

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**EL SISTEMA MEXICANO DE FINANCIAMIENTO  
A LA VIVIENDA POPULAR**

**T E S I S**

Que para obtener el título de :

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P r e s e n t a :**

**JOSE MARIA MURILLO SILVA**

**MEXICO, D. F.**

**1976**



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

Pág.

## C A P I T U L O I

1. EL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO.	1
1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROPIEDAD.	3
1.2. FACTORES SOCIALES.	9
1.3. FACTORES ECONOMICOS.	10
1.3.1. LA POBLACION MEXICANA.	11
1.3.2. LA URBANIZACION EN MEXICO.	12
1.3.3. EL DETERIORO DE LAS HABITACIONES EXISTENTES.	16
1.3.4. LA ELEVACION DEL NIVEL DE VIDA.	18
1.4. FACTORES LEGALES	18
1.4.1. LA TENENCIA DE LA TIERRA.	19
1.4.2. LA CONGELACION DE RENTAS.	21
1.4.3. LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE TRABAJO Y TRANSITO.	23

## C A P I T U L O II

2. BREVE HISTORIA DEL ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO.	25
2.1. EVOLUCION DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.	27
2.2. EVOLUCION LEGISLATIVA.	35
2.3. LAS INSTITUCIONES DE AHORRO Y PRESTAMO PARA LA VIVIENDA FAMILIAR.	38
2.4. ESTRUCTURA JURIDICA DEL ACTUAL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.	43
2.4.1. CAMPOS DE ACCION DE LA BANCA PRIVADA.	47

## C A P I T U L O    I I I

3.	ORGANISMOS PUBLICOS Y PRIVADOS QUE INTERVIENEN EN EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA POPULAR.	52
3.1.	CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS TRADICIONALES DE VIVIENDA POPULAR.	53
3.1.1.	BANCO DE FOMENTO DE LA HABITACION.	53
3.1.2.	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.	56
3.1.3.	INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y DE LA VIVIENDA POPULAR.	58
3.1.4.	BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.A.	61
3.1.5.	ASOCIACION HIPOTECARIA MEXICANA, S.A.	69
3.1.6.	FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA.	70
3.1.7.	FONDO DE GARANTIA Y APOYO A LOS CREDITOS PARA LA VIVIENDA.	76
3.1.8.	DIRECCION GENERAL DE LA HABITACION POPULAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	79
3.1.9.	FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE MEXICO.	81
3.1.10.	FIDEICOMISO PARA LA CONSTRUCCION DE CASAS DE OBREROS DEL SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA AZUCARERA Y SIMILARES EN LA REPUBLICA MEXICANA.	83
3.1.11.	FIDEICOMISO PARA LA CONSTRUCCION DE CASAS DE LOS EMPLEADOS DE FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO.	84
3.1.12.	INSTITUTO DE ACCION URBANA E INTEGRACION SOCIAL.	86
3.2.	SISTEMAS MODERNOS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA POPULAR.	87
3.2.1.	INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.	87
3.2.2.	FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	93
3.2.3.	FONDO DE LA VIVIENDA PARA LAS FUERZAS ARMADAS.	96
3.3.	INSTITUCIONES PRIVADAS QUE INTERVIENEN EN EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA POPULAR.	97
3.3.1.	BANCA DE DEPOSITO.	100
3.3.2.	BANCA DE CAPITALIZACION.	101
3.3.3.	INSTITUCIONES HIPOTECARIAS.	103
3.3.4.	INSTITUCIONES FIDUCIARIAS.	104
3.3.5.	INSTITUCIONES DE SEGUROS Y FIANZAS.	104

3.4. BREVES REFERENCIAS DE DERECHO COMPARADO.	106
3.4.1. ESPAÑA.	106
3.4.2. CHILE.	109
3.4.3. ARGENTINA.	110
3.4.4. BRASIL.	111
3.4.5. FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA FAMILIAR EN EUROPA ORIENTAL.	113

## C A P I T U L O   I V

4. LOS TITULOS DE CREDITO Y LA VIVIENDA POPULAR.	115
4.1. GENERALIDADES DE LOS TITULOS DE CREDITO.	116
4.2. CLASIFICACION DE LOS TITULOS DE CREDITO.	118
4.3. ANALISIS DE LOS TITULOS DE CREDITO Y LA VIVIENDA POPULAR.	120
4.3.1. BONOS HIPOTECARIOS.	120
4.3.2. CEDULAS HIPOTECARIAS.	123
4.3.3. CERTIFICADOS DE PARTICIPACION	126
4.3.3.a) CERTIFICADO DE PARTICIPACION INMOBILIARIA NO AMORTIZABLE	129
4.3.3.b) CERTIFICADO DE PARTICIPACION INMOBILIARIA QUE EMITE EL - B.N.O.S.P.S.A.	131
4.3.4. CERTIFICADOS DE VIVIENDA.	133
4.4. EVALUACION DE LOS TITULOS DE CREDITO COMO INSTRUMENTOS DE MO <u>VI</u> VILIZACION DE RECURSOS.	137

C O N C L U S I O N E S	148
-------------------------	-----

B I B L I O G R A F I A	151
-------------------------	-----

C A P I T U L O I

## 1. EL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO

En México, como en todos los países latinoamericanos, la escasez de vivienda representa uno de los problemas mas importantes que ha tenido -- que hacer frente el hombre desde tiempo atrás, y que ha motivado el interés del estado.

En realidad el problema de la vivienda es resultante de fenómenos sociales y económicos de mayor envergadura que se manifiestan en forma material en las necesidades de proporcionar albergue al número de pobladores cada vez mayor de nuestros países; la complejidad del problema y sus múltiples repercusiones en el ámbito social y político hacen difícil llegar a establecer una definición exacta de su problemática.

La etapa de desarrollo económico que nos ha tocado vivir en los -- llamados países del tercer mundo, acentúan aún en mayor medida las causas motivantes del problema de vivienda.

El crecimiento de la población, que se haya en la cúspide de su es calada y la concentración cada vez mas acelerada de esa población en las ciu

dades mas importantes, son causales en primer grado del problema, a su vez, la forma intempestiva en que se ha presentado, ha constituido el obstáculo mas serio para su posible solución.

En los países de alto desarrollo económico, el proceso de industrialización y modernización ha sido gradual y ha generado, como en nuestra área, la aglomeración de pobladores en lugares cercanos a la fuente de trabajo; el proceso a su vez, ha concentrado en la ciudad la mayor capacidad humana para el manejo de sus propios problemas y la creación de tecnología necesaria para su solución. No obstante lo anterior, aún los países más adelantados confrontan serios problemas en el desarrollo de programas de vivienda.

En los países subdesarrollados y en proceso de desarrollo estamos viviendo la situación derivada de estos hechos en forma dramática. Se ha dicho ya que la modernización y sus efectos han llegado antes a nuestras tierras, que el desarrollo industrial, resultado de estas modernizaciones son evidentemente, la demanda de servicios y elementos que proporciona la vida actual y que solo las ciudades pueden ofrecer.

Aunque el problema de la habitación, concretamente en nuestro país, no es resoluble en un corto plazo, debe hacersele frente para aquilatarlo, estudiarlo y planear su mejor solución.

Resolver el problema para que se cuente con habitación decorosa, genera beneficios sociales, porque consolida el bienestar familiar; económicos, porque aumenta el rendimiento del trabajo del jefe de familia y por ---

ello el patrimonio de ésta, y morales, ya que se evitan el hacinamiento y la insalubridad y se asegura en cambio, la salud, la higiene y la dignidad física y espiritual de los componentes de la familia.

Desde este punto de vista, los grupos sociales se clasifican según su mayor o menor capacidad económica para hacerle frente. Por ser las limitaciones económicas para albergar a la familia uno de los factores esenciales que provocan el problema habitacional, queda excluida, la clase económicamente poderosa, cuyos recursos le permiten allegarse casa habitación.

#### 1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROPIEDAD

En todo análisis de los fenómenos sociales culturales y económicos que se producen en la actualidad y que minuto a minuto alteran las estructuras de sus campos de acción, es conveniente mirar la mirada atrás a fin de determinar su evolución y las causas históricas que los provocan. De ahí -- que si hemos de hacer una breve presentación de la acción que determinadas limitaciones al uso de la propiedad privada, en bien de la comunidad, tienen que establecer las autoridades de la ciudad, creemos pertinente iniciar esta tesis con algunos antecedentes en relación a los orígenes de la propiedad -- privada en México.

En términos generales podríamos decir que los primeros registros con que se cuenta, en los que se advierte una cierta organización y control de la propiedad, son los que corresponden al pueblo olmeca a través de los sitios mas importantes explorados: La Venta, San Lorenzo. Cuyo desarrollo-



se vió posteriormente reproducido en la ciudad de Teotihuacán, en el altiplano mexicano.

En un análisis de estos procesos planificadores, que en cierta medida presuponen la existencia de las autoridades encargadas de implementarlos a través de la delimitación de las propiedades y de las calzadas públicas, nos encontramos con la Gran Tenochtitlán, ciudad que para el año de --- 1521, se calcula albergada una población cercana a los 80,000 habitantes, cifra a la que han llegado algunos historiadores, en función de la superficie y el monto de los tributos que cobraba el imperio y la cual en esta época -- nos pudiera parecer extremadamente baja. No solamente la magnitud descrita fue la que provocó el asombro de los conquistadores españoles, sino que según los relatos de Bernal Dfaz del Castillo, era impresionante la simetría y la planificación con la que se había desarrollado esta ciudad, situación que se considera, proveía fundamentalmente de una idea de lo que implica una organización político social.

Se presenta la conquista de México, la que se convierte en el principal elemento disgregador de la antigua propiedad de la tierra, en lo que se refiere al aspecto rural, ya que las tierras comunales, las tierras públicas y las tierras de latifundio, cedieron su lugar a nuevas formas de propiedad particular y común; en lo concerniente al aspecto urbano, la ciudad construida durante dos siglos de trabajo indígena, es derribada hasta sus cimientos para reedificar una nueva; sin embargo el criterio de planificación es conservado y se busca al máximo aprovechar las calzadas y caminos de enlace o comunicación previamente establecidos por los aztecas.

posteriormente la gran propiedad novohispana se fundamenta en la merced real y la confirmación de propiedad de tierras baldías, que habiendo sido adquiridas originalmente por cauces ilegítimos, quedaban legalizadas con tan solo mediar para el efecto un pago determinado a la Corona a través de pública subasta.

De entre las formas de propiedad que existieron en la Nueva España hubo una llamada de posesión, de la cual se deriva el fundo legal, el que consistía en una superficie destinada para casa habitación, solares, corrales y distintos usos de utilidad pública. En el año de 1567 el fundo legal fue considerado inalienable.

