORIAL PORRUA.  
MEXICO 1978.

VILLORO TORANZO MIGUEL  
"LECCIONES DE FILOSOFIA DEL DERECHO".  
EDITORIAL PORRUA.  
MEXICO, 1978.

WITKER, JORGE.  
"DERECHO ECONOMICO".  
COLECCION TEXTOS JURIDICOS UNIVERSITARIOS.  
MEXICO, 1985.

ZAVALA NEGRETE JOSE.  
"NECESIDAD SOCIAL DE LA VIVIENDA".  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA U.N.A.M.  
MEXICO, 1989.

DIARIO "EL ECONOMISTA".  
PRENSA ESPECIALIZADA.  
NUM. 118. 22 de mayo de 1989

REVISTA "AMPI" REVISTA INMOBILIARIA.  
MEXICO No. 69.  
ORGANO OFICIAL FEBRERO-MARZO de 1989.

FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES.  
"GESTION FINANCIERA EN APOYO A LA VIVIENDA POPULAR".  
MEXICO 1988.

FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES.  
"REGLAS DE OPERACION Y POLITICAS DE ADMINISTRACION  
CREDITICIA".  
MEMORIA DE ACTIVIDADES.  
MEXICO 1987.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.  
"ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO".  
EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA.  
TOMOS X y XIV.  
MEXICO, 1983.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

LEY DE DESARROLLO URBANO PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE PLANEACION.

**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

**LEY FEDERAL DEL TRABAJO.**

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.**

**PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 1984-1988.**

**DIVERSOS DECRETOS Y OTRAS DISPOSICIONES DE CARACTER ADMINISTRATIVO.**