El desarrollo de la propiedad privada se hizo siempre a merced de la propiedad comunal, sin embargo, ésta consiguió conservarse durante los tres siglos de la dominación española. Es tan importante el problema de la tenencia de la tierra en esta época, que, sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que fue una de las causas internas por la que se gestó la independencia de México.

Más adelante, con el gran impulso liberal de las Leyes de Reforma, se logra romper en lo que a la propiedad privada se refiere, con el antiguo orden heredado por el dominio ultramarino. El 25 de junio de 1856 es expedida la "Ley sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas" durante la presidencia de Ignacio Comonfort. Estipulándose en ella el tipo de contratos de arrendamiento que por sus características legales había que respetar y reglamentando la división

de terrenos rústicos sujetos al negocio de la compra y venta.

No es sino hasta 1859 en que la ciudad empieza a romper su estructura española. La aplicación de la Ley del 13 de julio de 1859 sobre ocupación de bienes eclesiásticos hace que muchos conventos e iglesias se readapten a finalidades diversas, y sobre sus muros monacales se edifiquen nuevas construcciones destinadas no sólo a viviendas sino a servicios públicos y centros de cultura. Al gobierno del Lic. Benito Juárez correspondió el mérito de haber iniciado esta importante transformación, toda vez que durante su gestión se abrieron nuevas calles, se nivelaron los pavimentos y se limpió la urbe.

Durante el porfiriato, el pueblo vivió en tugurios y vecindades.- Los patios eran cruzados por albañales abiertos y pestilentes. Los muros de los cuartos rezumaban agua y éstos eran estrechos e irregulares, sin aire puro y sin servicio de agua potable, como algún historiador ha hecho notar.

Según el censo de 1900, en la ciudad de México existían vecindades que albergaban a 680 personas que pagaban rentas de 10 a 20 pesos, pero como los ingresos eran de \$ 2.50 a \$ 3.00, las viviendas no las podía alquilar una sola familia por lo que se unían varias y pagaban la renta a prorrata. Esa fue la razón por la que más de 100,000 personas vivían aglomeradas en cuartos redondos.

Es el momento en que el problema de la vivienda toma sus caracte-

res, motivado por el paso de la manufactura a la industria, por la afluencia en gran cantidad de obreros rurales a la vieja ciudad convertida en centro industrial, y por la consolidación de un sistema económico en que la gran mayoría de la masa trabajadora no puede contar más que con su salario, como medio único para satisfacer sus necesidades. Es el momento en que el problema hace crisis convirtiéndose en hacinamiento, déficit cuantitativo y cualitativo, casas miserables, jacales o cobertores sin las más mínimas condiciones higiénicas. Miseria sintetizada en el clásico tugurio o casa de vecindad donde se alojan los obreros, los artesanos y diversos sectores de la clase media.

Los miembros del Partido Liberal en 1906 claman por un mejor trato al obrero, por el reconocimiento de su dignidad como hombres, pidiendo, por lo mismo, mejores condiciones en el trabajo y casas cómodas e higiénicas. Este hecho en la historia de la Revolución Mexicana, es sin duda el que tuvo la mayor influencia para desarrollar la doctrina de ese gran movimiento. Con bases en la justicia, la moral y la razón se exigió una educación obligatoria, restitución de ejidos y distribución de tierras, crédito agrícola, nacionalización de la riqueza, jornada de 8 horas, protección a la infancia, salario mínimo, descanso dominical obligatorio, casas cómodas e higiénicas.

Por todo ello fue el más importante patrimonio ideológico con que contó la Revolución Mexicana institucionalizada. En efecto, una comparación de esos principios, con el significado de las fracciones que contiene la --- Constitución en su artículo 123, lleva a la conclusión de que el programa -- del Partido Liberal Mexicano tuvo una influencia definitiva en la Carta Magna de 1917.

Entre los revolucionarios mexicanos, el problema de la habitación se encuentra presente, y así, vemos como en el plan político social de Gil-- dardo Magaña de marzo de 1911, proclamado por los estados del sur y que aglu-- tinó a más de 10,000 hombres, se establecía en su fracción XII: "Se revisa-- rá el valor de las fincas urbanas a fin de establecer la equidad de los al-- quileres, evitando así que los pobres paguen una renta más crecida relativa-- mente al capital que estas fincas representan, a reserva de realizar los tra-- bajos posteriores para la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas-- pagaderas en largos plazos para las clases obreras".<sup>1/</sup>

El 12 de diciembre de 1914, el primer jefe don Venustiano Carranza expidió un decreto que adicionaba el Plan de Guadalupe, en el que se compro-- metía a expedir y poner en vigor durante la lucha armada, disposiciones y me-- didas encaminadas a mejorar las condiciones del peón rural, del obrero y en-- general de las clases proletarias.

Posteriormente, al iniciarse la década de 1930 la Revolución se en-- contraba ya en proceso de institucionalizarse como presupuesto para empre-- der la reconstrucción del país; sin embargo, los problemas propios de la re-- construcción fueron adquiriendo una nueva dimensión, al paso que el creci-- miento de la población se aceleraba hasta el extremo, que en 1930, México - contaba con 16.5 millones de habitantes, en tanto que el resultado del censo

---

<sup>1/</sup> INFONAVIT. Boletín Informativo No. 16. Pág. 21. Estudio del Lic. Ale-- jandro González Prieto. "Origen y evolución del Problema de la Vivienda en México".

de 1960 arrojó una población de 36.0 millones; para 1970 se contaba con 43 millones, según cifras preliminares y en 1980, se estima que llegaremos a -- 71.9 millones de habitantes.

## 1.2 FACTORES SOCIALES

Tomando en consideración que la vivienda es un elemento para resolver las necesidades orgánicas del hombre dentro de una forma específica e -- institucionalizada, como lo ha explicado el Consejo Interamericano Económico y Social de la Unión Panamericana al referirse a lo que debe entenderse por vivienda de interés social "(es aquella que dentro de las normas esenciales de adaptabilidad, se construye a costo mínimo y se pone a disposición de la familia de escasos recursos y dentro de su alcance)", debe entenderse que, -- dentro del vasto y complejo problema habitacional del mundo contemporáneo, -- los factores sociales ocupen un lugar destacado, porque la necesidad de alojamiento es fundamental en el hombre de tal manera, que su no satisfacción -- hace peligrar no sólo su vida, sino también la del organismo social al que -- pertenece.

El aspecto poblacional le proporciona al sistema habitacional las características más variadas, dependiendo de las influencias ambientales, -- culturales, políticas, religiosas, etc. O sea que las soluciones al problema habitacional en el campo del bienestar social, deben estar encaminadas a -- procurar la armonía con las necesidades de la población.

Si una sociedad estima que todo es perfecto, que no existen necesi

dades a las que su estructura económica y social no haya satisfecho, difícilmente ha de preocuparse en formular metas como elemento de la planificación de un futuro desarrollo. Las necesidades, pues, pueden definirse como medidas de la distancia que hay entre lo existente y lo deseable.

Si tomamos en cuenta que las civilizaciones modernas se han considerado como sociedades dinámicas, cuando en ellas además de las fuentes habituales de cambio, hay factores especialmente generadores de cambios que afectan a la estructura colectiva, originando una serie de desajustes y desequilibrios de los cuales surgen movimientos de cambio en la estructura social, en los procesos económicos, en la organización del trabajo, y, consiguientemente, en los modos de vida; cuando se tiene o no vivienda propia o al menos decorosa, se traduce en movimientos de cambio que alteran la estructura social de la colectividad y consecuentemente los valores individuales y de grupo de los miembros de esa sociedad.

### 1.3. FACTORES ECONOMICOS

El progreso económico y social alcanzado por México en los últimos años, como consecuencia de la Revolución Mexicana y del influjo de las transformaciones tecnológicas, económicas, sociales y políticas del mundo, ha modificado, haciendo menos injustas y mas adecuadas, las formas modernas de la actividad económica, las relaciones de producción y ha ampliado el conjunto de las fuerzas productivas. Entre las consecuencias de esta transformación de México no solo están el aumento de la producción agrícola e industrial, - el incremento de los bienes de producción, el mejoramiento tecnológico, sino

que también se encuentra un fenómeno social que es resultante de esta transformación y que al mismo tiempo es factor que la ha acelerado: el descenso - acentuado de la mortalidad, que ha elevado la tasa de incremento de la población tanto urbana como rural sobre los recursos naturales, técnicos, económicos y financieros.

### 1.3.1. LA POBLACION MEXICANA

El panorama demográfico de México reviste características que lo colocan en forma semejante a los países del área, dentro de los que presentan mayores índices de incremento de la población. El caso que vivimos en un fenómeno de época, participamos del complejo problema mundial en que las tasas de natalidad sobrepasan en forma preponderante las tasas de mortalidad.

En efecto, la tasa de crecimiento demográfico se ha elevado en la última cincuentena, principalmente por el abatimiento de la mortalidad más - que por el aumento de los niveles de fecundidad:

ARO	TASA
1910	1.0
1920	0.5
1930	1.1
1940	1.7
1950	2.7
1960	3.1
1970	3.4

"Dirección General de Estadística S.I.C."

La disminución del factor mortalidad ha sido definido francamente-



por el mejoramiento en materia de salubridad, proporcionado por la ciencia moderna, como causal mas importante. Por los niveles de fecundidad, que si bien es cierto han permanecido constantes durante el presente siglo, el crecimiento futuro de la población dependerá de los cambios que experimente la fecundidad; en los paises menos desarrollados el descenso de la mortalidad ha estado asociado generalmente a niveles elevados y constantes de fecundidad. Se ha puesto en evidencia que las variables de mayor peso y que determinan una menor fecundidad son, principalmente el nivel de ingresos, el nivel de instrucción y la ocupación del cónyuge.

En México se tiene una estructura de la población que corresponde al siguiente esquema: en las últimas décadas ha habido un aumento en la tasa de natalidad de alrededor de 44 por cada mil habitantes, y una acelerada declinación de la mortalidad que cae de 23.2 por mil habitantes en 1940 a 9.7 por mil, en 1970.

### 1.3.2. LA URBANIZACION EN MEXICO

Utilizamos el término urbanización para designar la concentración de la población en espacios bien definidos: las ciudades.

La tendencia a la concentración de la población en las ciudades es un fenómeno mundial, se le ha considerado como irreversible y representa uno de los aspectos más importantes de la cultura moderna.

En el momento actual, la causa de su desarrollo en México, ha dis-

minuido en su aceleración, entre otras cosas por la atención que se está poniendo al problema del campo y por el hecho de que las ciudades difícilmente ofrecen las oportunidades buscadas por los migrantes.

Se ha observado que las ciudades de larga tradición histórica constituyen los centros de mayor atractivo para el establecimiento de industrias con la consiguiente resultante de aumento poblacional por la creación de --- fuentes de trabajo. La actual disponibilidad de mano de obra en estos centros constituidos está actuando como un importante incentivo para el establecimiento de industrias.

Es sabido que las ciudades, como asentamientos físicos de sociedades con estructuras económicas, políticas y sociales, relativamente estáticas, no se encuentran en condiciones de recibir alojar y servir las poblaciones que las invaden.

La definición del proceso de urbanización es particularmente compleja debido a su íntima conexión con otros procesos de cambio, tales como los de modernización y desarrollo económico. No obstante, Gottman Jean <sup>1/</sup> lo ha definido de la siguiente manera: Es el proceso económico, social, político y cultural que conduce a la humanidad hacia formas nuevas de civilización, formas cada vez más urbanas".

---

<sup>1/</sup> Citado por Terán Fernando de. Ciudad y Urbanización en el mundo actual- Ed. Blume. Madrid 1969, España.

Las condiciones principales de la urbanización son: El crecimiento natural de la población urbana, la expansión física de las ciudades y la migración del campo a la ciudad. A su vez cada una de estas determinantes es generada o fomentada por otros factores. Así se observa que el crecimiento natural de la población urbana es afectado por el nivel de ingreso y la distribución del mismo. La expansión física es el resultado de la movilización de la población y de actividad del centro de las metrópolis hacia su periferia. Y por último la migración rural-urbana es generada por un doble juego de fuerzas, las de expulsión de población rural-tales como una inadecuada tenencia de la tierra, presión demográfica elevada y un marginalismo acentuado del campesino-, y las que fomentan la atracción de población hacia las ciudades, entre las que destacan: mayores oportunidades o esperanzas de alcanzar mejores niveles de vida, y en general de superarse social y económicamente.

Por el excesivo crecimiento urbano, que ha respondido a una tasa histórica no menor del 5 por ciento, y el incremento demográfico, la desproporción existente entre habitantes y vivienda, dio lugar a que se cuantificara en 2.3 millones, conservadoramente, el déficit de habitaciones en el año de 1970.<sup>1/</sup>

Posibilidad de que el Distrito Federal encuentre freno al desarrollo urbano no controlado, se encuentre establecido en la iniciativa de ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ya que recoge la preocupación --

<sup>1/</sup> IX censo de población y vivienda.

del Gobierno del Distrito Federal para resolver los graves problemas que --- plantea el crecimiento natural y social del centro urbano más grande del --- país.

Es una ley autónoma que procura atender los problemas propios del distrito Federal, estableciendo los mecanismos necesarios para la resolución de los mismos. Tiene la necesaria flexibilidad que se requiere para ir acomodando los planes y programas a las circunstancias cambiantes de la realidad.

Se propone, por vez primera, resolver los problemas de desarrollo y crecimiento urbano del Distrito Federal, con una visión de conjunto, estableciendo mecanismos que obedecen a un orden y programación basados en el -- aprovechamiento racional de las tierras, aguas, bosques y demás elementos naturales para lograr una mejor convivencia de los mexicanos que habitan en la capital del país.

Los cinco capítulos que forman la ley de cuya iniciativa nos estamos ocupando, atienden de manera fundamental a establecer las bases para ordenar el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, estableciendo las normas de destino, uso y reservas de tierras, aguas y bosques, para su conservación y mejor aprovechamiento con fines sociales y públicos, declarando de utilidad -- a interés público todas las acciones encaminadas a lograr la distribución -- equilibrada de la población en el Distrito Federal, a mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana, a preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente, a procurar que la vida en común se realice con un -

mayor grado de humanismo.

En los planes que se contemplan a realizar en la ley, se faculta a las autoridades del Departamento del Distrito Federal para clasificar con -- vistas a programar el desarrollo, los espacios urbanizados, los dedicados a la conservación, al mejoramiento y aquellos que deben considerarse como re-- servas territoriales, zonas necesarias para mantener el equilibrio ecológico o bien para recibir el futuro crecimiento racional y programado de la ciudad. En esta visión de conjunto, contempla la estructura vial y del sistema de -- transporte, las bases y normas para que se autoricen la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos, estableciendo las directrices-- para promover los programas de vivienda popular, y también dotando a las au-- toridades de medios y formas para que procuren el mejoramiento o renovación-- de aquéllas zonas deterioradas físicas o funcionalmente.

Se da competencia al Departamento del Distrito Federal para que -- concorra, con otras autoridades de la federación, de los Estados o munici--- pios, para participar en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo - Urbano en las zonas conurbadas.

### 1.3.3. EL DETERIORO DE LAS HABITACIONES EXISTENTES

Es otro factor que agrava la situación habitacional del país, con-- firmando en una parte lo que siempre se ha dicho acerca del problema de la - vivienda, o sea, que el problema de la vivienda en México no es de tipo cuant titativo sino cualitativo, es decir, que las viviendas existentes no poseen--

en una proporción considerable, las características necesarias para ser consideradas como habitales de acuerdo con las normas de confort.

Este hecho crea fundamentalmente un problema de salarios. Las lacras en materia de vivienda, reflejan siempre una despiadada explotación del hombre. No es simple coincidencia el que, en naciones donde el trabajador percibe mejores sueldos, viva en mejores condiciones de habitación. Existe una correlación entre salario y posibilidad de mejorar o adquirir su casa. Sin excepción, ésta es mas cómoda y de mayor calidad, cuando el ingreso del trabajador es mas elevado.

Una de las causas importantes que trae consigo el problema de salarios es el desempleo. La Dirección de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal, por conducto de la Jefatura de estudios económicos, afirma que de la población económicamente activa, en el D.F., (que asciende a 3 millones de personas), 700,000 están subocupadas; 150 mil carecen definitivamente de empleo y se requieren anualmente 400 mil nuevas plazas, a consecuencia del crecimiento de la población y la constante corriente migratoria, proveniente generalmente del campo.

La consecuencia lógica salarial y de desempleo que en el área metropolitana se suscite, es en el resto del país, en las diversas zonas metropolitanas como Monterrey, Guadalajara, Veracruz, Ciudad Juárez, etc., el mismo problema de salarios, de desempleo y de habitación al que ha tenido que hacer frente el estado, solo que con diferentes índices, ya que el número de pobladores de cada circunscripción territorial es menor al registrado en el

Distrito Federal.

#### 1.3.4. LA ELEVACION DEL NIVEL DE VIDA.

Este cuarto factor es resultado de los anteriores puntos, ya que - la vivienda, al proporcionar además de abrigo, contribuye al desarrollo, al acceso de las fuentes de empleo, lo cual conduce a un nivel mas elevado de productividad y a la obtención de mayores recursos para las familias de bajos ingresos, de esta manera, la elevación del nivel de vida, actuarfa en un nivel inferior en cuanto a las exigencias de la población, influyendo notablemente en la resolución de la vivienda popular.

Importante es señalar, el que millones de habitantes de las ciudades en rápida expansión de los países en desarrollo, carecen de vivienda adecuada debido a la tendencia poco realista de construir inmuebles de calidad extremadamente elevada, en lugar de habitaciones que esas personas realmente necesitan y pueden adquirir. El reducir los costos de construcción de la vivienda, rebajando un tanto los obstáculos que impiden el buen funcionamiento de los mercados inmobiliarios, constituirfa un medio de ayudar a solucionar el problema de la población urbana.

#### 1.4. FACTORES LEGALES.

Debido al creciente arribo de pobladores a las zonas metropolitanas, generalmente provenientes del campo, en busca de oportunidades de empleo y sin ninguna capacitación, hace que las zonas metropolitanas tengan --

que extenderse en sus límites invadiendo terrenos considerados estrictamente como rurales, provocando que lugares que eran netamente agrícolos, se convierten en zonas urbanas, formando cinturones de miseria de familias de desempleados y subempleados.

Lo anteriormente apuntado tiene como consecuencia lógica el problema de la tenencia de la tierra.

#### 1.4.1. LA TENENCIA DE LA TIERRA

Un aspecto importante en la actividad habitacional es el relativo a la tenencia de la tierra.

Es un hecho la íntima relación que en cuanto a desarrollo existe entre la ciudad y el campo.

Por virtud de que la previsión hacia el crecimiento de nuestras -- ciudades no fue o no pudo ser ponderada en el tiempo del establecimiento de la tierra agraria alrededor de nuestras urbes fundamentales, y no obstante -- la especial situación jurídica de esta tierra, en busca de espacio vital, se han consolidado innumerables asentamientos humanos fuera de la ley y sin esperanza del uso de los servicios más elementales, con graves consecuencias políticas, económicas y sociales.

En el XXVII Congreso de la Federación Internacional de la Vivienda, el Urbanismo y la Ordenación del Territorio, que tuvo lugar en Jerusalén en



junio de 1964, se trataron temas relativos a la política de la vivienda para las regiones de rápido crecimiento de población, a los planes nacionales para la redistribución de la población y para la construcción de nuevas ciudades; en dicho Congreso se dieron a conocer las directrices que deben argumentar los países en desarrollo como el nuestro, indicando que el proceso de cambios en la población, por razones económicas, sociales y morales, deben llegar en una gran medida a ser responsabilidad del gobierno, ya que en todos los países la puesta en marcha de planes relativos a una nueva distribución de la población, depende que se haga realidad una óptima utilización de los terrenos por medio de medidas legales y fiscales de expropiación y distribución de terrenos. <sup>1/</sup>

En relación directa a las disposiciones contenidas en ese documento, el Presidente de la República, dispuso con fecha 20 de agosto de 1973, la creación del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORRETT), organismo que tiene por objeto resolver el problema de los asentamientos urbanos, ilegales, mediante la legalización de la Tenencia de la Tierra (art. 6o. Fracc. VI, Diario Oficial 20-VIII-73). En el ámbito territorial del Distrito Federal, asimismo, fue creado un fideicomiso celebrado entre el Gobierno Federal y el Departamento del Distrito Federal, denominado Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE), con el propósito de integrar al desarrollo urbano los asentamientos humanos irregulares o no controlados, las zonas ejidales y comunales que resulten susceptibles de incorporarse urbanísticamente y las áreas decadentes, así como, la regula

<sup>1/</sup> Terán Fernando de. Ciudad y Urbanización en el Mundo Actual. Ed. Blume. Madrid 1969.

larización de la tenencia de la tierra.

La regularización de la tenencia de la tierra permite que este importante insumo pueda ser utilizado en los programas habitacionales expeditamente y sin problemas de índole jurídica. Es particularmente provechosa la presencia de la Secretaría de la Reforma Agraria y del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en este renglón, porque la sobrevivencia de ejidos y comunidades dentro de la ciudad ha ocasionado que se despoje a los ejidatarios y comuneros, como se apuntó anteriormente.

#### 1.4.2. LA CONGELACION DE RENTAS.

Es otra situación de particular importancia que se presenta en la cuestión habitacional, como instrumento jurídico que frena el desarrollo de nuestro país.

En efecto, el Decreto de Congelación de Rentas y su prórroga ambos de fecha 10 de Junio de 1942 y 24 de diciembre de 1948, respectivamente, declaran prorrogados los contratos de arrendamiento de las casas y locales destinados a habitación que ocupen el inquilino y los miembros de su familia -- que viven con él. "Estableciéndose dicha prórroga en beneficio no únicamente del titular del contrato, sino también del grupo social que hacía vida común, que formaba un hogar y habitaba un mismo techo al entrar en vigor la -- prórroga". <sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Jurisprudencia definida en materia de Arrendamiento hasta 1965. Cuarta-Parte. Vol. I, Tesis 56, pág. 192.

Si tomamos en cuenta que en materia de arrendamiento, los bienes -- objeto del mismo son susceptibles de rendir una ventaja económica o una utilidad, tanto al arrendador como al arrendatario, en la actualidad, existe -- una gran desproporción con respecto a las ventajas económicas que pueden entrar a formar parte del patrimonio del arrendatario, tratándose de este tipo de contratos.

Como el arrendamiento es un contrato de tracto sucesivo y el arrendador está obligado a entregar la cosa con todos sus accesorios, en estado -- de servir para el uso convenido, además de mantener los servicios del local; es evidente que esta obligación se mantiene durante el tiempo de vigencia -- del contrato. Tomando en consideración lo anotado, en materia de rentas con geladas, no se cumple con esta obligación, provocando que las construcciones dedicadas a este uso se encuentren en estado ruinoso, y por lógica consecuencia, afectando la situación habitacional del país.

Unicamente en el Distrito Federal existen más de 300,000 contratos de renta congelada y según estimaciones publicadas, "existen 137,11 familias que pagan renta de 8, 10, 20, 30 y hasta 50 pesos de renta mensual por sus -- viviendas; de 51 a 100 pesos 111,383 familias y de 201 a 400 pesos 58,729 -- familias" <sup>1/</sup>. La mayoría de estas familias, se encuentran en buena situación económica y en aptitud de vivir en mejores condiciones y de adquirir -- una vivienda de bajo costo, según los planes de ahorro y crédito popular en vigor.

---

<sup>1/</sup> El Sol de México, Secc. A pág. 11. 1a. Columna Méx. D.F. 15 Mayo 1975.

#### 1.4.3. LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE TRABAJO Y TRANSITO.

La más importante hazaña que puede vivir el hombre y los pueblos - es, sin duda, aquella que los lleva a la conquista de su libertad y hacerse dueños de su destino; esto es, a hacerse soberanos. Alcanzar la libertad y no deberle servidumbre ni a otros hombres ni a otros pueblos es ideal de la democracia.

La libertad es connatural al hombre para ofrecerle las oportunidades para que se realice vitalmente, en plenitud de sus capacidades innatas.

Es preciso que en materia de vivienda haya un motivo de discusión y estudio con respecto a la libertad de transitar dentro de la República Mexicana y aún más a la libertad que los individuos tienen con relación al trabajo, ya que como brevemente lo expondremos, resultan en actuales épocas, situaciones que en un momento determinado y con respecto a las grandes urbes, determinan la problemática habitacional.

Es bien conocido el hecho de las comodidades que ofrecen las grandes ciudades a sus pobladores, en lo que se refiere a la gran variedad de -- servicios públicos, comunicaciones, transportes, etc., comodidades que si -- bien es cierto, carecen las ciudades pequeñas que circunscriben el territorio de la República, y que hacen que los habitantes de las mismas inmigren -- de esos centros de población hacia las grandes ciudades; sin dejar de contar a los pobladores del campo que carecen de los mas elementales servicios pú-- blicos que brinda la civilización.

Esta inmigración incontrolada en la actualidad, favorecida por las libertades de trabajo y tránsito, hacen de ellas, un problema que agrava la situación habitacional de nuestro país, ya que cualquier persona, sin importar su edad, creencia o sentimiento político, puede trasladarse de un lugar a otro y establecerse con fines determinados en cualquier ciudad.

Precisamente los lugares o ciudades que los inmigrantes escogen, - son nuestras grandes ciudades, que en la actualidad se han visto saturadas - por sus pobladores, ya que el constante arribo de ellos es solamente de ---- 1,000 habitantes diarios, en el Distrito Federal.

Este crecimiento acelerado de nuestras ciudades fundamentales, y - el crecimiento natural de las mismas, avanza con mayor rapidez a las posibilidades de habitación que una ciudad está en posibilidad de ofrecer y más -- aún, de construir.

Sin embargo, estas libertades constitucionales en sí mismas no son problema, ya que el estado debe estar capacitado para crear nuevos polos de desarrollo en lugares que puedan aprovecharse recursos naturales propios de la región, para que se fomente el establecimiento de nuevas fuentes económicas y de empleo, que motiven, por las libertades de trabajo y tránsito, el - establecimiento de personas que en lugar de inmigrar hacia las grandes ciudades, se ubiquen en esos nuevos polos de desarrollo.

C A P I T U L O   I I

## 2. BREVE HISTORIA DEL ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO

Los orígenes de la actividad bancaria los encontramos en las antiguas civilizaciones mediterráneas; en Grecia "existieron los trapecitas y en Roma los argentaríi que recibían depósitos, efectuaban pagos por cuenta mediante giros en sus registros y concedían préstamos"<sup>1/</sup>. Por algún tiempo, - debido sobre todo a los acontecimientos externos, se da un salto histórico - en el desenvolvimiento de las instituciones bancarias, a las que encontramos en el medioevo cumpliendo funciones específicas de custodia de monedas, la - certificación de su ley y valor y efectuando pagos en otras plazas.

El nacimiento de los bancos, tanto como instituciones de depósito- como de cambio de moneda se remonta a la época en que el natural temor de -- los particulares de conservar metal amonedado sin la debida protección, les hizo acudir a personas que, por tener el oficio específico de orfebres, con frecuencia manejaban materiales valiosos, y, para su guarda, contaban con si

---

<sup>1/</sup> Napolioni, Claudio, Diccionario de Economía Política. Madrid, 1963. pág. 386.

tios seguros, casi siempre en bóvedas subterráneas. Mediante un precio acordado, los particulares podían temporalmente depositar sus monedas en esos sitios. Así, diversos documentos de carácter mercantil iniciaron su función a la luz del uso de guarda y conservación del metal. Quien custodiaba dinero perteneciente a varios clientes, se dió cuenta que el retiro de los depósitos no era simultáneo y que siempre quedaba una cantidad en sus arcas: "esto significaba que con parte de ese dinero podía obtener, sin ningún inconveniente, una utilidad, ya fuese empleándolo en su propio negocio o prestándolo a otros con interés"<sup>1/</sup>. Cuando fueron debilitándose los frenos religiosos que prohibían dedicarse al préstamo de dinero con interés, inicióse el uso de una nueva fórmula para realizar los pagos: el billete de banco. Y junto a este instrumento, las casas que servían como depositarias de valores amonedados formaron alianzas con negociaciones similares situadas en otros puntos de importancia, y la creciente integración del comercio marítimo dio nacimiento a la letra de cambio, certificados bancarios y otros títulos que hoy prestan indudable auxilio al crédito.

Es así como las prácticas bancarias de hoy han evolucionado en el transcurso de más de 2,500 años de ensayos y experimentación, en los que se han repetido y se han perfeccionado experimentos afortunados, como los relativos a los depósitos bancarios, letras de cambio y préstamos.

---

<sup>1/</sup> Scott, H. M. Curso Elemental de Economía. Fondo de Cultura Económica. - México 1956. pág. 79.

## 2.1. EVOLUCION DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

Aunque las instituciones bancarias no sean precisamente una invención de la vida moderna, ya que se conocían en las antiguas civilizaciones - del Oriente y Europa, no hay indicios de que antes de la llegada de los conquistadores, existieran en los territorios que forman el México actual. Sin embargo, la ausencia de instituciones de crédito, no impidió que se siguieran procedimientos y prácticas de moneda y crédito. Los aztecas tenían sus primitivos medios de pago, y hasta conocían los conceptos de préstamo, deuda e interés.<sup>1/</sup> La expedición de Cortés se financió parcialmente con el crédito privado,<sup>2/</sup> y desde los primeros años de la Conquista, la falta de moneda cómoda obligó a Nueva España al uso del crédito para el intercambio de productos y servicios. A medida que progresaba la explotación de las minas, se iba recurriendo al uso de metales en pasta como medio de pago, lo que dió origen al nombre "peso" que se asignó después a la unidad monetaria.

Como es sabido, España, desde el punto de vista económico, se limitaba a la explotación minera y al monopolio del comercio exterior de sus colonias, llegando a desalentar el desarrollo agrícola e industrial de Nueva España. Se podría afirmar que la economía colonial fué administrada por medio de controles directos sobre los recursos humanos y naturales, sin sentir la necesidad de una organización formal de crédito. Hasta fines del siglo -

<sup>1/</sup> Díaz del Castillo Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Ed. Porrúa. Méx. 1960. pág. 160.

<sup>2/</sup> Ob. Cit., pág. 31.



XVIII no se suministró ni financiamiento ni instrucción técnica a los empresarios mineros, por lo que las pequeñas minas no resultarían lucrativas con el tiempo. Aparecieron algunos "bancos de plata" y compañías de "habilitación o avío", entidades de carácter privado que concedieron préstamos a las minas, pero estas actividades resultaron tan arriesgadas que se interrumpieron en tiempos difíciles.

Aparte de aquéllas, la única fuente importante de crédito en la Nueva España, fue el clero católico, que con el tiempo llegó a ser la principal, aunque su actividad se limitaba a los préstamos hipotecarios que otorgaban a grandes hacendados, por un monto que en ocasiones excedía del valor de la propiedad hipotecada. Como el producto de los préstamos se utilizaba casi siempre para el consumo, muchos de los prestatarios se hallaron en la imposibilidad de servir a sus obligaciones vencidas y las propiedades pasaron al control de la iglesia.

Los pequeños agricultores "disfrutaban" de algún crédito usurario otorgado por los "habilitadores" que prestaban bajo la forma de aguardiente, vino, tiendas de raya, etc.

Se realizaron sólo dos proyectos para el establecimiento de una institución bancaria en la Nueva España; el primero que se llevó a cabo fue el del Monte de Piedad de Animas, creado bajo el patronato real en 1775, con un fondo de \$300,000.00 donado por Don Pedro Romero de Terreros. Esta institución no perseguía fines de lucro, su objetivo era ayudar a las clases de escasos recursos con préstamos pignoraticios sobre los cuales no tendrían que pagar ningún interés. Aunque se esperaba que los prestatarios al liqui-

dar su deuda, hiciera algún obsequio a la institución, para patentizar su -- complacencia. También recibía depósitos confidenciales y judiciales. Los -- préstamos se hacían por 6 u 8 meses. Como el sistema de obsequios volunta-- rios no dió resultados satisfactorios, la institución comenzó a señalar inte-- reses en 1781. Años después este banco empezó a operar como institución de emisión (1779-1881) mediante la entrega de certificados por los depósitos -- confidenciales que se hacían en ella.

El segundo proyecto bancario fue el de un Banco de Avío de Minas - que se estableció en 1784; creado por el gobierno español, presidido por Car-- los III, con el objeto de favorecer la minería; se le consideró como una ins-- titución subsidiaria destinada a suplir las deficiencias de la iniciativa -- particular. Esta institución oficial, con capital de \$5,000,000 aproximada-- mente, formado con una parte de las regalías que debían pagar las minas a la Real Hacienda, principalmente se dedicaba a otorgar préstamos refaccionarios.

Iniciado el proceso de Independencia, la primera institución que - se creó en México fue el Banco de Avío para Fomento de la Industria, el 16 - de octubre de 1830, cuya emisión principal era la de financiar a las empre-- sas de la industria nacional.

De la misma época es el Banco Nacional de Amortización de la Mone-- da de Cobre, creado el 17 de enero de 1837, que debía amortizar diversas cla-- ses de monedas y emitir cédulas y que se suprimió por Ley el 6 de diciembre-- de 1841.<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Calderón Francisco R. La Vida Económica en Historia Moderna de México. - Edl Daniel Cosío Villegas. Méx. 1955. pág. 212-213.

Al amparo del Código de Comercio de 1864, se constituyó el primer-banco con características modernas, denominado Banco de Londres, México y -- Sudamérica, sucursal de un banco de emisión establecido en Londres. Esta -- institución introdujo el uso de billetes de banco.

El estado de Chihuahua, en uso de su soberanía otorgó diversas concesiones para el establecimiento de bancos dentro de su jurisdicción, la mas notable fue la del Banco de Santa Eulalia en 1875. Funcionó como institu- ción de emisión, los billetes emitidos eran redimibles con descuento en pla- ta y a la par en cobre.

El Banco Nacional Mexicano, fue creado por contrato celebrado el - 16 de agosto de 1881, como resultado de la conferencia que el representante- del Banco Franco Egipcio de París, Eduardo Noetzlin celebró con el gobierno- mexicano, representado por Francisco Landero y Cos, Secretario de Hacienda;- el Congreso de la Unión aprobó dicho convenio y el Presidente González lo -- promulgó como Ley de la República el 16 de noviembre de 1881.

Este hecho es de importancia histórica por los derechos que va a - crear y por la afirmación de que la federación puede conferir el poder de -- atender operaciones bancarias y, finalmente, porque al celebrarse el contra- to que dió vida a este banco, fincó los primeros fundamentos de nuestro derecho bancario.

El capital fue fijado en 20 millones de pesos como máximo y en 6 - millones mínimo; necesitaría para iniciar operaciones tener en caja 3 millo-

nes de pesos. La concesión fijó aquí el principio que se habría de cristalizar más adelante en nuestra legislación; el que para que un banco de emisión pueda dar principio a sus operaciones, es preciso que exhiba el 50% del capital suscrito, verificándose la exhibición en especies metálicas. Se estableció la obligación de publicar mensualmente, en el Diario Oficial, el balance del establecimiento. Se obligó al Banco a celebrar un contrato de cuenta corriente al gobierno de México para que girara sobre ella hasta por - - - - \$ 8,400,000.00 mensuales.

Apenas iniciado en operaciones el anterior, surge el Banco Mercantil Mexicano, engendrado a iniciativa particular. Sus estatutos se publicaron el 6 de octubre de 1881, e inmediatamente empezó a funcionar como banco libre.

El 12 de junio de 1883, en virtud de un contrato celebrado por la Secretaría de Hacienda y Francisco de P. Suárez, surge el Banco de Empleados, formándose con las suscripciones de los empleados públicos; tendría como función característica, el efectuar préstamos a estos mismos y podría emitir billetes.

Otro banco de esa época es el Banco Hipotecario, dedicado a efectuar préstamos sobre propiedades situadas en el Distrito Federal y Territorios y a ciertos bancos hipotecarios y de caja, cuyo contrato fue aprobado por decreto de 22 de abril de 1882. Para hacer préstamos emitiría bonos hipotecarios por un valor máximo del décuplo del capital pagado. Quizá esta institución fue la primera en destinar capitales a la propiedad individual,-

que en esa época era de suprema importancia ya que se carecía de una política definida en materia de vivienda para las clases populares; pero en cambio si se notaba la preocupación por parte del gobierno de la creación de la infraestructura urbana.

Los bancos Mercantil Mexicano y el Nacional Mexicano convinieron - el 2 de abril de 1884 fundirse en uno sólo a causa de la situación económica que prevalecía en aquella época y además por el pánico que se hizo sentir -- por la situación del Banco Monte de Piedad, por una situación que no era sólida. La personalidad jurídica que surgió con motivo de esta fusión fue el Banco Nacional de México. El gobierno se obligó a no permitir el establecimiento de nuevos bancos de emisión y no acordar a los ya existentes autorización para continuar funcionando, sino bajo ciertas condiciones.

Las estipulaciones de la concesión del Banco Nacional de México, - se transformaron en Ley General de la República por virtud del Código de Comercio que empezó a regir el 20 de junio de 1884. Es la primera ley que estatuyó acerca de ellos, autorización del gobierno federal, y para explotarlo, la forma de sociedad anónima; asimismo, limitó la emisión, indicando que no podría exceder del capital exhibido.

Cabe señalar, que en este período histórico, se carece totalmente de un banco central con las características de los que en la actualidad se conocen, y que tal vez, con excepción de los bancos locales, de escasísimo peso en la vida financiera nacional, todo el capital de los tres bancos más importantes, era casi exclusivamente extranjero: inglés en el Banco de Lon-

dres, francés, en el Banco Nacional Mexicano y español en el Banco Mercantil, así como la carencia de instituciones estatales de crédito, en la que el estado tuviera participación activa.

Desde los primeros años de la Revolución uno de los objetivos de los constitucionalistas había sido la creación de un banco único de emisión. Venustiano Carranza en un discurso pronunciado el 24 de septiembre de 1913, expuso los fundamentos de esta iniciativa:

"Cambiaremos todo el actual sistema bancario evitando el monopolio de las empresas particulares que han absorbido por largos años las riquezas de México; y aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda por bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la nación. Al triunfo de la Revolución se establecerá el Banco Unico de Emisión, el Banco de Estado, propugnándose, de ser preciso, por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno" <sup>1/</sup>

Aún antes de estar decidida la victoria de las fuerzas revolucionarias e instalado definitivamente el gobierno constitucionalista, se vió claro que no podría alcanzarse el objetivo de un banco único de emisión sino --

---

<sup>1/</sup> Manero Antonio. La Revolución Bancaria en México. Ed. Talleres Gráficos de la Nación. Méx. 1957, pág. 107.

después de llenarse ciertas condiciones básicas como unificar la moneda, regular la situación de los bancos y equilibrar el presupuesto nacional.

La revolución de 1910 culminó en la Constitución de 1917 que estableció el privilegio de emisión a favor de un banco de estado, que sería el Banco de México, según Ley Orgánica del 25 de agosto de 1925.

El antecedente inmediato del Banco de México, fue la Comisión Monetaria, reorganizada por decreto de 24 de diciembre de 1916, como organización pública con funciones de tipo monetario, de vigilancia y control del antiguo sistema bancario en liquidación.

El período que media entre la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la constitución del Banco de México - en 1925, ha sido una etapa que se vio frenada en México dada las condiciones económicas del país, en las circunstancias que la revolución había desorganizado el sistema monetario que existía desde 1905, las vicisitudes que presentaban los antiguos bancos de emisión que a fines de 1916 se declararon en liquidación y los trastornos que produjo la guerra civil.

En los dos años que siguieron a la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito de 1924, el gobierno creó dos organismos oficiales con fines determinados en el terreno financiero y crediticio. En 1925 se estableció la Dirección de Pensiones Civiles, para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores del estado, mediante préstamos a corto plazo e hipotecarios. En febrero de 1926 se autorizó la fundación del Banco Nacional de -

Crédito Agrícola, que otorgaba crédito a los pequeños agricultores.

En los años treinta, se afirmó la política destinada a fundar instituciones estatales, para el financiamiento de sectores especiales de la economía nacional, creándose los siguientes organismos: Nacional Financiera, S.A.; Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.; Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.; Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.; Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.; Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A.; Banco Nacional de Productores de Azúcar, S.A., etc.

## 2.2. EVOLUCION LEGISLATIVA

Desde el punto de vista legislativo, el proceso de evolución de las instituciones de crédito, como lo afirma el Lic. Joaquín Rodríguez y Rodríguez en su obra "Derecho Bancario"<sup>1/</sup>, está marcado por las siguientes etapas:

I.- Leyes de Novísima Recopilación, relativas a cambios y banqueros, y que estipulaban que el ejercicio de la banca estaba sujeta a concesiones administrativas y, por otra parte, quedaba prohibido el monopolio del banco, al exigirse que hubiese dos o más, sin que pudiese haber en el reino un cambio o banco público sólo.

<sup>1/</sup> Ob. Cit. Ed. Porrúa. Méx. 1973. pág. 25 y siguientes.



II.- El Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos de 1884. Que disponfa el establecimiento de los bancos de emisión, circulación, descuento, hipotecarios, agrícolas, de minería, o de cualquiera otra clase, mediante autorización concedida por la Secretaría de Hacienda. La forma de so ciedad anónima que debfa prevalecer en ellos, o de responsabilidad limitada, exigiéndose un capital mínimo y que los estatutos fueran aprobados por la Se cretaría de Hacienda.

III.- La representa el Código de Comercio Mexicano de 1889, que -- aparece en el año de 1897, por desconfiar de la eficacia para establecer la amplia reglamentación que la materia bancaria requería, limitándose en ese lapso de 8 años a anunciar que las instituciones de crédito se registrarían por una ley especial. Ya en esta ley hay una cuidadosa consideración de los ban cos refaccionarios, aparte la reglamentación de los bancos hipotecarios y de emisión.

Las nuevas necesidades económicas y la crisis económica existente, obligaron a una reforma de la Ley de Instituciones de Crédito en 1908. Posteriormente surge a la vida institucional de México una nueva ley sobre la materia, en septiembre de 1916, que puso en liquidación los diversos bancos de emisión y estableció las bases para reorganizarlos. Esta ley, con la mo ratoria para bonos hipotecarios de 21 de agosto del mismo año, y con el de creto que organizó la Comisión Nacional Bancaria y la Ley relativa al Banco de México, son las fuentes legislativas de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926.

Esta ley es quizá la más importante sobre las instituciones de cré

dito, ya que no solo vino a consolidar todo un largo proceso legislativo, -- sino que, al mismo tiempo, establece las bases que han sido conservadas en -- las reformas posteriores. Debe destacarse, la inclusión en esta ley, de las instituciones de fianzas y de fideicomiso.

IV.- La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, en la que se subraya aún más el papel interventor del estado y se regulan las diversas operaciones bancarias.

En un memorándum que en 1941 Manuel Gómez Morín dirigió a la Asociación de Banqueros de México, expuso la intención de los autores de la ley de 1932:

"Precisamente por las deficiencias históricas que la Institución hipotecaria ha presentado en México, por la necesidad imperiosas de segregar del campo genérico extenso del crédito inmobiliario, en grandes zonas ocupadas por la política más arbitraria, aquellas secciones en las que ha sido posible la realización de ese crédito inmobiliario con evidente ventaja para el país, la ley actual, con cierta timidez pensó en la posibilidad de organizar una institución específicamente capacitada para atender las necesidades urgentes de esa zona del crédito inmobiliario urbano.

Y más aún que en la institución, pensó en el instrumento adecuado para allegar recursos sin tener que luchar contra el dato psicológico casi insuperable proveniente del total descrédito que en México tuvieron los bonos hipotecarios. Así nació la idea de la cédula hipotecaria, emitida direc

tamente por el dador, con una garantía de máxima especificidad, consistente ya no en un activo indiscriminado de la institución emisora, sino en una propiedad física determinada y precisa, añadiéndose secundariamente la garantía accesoria, más de trámite y de proceso que de perfección económica del aval concedido por una institución que, por tratarse de títulos emitidos directamente por el deudor y el público, quedó fundamentalmente concebido como una asociación de usuarios del crédito, asociación lograda no en virtud de un -- contrato directo único, sino en virtud de una especie de contrato de adhesión mediante el juego combinado de las diversas posibilidades que ofrece al efecto el derecho de sociedades".<sup>1/</sup>

V.- La Ley General de Instituciones de Crédito de 3 de mayo de -- 1941, actualmente en vigor, que surge en virtud de las preocupaciones sobre el crédito, y que se pone de manifiesto, aún más, al observar las constantes modificaciones y promulgaciones de nuevas leyes, que llegan a efectuarse casi cada año, amén de un sin fin de circulares expedidas por el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Monetaria.

### 2.3. LAS INSTITUCIONES DE AHORRO Y PRÉSTAMO PARA LA VIVIENDA FAMILIAR

La operación de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, como-

<sup>1/</sup> Moore, O. Ernest. Evolución de las Instituciones Financieras en México. Ed. Cemla. Méx. 1963. pág. 76.

operación regulada por la ley, fue practicada por instituciones que la han hecho su objeto principal o no, en un gran número de países. Las instituciones especializadas en dichas operaciones surgieron en Gran Bretaña a mediados del siglo XVIII.

En términos generales se puede afirmar que las instituciones especializadas en ahorro y préstamo para la vivienda, obtienen dinero del público para prestarlo a sus adherentes o extraños, con el fin de que adquieran, reparen y mejoren, o bien liberen de gravámenes a sus casas habitación.

Su incorporación al sistema bancario mexicano data del 11 de febrero de 1946, mediante un Decreto expedido por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en que autoriza a sociedades o instituciones que operan dentro de las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, a celebrar operaciones de ahorro especializado y de emisión de bonos, con vista a contribuir a la solución del problema de la vivienda popular.

Conforme a una comunicación enviada por la Secretaría de Hacienda al Banco Internacional Inmobiliario, S.A. se reconoce a esta institución la función de promover el ahorro y préstamo en México.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Galindo Guarneros Gustavo. Las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la vivienda familiar. Ed. Jus. México, 1962. pág. 54 y 55.

Publicado el Reglamento de las instituciones de ahorro y préstamo el 14 de septiembre de 1946, el primer banco que recibe autorización es el Banco Internacional Inmobiliario, S.A., que abre sus puertas al público el 13 de noviembre de 1946; le sigue días después el Banco del Patrimonio Familiar, S.A. También recibe autorización desde entonces el Banco del Hogar, S.A., que no llega a iniciar operaciones.

Después de derogada la ley de 1946 y dentro de la vigencia de la Ley de 1947 y su reglamento de 7 de junio de 1948, inician sus operaciones el Banco Inmobiliario de Monterrey, S.A., el Banco del Ahorro para la Propiedad, S.A., y el Banco de Ahorro y Préstamo de Veracruz, S.A., que posteriormente cambia su razón social por la de Banco de Ahorro y Préstamo, S.A., y más adelante se fusiona con el Banco del Patrimonio Familiar, S.A., antes mencionado, de cuyas operaciones se hizo cargo el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.<sup>1/</sup>

Como resultado de los trabajos emprendidos en la división de ahorro y préstamo del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S.A., se proponen al Congreso de la Unión varias reformas tendientes a la supervisión y control de las instituciones, motivo de este estudio, por dicho banco. Dichas modificaciones se contienen en la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario, aprobada el 30 de diciembre de 1942.

---

<sup>1/</sup> Galindo Guarneros Gustavo. Las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la vivienda familiar. Ed. Jus. Méx. 1962. pág. 54 y 55

En virtud de esta ley, el Banco Nacional Hipotecario se transforma en institución central de ahorro y préstamo de la República Mexicana. En el interín, la iniciativa privada logró, durante el mismo período de sesiones, la promulgación de un Reglamento para Operaciones de Ahorro y Préstamo, cuyo contenido fue debatido y criticado por varios sectores de la banca privada, por cuanto que las operaciones que del mismo derivan, y sobre todo sus consecuencias, pondrían en situación difícil a tales instituciones.

El Banco Nacional Hipotecario, en su carácter de institución central de ahorro y préstamo, propuso la constitución de una Comisión Técnica - en marzo de 1947, integrada con actuarios representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y Banco Nacional Hipotecario, la que rindió su dictámen en agosto del año de 1947. El dictámen de la Comisión mencionada fue estudiado en noviembre y diciembre del mismo año, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por los representantes de la Asociación de Banqueros de México, proponiéndose finalmente al Congreso, con base en las proposiciones del mencionado dictámen, un proyecto de ley que fue aprobado el 30 de diciembre de 1947 y constituye la legislación que norma las operaciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, incorporada en el título II, capítulo VII de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organización y Organizaciones Auxiliares.

Los bancos a que hacemos referencia, estaban autorizados para celebrar contratos de ahorro y préstamo y para emitir bonos inmobiliarios y bonos de ahorro para la vivienda; los contratos constituyeron la operación típica de estas instituciones. Asimismo se les facultaba a negociar su cartera hipotecaria.

El capital destinado a los préstamos provenía de las aportaciones de sus adherentes. Los bonos de ahorro para la vivienda emitidos, generaban un interés del 4 1/2 por ciento y daban a sus tenedores el derecho de participar en los rendimientos que la institución obtuviera, provenientes de la emisión, cuando dichos títulos, eran conservados por cualquier tenedor hasta su vencimiento, con una garantía hasta del 1.5 por ciento más. Los títulos eran redimibles en plazos de 1 a 10 años y podían ser reembolsables previo aviso de 60 días. Los bonos inmobiliarios que éstas instituciones emitían fueron otorgados a plazos de 2 a 10 años, al portador.

En México, como en Argentina, se estableció que el valor del crédito no podría representar más de un 75 por ciento con respecto al valor de la propiedad que le sirve de garantía, pero la ley mexicana limitó el crédito al 75 por ciento de la suma suscrita. (art. 46.-i-III de la LGICOA derogado).

Para la recuperación de los créditos, se aplicó el sistema de amortizaciones periódicas mensuales, fijas o variables. Se podía incluir en el crédito para construcción el valor del terreno, hasta por un 35 por ciento del valor total de la propiedad, tratándose de zonas urbanas.

Durante el tiempo que duraban las obras de construcción, reparación o ampliación de inmuebles, se computaban intereses sobre las sumas entregadas, en el concepto de que las primeras entregas hechas a los contratistas, serían devolución de ahorros de los suscriptores. Una vez agotados éstos, se empezaba a considerar ejercido el crédito. Los intereses se capitalizarían a la terminación de las obras, o podrían ser pagados por el suscriptor.

Como corolario al breve estudio que representan las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, diremos que, en virtud de que en los casi 25 años de funcionamiento estas instituciones no llegaron a tener especial significación en la movilización de recursos, porque no podían autofinanciar sus operaciones, aún cuando se les autorizó a captar mayores recursos, mediante la emisión de bonos para la vivienda.<sup>1/</sup> Asimismo porque a diversas instituciones de crédito, con mayor captación de recursos, se les autorizó por medio de la ley, a destinar una parte de sus recursos a la vivienda de interés social.

Los artículos 46-a al 46-u, correspondientes al capítulo VII, Título II de la LGICOA, fueron derogados por decreto publicado en el Diario -- Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970, que contenían las reglas de operación y funcionamiento de las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Popular.

#### 2.4. ESTRUCTURA JURIDICA DEL ACTUAL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

Las actividades bancarias se encuentran sometidas en México a un régimen legal especial. La Legislación Bancaria Mexicana clasifica en dos grandes grupos las instituciones de crédito, desde dos aspectos distintos:

1) Desde el punto de vista de la constitución de un capital social y de algunas funciones especiales, en:

---

<sup>1/</sup> Reglamento del Capítulo VII, título II de la L.G.I.C.O.A. publicado el 7 de junio de 1948.



- a) Instituciones nacionales de crédito (que generalmente se rigen por leyes especiales).
- b) Instituciones privadas.

II) Desde el punto de vista técnico, o sea de las funciones que -- realizan en la estructura del sistema de crédito, en:

- a) Instituciones de crédito.
- b) Organizaciones auxiliares de crédito.

La ley de la materia, regula la constitución, funcionamiento, operaciones, liquidación y vigilancia de las instituciones y organizaciones privadas y provee el régimen supletorio de las instituciones y organizaciones auxiliares, nacionales, en ausencia de disposiciones de las leyes especiales - que deban regirlas.

Debe mencionarse el hecho de que la legislación bancaria mexicana exige que toda institución u organización de crédito, se constituya en forma de sociedad anónima y que la administración está encomendada a un consejo integrado por cinco vocales cuando menos.

El sistema bancario mexicano está compuesto por el banco central, - que es un intermediario monetario oficial, por los intermediarios no-monetarios de tipo oficial (conocidos como bancos nacionales), por los intermediarios financieros privados, que constituyen la banca privada y por las organizaciones auxiliares de crédito, que de acuerdo con la ley son: los almacenes

generales de depósito, las bolsas de valores y las uniones de crédito.<sup>1/</sup>

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 3 de mayo de 1941, distingue entre instituciones propiamente dichas (que usan o pueden usar el nombre de bancos) y organizaciones auxiliares.<sup>2/</sup> Las instituciones de crédito previstas por la ley son las de depósito y descuento (bancos comerciales), las sociedades de ahorro, financieras (bancos de inversión), las instituciones hipotecarias, capitalizadoras y fiduciarias.

Desde el punto de vista de la función que cada uno de estos tipos de instituciones realice en el mercado de crédito, la ley bancaria implanta además, una distinción fundamental entre las instituciones de crédito propiamente dichas, atendiendo al plazo de las operaciones activas que se les encomienda desempeñar. Atribuye a la banca comercial (bancos de depósito y descuento) preferentemente, las operaciones a plazo máximo de un año, dejando a las operaciones a plazo mayor al resto de los diversos tipos de bancos.

Para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito se requiere una concesión del gobierno federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las concesiones podrán autorizar a la institución que opere a su amparo, para celebrar diversos tipos de negocios bancarios, sin embargo, en ningún caso podrán otorgarse concesiones para que una misma sociedad pueda realizar a la vez operaciones de banca de depósito, operaciones propias de las sociedades financieras, operaciones de crédito hipotecario y operaciones de capitalización; si bien las institucio-

1/ LGICOA. artículo 47.

2/ LGICOA. artículo 52.

nes que practiquen alguno de estos tipos de operaciones, podrán tener a la vez departamentos de ahorro o fiduciarios.

Esta reglamentación y la distinción de funciones a que tanto se alude, basada en el plazo de las operaciones, tiende a crear un sistema de banca especializado en la República Mexicana.

Conviene, antes de hacer un estudio de los campos de acción de la banca privada en el sistema bancario mexicano, precisar algunas cuestiones relacionadas con definiciones y caracteres etimológicos, de los "banco" significa en la doctrina.

Etimológicamente banco viene del alto alemán "Bank" mesa que utilizaban los cambistas. Gramaticalmente, en una 6a. acepción, comercio que -- principalmente consiste en llevar cuentas corrientes, operaciones de giro, cambio y descuentos, en abrir créditos y comprar y vender efectos públicos, especialmente en comisión.<sup>1/</sup>

En una primitiva acepción, banco significaba una emisión de notas o pagarés puestas en circulación.<sup>2/</sup>

Para Richard Sidney Sayres, banco es "una institución cuyas deudas (depósitos bancarios) son ampliamente aceptados en la cancelación de las deudas que otras personas tienen entre sí".<sup>3/</sup>

1/ Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo II.

2/ Foster Major Bronson. Banca. pág. 22

3/ La Banca Moderna. pág. 11.

En derecho español Garrigues <sup>1/</sup> sostiene que al concepto de banco se llega por el de operación bancaria; pero "entre las operaciones que practican los bancos hay algunas que se realizan por quienes no son bancos ni -- banqueros", agregando que, "ni aún con las operaciones bancarias genuinas acotadas por una lista llegaríamos a obtener un concepto de banco común a todos los países".

Pensamos que la noción contenida en la Ley General sobre Instituciones de crédito, es consecuente con la noción de banco y operación bancaria -- que dan la doctrina y el derecho anterior. Tal resulta del artículo 1º. de la Ley que establece: "La presente ley se aplicará a las empresas que tengan por objeto el ejercicio habitual de la banca y el crédito dentro del territorio de la República Mexicana".

#### 2.4.1. CAMPOS DE ACCION DE LA BANCA PRIVADA

I. Instituciones de ahorro. Estas sociedades no operan aisladamente sino como departamentos de otras instituciones de crédito, especialmente de las de depósito. Su fuente principal de recursos está representada por las aperturas en cuenta de ahorro, siendo de importancia secundaria, los otros tipos de instrumentos financieros utilizados por estas instituciones.

II. Instituciones Hipotecarias. La finalidad principal que se les asignó en 1897, ratificada por la legislación de 1932 y posteriormente por la

<sup>1/</sup> Garrigues Joaquín. Tratado de Der. Mercantil. Tom II. pág. 82.

de 1941, fue la de otorgar préstamos a largo plazo con vencimiento máximo de 20 años, amparados con garantía de inmuebles.

Establece el artículo 34 de la LGICOA que las sociedades que disfruten de concesión para realizar las operaciones de crédito hipotecario, entre otras funciones, estarán autorizadas para emitir bonos hipotecarios; para garantizar la emisión de cédulas representativas de hipotecas, así como para negociar, adquirir o ceder estas cédulas; para recibir depósitos a plazo; para recibir préstamos de organizaciones oficiales destinadas a fomentar la vivienda de interés social, de acuerdo con las normas que fije el Banco de México.

III. Sociedades de capitalización. Son sociedades autorizadas para contratar la formación de capitales pagaderos a fecha fija o eventual, a cambio de primas periódicas o únicas, ofreciendo éstas, contratos al público, mediante la emisión de títulos de capitalización a plazos.

La banca de capitalización, en la actualidad ha perdido atractivo para el ahorrador, debido a los crecientes programas de inversión que ofrecen otras instituciones de crédito en lo que se refiere a los planes de redención y rendimiento que sus operaciones ofrecen.

También por el notable incremento con el que se ha venido creando nuevos valores, se ha reducido el interés de celebrar contratos de capitalización; por medio de los cuales se contrata con la empresa capitalizadora la entrega de capitales (constituyendo un fondo de ahorro) a cambio de las primas-

pactadas en los contratos o pólizas de capitalización, en el plazo convenido, o anticipadamente si su título resultare favorecido en alguno de los sorteos, cuando así se hubiere convenido. El hecho de que si no resulta favorecido -- por los sorteos, o el rescate de la cantidad depositada si se desea con anterioridad al plazo convenido, constituyen una mala inversión, ya que en el primer supuesto, le sería entregada la cantidad depositada al suscriptor sin incremento de interés; en el segundo supuesto, se vería mermado el capital depositado.

El hecho de que la capitalización, como forma de ahorro, es realizada por otras empresas, como son las de seguros, si bien nunca como operación principal, sino como un contrato accesorio a un contrato de seguro; y que el ahorro en la forma de emisión de bonos de ahorro es una auténtica capitalización, que desde el punto de vista jurídico sólo se diferencia de las pólizas de capitalización en que los titulares del bono de ahorro son considerados como depositantes, en tanto que los titulares de aquéllas lo son como prestamistas, en un grado inferior en caso de quiebra o suspensión de pagos de la institución emisora (art. 437 Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos), ha confirmado que el volumen de captación de estas instituciones haya sido menor que la tasa de crecimiento financiero.

IV. Instituciones Fiduciarias. Operan dentro de la práctica mexicana como departamentos bancarios de otras instituciones bancarias, especialmente bancos de depósito. Su finalidad principal es captar recursos mediante fideicomisos e invertirlos en los fines que designe el fideicomitente.

El fideicomiso es "un acto por escrito entre vivos o por testamento,

mediante el cual, el fideicomitente, con personalidad jurídica para hacerlo, destina ciertos bienes o derechos a un fin lícito y determinado, encomendando la realización de este fin a una institución bancaria fiduciaria, señalando o no al fideicomisario o beneficiario y no pudiendo ser nunca el mismo fiduciario".<sup>1/</sup>

La práctica bancaria permite clasificar tres tipos de fideicomisos: a) de inversión; b) de administración; c) de garantía. El primero consiste en el encargo hecho por el fideicomitente al fiduciario de conceder préstamos e invertir en valores, con fondos líquidos creados al efecto, siempre que se destinen a un fin lícito y determinado.

Mediante los fideicomisos de administración se encargan bienes al fiduciario, usualmente inmuebles para su consignación y administración.

Los de garantía representan el traslado al fiduciario de bienes con finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones contraídas o por quienes lo constituyen o por tercero.

En general, la importancia que tienen los fideicomisos, es la de financiar cualquier actividad económica que se desee, siempre que se especifique el destino de los recursos y que sean lícitos y determinados.

V. Instituciones Financieras. Orientan sus operaciones al mercado-

<sup>1/</sup> Campos Andapia Antonio. Las Sociedades Financieras Privadas en México. -- Pág. 25.

de capitales, cooperando al financiamiento del desarrollo económico, mediante créditos e inversiones a largo plazo (art. 26 LGICOA), con recursos obtenidos a través de la emisión de títulos y ampliaciones de capital.

Las funciones que se asignaron a las financieras como bancos de inversión, se ajustaron a la delimitación general de los campos de acción respectivos en que debían desenvolverse la banca de depósito o comercial y la de inversión.

Las principales operaciones activas son: a) promoción y organización de toda clase de empresas y sociedades mercantiles. b) Otorgamiento de créditos a largo plazo, c) Concesión de créditos al consumo, etc.

Operaciones pasivas: a) Captación de recursos a través de la emisión de bonos generales y comerciales y b) Recepción de cierta clase de depósitos a la vista, o a plazos, de empresas.

VI. Instituciones de depósito. Las sociedades que disfruten de -- concesión para el ejercicio de la banca de depósito, entre otras, podrán realizar las siguientes operaciones: a) Recibir del público en general depósitos bancarios de dinero a la vista y a plazo; b) Recibir depósitos de títulos y valores en custodia o en administración; c) Otorgar préstamos y créditos de habilitación o avfo reembolsables a plazo que no excedan de un año, -- dos años, de acuerdo con el artículo 10 fracción IV y V de la LGICOA, respectivamente, así como refaccionarios a plazo no mayor de 15 años.



C A P I T U L O   I I I

### 3. ORGANISMOS PUBLICOS Y PRIVADOS QUE INTERVIENEN EN EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA POPULAR

Múltiples son los organismos que en México desempeñan un papel específico respecto a la solución del problema habitacional.

Hasta hace cuatro décadas, las necesidades de alojamiento de los mexicanos se habían satisfecho por inversión privada, realizada por la libre iniciativa de los particulares y en la que podían distinguirse dos sectores: el de las personas que invertían en la construcción de casas unifamiliares, desde la adquisición del terreno hasta la construcción para habitarlas, y -- quienes invertían en la construcción de casas generalmente formadas por varios locales o departamentos, para arrendarlos, como una forma estable y segura de obtener una rentabilidad. Al crecer la ciudad de México, a los dos sectores anteriores se agregó el contratista constructor que ya fuere en terrenos propios u ofreciendo sus servicios a los adquirientes de terrenos en los nuevos fraccionamientos del Distrito Federal, con capital propio y con un sentido empresarial han venido construyendo casas unifamiliares en gran volumen. Estas empresas fraccionadoras, vendedoras de terrenos o de casas ya construidas, ha sido el medio principal como la clase media de México ha

construido sus casas, aunque casi siempre con valores más o menos altos y bajo condiciones de crédito que no permitían a las personas de escasos recursos tener una vivienda en propiedad, y la condenaba a vivir siempre en habitaciones alquiladas.

En todas formas, y dentro del juego de la libre iniciativa individual, es indudable que en las primeras épocas del crecimiento urbano tanto en la ciudad de México como en el resto de las ciudades de la República, se debió a la inversión privada.

Pronto se vio que la población marginada de la adquisición de vivienda crecía a pasos agigantados, por lo que el estado intervino en el problema de la vivienda, ya fuera por medio de una acción directa o a través de organismos descentralizados, o bien procurando fomentar la inversión de la iniciativa privada hacia la construcción de vivienda para vender o alquilar, destinada a sectores de escasos recursos.

### 3.1. CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS TRADICIONALES DE VIVIENDA POPULAR

#### 3.1.1. BANCO DE FOMENTO DE LA HABITACION

Durante la época de la postguerra, el problema de la habitación se agravó considerablemente en el país, especialmente en el Distrito Federal; en estas condiciones, el gobierno federal ordenó se hicieran los estudios correspondientes para encontrar una solución eficaz al problema de la vivienda.

El Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México realizó una serie de encuestas para determinar los si tios donde el problema habitacional era particularmente agudo, en igual forma, técnicos del Gobierno del Distrito Federal, realizaron estudios y planes para la construcción de casas a precios bajos.

Con estos elementos, el 31 de diciembre de 1945, el Presidente de la República, Manuel Avila Camacho, envió al Congreso de la Unión una inicia tiva de Ley Orgánica del Banco de Fomento de la Habitación, S.A., misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 1946.

Este organismo fue conceptualizado como un instrumento financiero de capital mixto que estaría en posibilidad de promover y dirigir la inversión de capitales, en la realización de un programa de construcción de casas uni familiares, para resolver el problema latente de la habitación en el Distrito Federal. 1/

Los recursos iniciales del banco fueron de 10 millones de pesos, - los cuales 5.1 fueron aportados por el Gobierno del Distrito Federal, 1.7 -- por la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, 1.7 por el Instituto Mexicano del Seguro Social y 1.4 por las Compañías de Seguros y Fianzas. Asimismo, el 0.1 por empresas particulares.

---

1/ Revista Hoy. 15 abr. 1946. p.p. 24 y sigs.

Cabe advertir, sin embargo, que para iniciar operaciones el Banco de Fomento de la Habitación hubo de enfrentarse a múltiples problemas de orígenes distintos, como era la inflación, la negativa de las instituciones a colocar en el banco sus reservas, la escasez de materiales, el problema de transportes y el alto precio de la tierra que en esa época debía costar \$0.10 en lugar de \$12.00 que se imputaba por el precio del terreno.

Es de hacer notar, también, que las Instituciones de Seguros y Fianzas, protestaron en lo relativo a la inversión de sus reservas en el banco de referencia, por considerarse violatorio de garantías y el presidente de la República contestó su protesta, desestimando los argumentos hechos valer por la Asociación de Banqueros de México y los exhortó para que en un plan de solidaridad social cooperaran a la resolución del problema habitacional.

El primer proyecto de construcción de casas baratas realizado por el Banco de Fomento de la Habitación fue iniciado el 3 de abril de 1946 en la Colonia del Parque, constando de 500 casas unifamiliares. Originalmente se pensó que los precios de las casas serían de \$8,000.00 y se cobrarían intereses del 4% anual sobre saldos insolutos, pagaderos a un plazo de 15 años. Sin embargo, debido a que el gobierno del Distrito Federal no estuvo en posibilidades de financiar totalmente la urbanización de los predios donde se edificó el conjunto, se incrementó el costo de las viviendas a \$10,000.00.

Desde luego, las clases de más bajos ingresos estaban marginadas de los programas emprendidos por este Banco de Fomento de la Habitación por razón de que si tomamos en cuenta que el salario mínimo en el bienio

1946-1947 en el Distrito Federal era de \$3.39 diarios, resulta que las casas construidas estaban destinadas a quienes percibieran 4 veces el salario mínimo.

A finales de 1946, el Banco de Fomento de la Habitación, S.A., fue absorbido por fusión por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., quien se encargó de formular las tablas de recuperación de la inversión de la Colonia del Parque y de la Unidad Narvarte (250 departamentos en este último), por ello se explica que los intereses del 4% anual proyectados originalmente, se hubieran incrementado al 8%.

Durante la corta existencia del Banco (8 meses) se construyeron -- 750 viviendas, que fueron adquiridas en propiedad o en arrendamiento.

### 3.1.2. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Muy diversos factores de orden económico, social y político intervienen en la formación de las diversas capas sociales que integran toda la población y lamentablemente entre nosotros durante muchos años, un gran porcentaje de la misma, especialmente de obreros se encontraba en condiciones tales, que se veían obligados a ocupar viviendas antihigiénicas e insalubres; a llevar una alimentación deficiente y a vestir lo indispensable, frenando la capacidad productiva del país.

Por esto surgió la necesidad inaplazable y en beneficio tanto de trabajadores, patrones, como de la nación, la implantación del Seguro Social, para auxiliar a la clase débil a su mejoramiento económico.

En la búsqueda para lograr el mejor sistema jurídico, aplicable a la protección obrera, se elaboró como resultado de diversos estudios el primer boceto de Ley del Seguro Social en 1921. A raíz de este proyecto se intensificó el estudio de este tema, que culminó con la Ley del Seguro Social - publicada en el Diario Oficial de 1943 y que crea el IMSS. Con el fin de obtener mayores beneficios entre los asegurados al Instituto, se abroga la ley promulgada el 31 de diciembre de 1942 y publicada el 19 de enero del año siguiente, según consta en el artículo segundo transitorio de la nueva Ley del Seguro Social, publicada el 12 de marzo de 1973.

Desde luego, referente al tema que nos interesa el IMSS, apoyado - en la ley de su creación, y con objeto de auxiliar a los trabajadores afiliados a su sistema, llevó a cabo desarrollos habitacionales para viviendas destinadas a asegurados, en el período 1952 a 1964.

En el Reglamento de los servicios de habitación, previsión social y prevención de invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de 2 de agosto de 1956, se considera de gran importancia el facilitar a los trabajadores el mejor aprovechamiento de sus recursos económicos y el mantenimiento de su capacidad de trabajo, se ha pugnado por facilitarles la ocupación de habitaciones cómodas e higiénicas, tratando de lograr una superación general de la vida del hogar, en combinación con el medio social.

Señala que la construcción de viviendas propias para asegurados, - pensionistas que conserven sus derechos en los seguros de vejez, invalidez, -

cesantía, muerte, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se -- efectúe tomando en cuenta la proximidad de los centros de producción; sólo -- que estarán sujetas a contratos de arrendamiento sin posibilidad de ser ad-- quiridas por sus beneficiarios.

### 3.1.3. INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y DE LA VIVIENDA POPULAR (INDECO)

La ley que crea este organismo, publicada el 20 de febrero de 1971 y que deroga la ley que creó el Instituto Nacional de la Vivienda <sup>1/</sup> es expresión concreta de que la nueva administración presidencial pretendía que el estado desempeñara un papel más dinámico en materia de habitación.

El cumplimiento de las disposiciones del ejecutivo federal en materia de reforma administrativa, el INDECO se encuentra trabajando en todas -- las entidades del país, mediante órganos desconcentrados a cuyo cargo están las operaciones de los diversos programas que se ejecutan, tanto con cargo -- al presupuesto que tiene asignado el organismo, como con los diversos instrumentos de crédito autorizados por el gobierno federal.

La estrategia general para las labores del instituto, como organismo federal de la vivienda y del desarrollo urbano, está encaminada a una serie de dispositivos que han consolidado diversos instrumentos actualmente en operación y que determinan, en una política integrada de vivienda y desarro-

---

1/ Artículo cuarto transitorio de la ley que crea el INDECO.

llo urbano, la viabilidad hacia la transmisión de recursos que se adquieren a partir del desarrollo de las ciudades para la financiación de actividades productivas en el medio rural.

Este organismo de carácter técnico, público, descentralizado, consultivo y promocional, realiza investigaciones necesarias para valorar las necesidades de las distintas zonas urbanas, y propone a las autoridades respectivas, las normas urbanísticas, arquitectónicas y de edificación que determine la política de desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular; participa en los programas que en estas materias efectúen las dependencias del sector público; promueve que la iniciativa privada canalice sus recursos a la atención de los problemas antes citados; propicia la construcción de viviendas de bajo costo y compra, fracciona, vende, permuta o construye inmuebles por cuenta propia o de terceros.<sup>1/</sup>

Es notorio que la política de este instituto se ha encaminado a -- participar en planes de desarrollo urbano, propiciados principalmente por el Banco de México, Crédito Hipotecario y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Asimismo, este organismo ocupa un renglón importante en materia de reservas territoriales, para que los diversos organismos de vivienda puedan disponer de ellos, especialmente gracias a la facultad expropiatoria, prevista en la Ley Federal de la Reforma Agraria.

---

<sup>1/</sup> Artículo 2º. Ley INDECO.



Por decreto publicado en el Diario Oficial del 30 de agosto de -- 1971, se autoriza a INDECO para celebrar convenios con los gobiernos de los -- Estados para la elaboración, promoción y ejecución de sus programas de desarrollo urbano y vivienda popular, especialmente en materia de legislación de la tierra y establecimiento de fondos legales, con previsión de espacios disponibles para el óptimo crecimiento de la población.

El patrimonio del instituto se integra con los siguientes recursos: aportaciones en dinero del gobierno Federal y las que convenga con los gobiernos de los estados y municipios; por las aportaciones que se obtengan a través de los patronatos, comités o instituciones locales; por las aportaciones de la federación, de las entidades federativas, de los municipios o de los particulares, que podrán consistir en bienes muebles o inmuebles; por -- los productos que eventualmente obtenga de sus operaciones.<sup>1/</sup>

Durante 1972, INDECO se dedicó a tareas de investigación y promoción, así como a la gestión de adquisiciones de terrenos de origen ejidal y comunal para fines de vivienda popular y de interés social; además, del proceso de proyectos y programas para alrededor de 8 mil viviendas.

En 1973, la actividad del instituto siguió enfocándose a tareas similares a las que desarrolló durante 1972, contemplándose un programa de -- construcción de aproximadamente 17 mil viviendas en diversas localidades del país, incluido el Distrito Federal; en este programa se emplearon alrededor-

---

<sup>1/</sup> Artículo 3º. Ley INDECO.

de 1,500 millones de pesos aproximadamente.

Al 31 de agosto del año de 1974 el INDECO construye 12,227 viviendas urbanas y participa en la construcción de 32,990 viviendas rurales, beneficiando a una población de 248,693 personas, con una inversión de - - - - \$959,700,000.00 <sup>1/</sup>

Los programas del instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, a la fecha del 5º Informe de Gobierno (1975), comprendió la conclusión de 16 conjuntos que suman un total de 7 mil viviendas. Con una inversión de 230 millones de pesos, fueron reparadas 20 mil viviendas en zonas afectadas por fenómenos metereológicos.<sup>1/</sup>

El INDECO titula sus viviendas mediante contratos con reserva de dominio a través de diversos Bancos oficiales, quienes otorgan un plazo de 15 años y con un interés del 6%.

#### 3.1.4. BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.A.

Antecedentes. El 20 de febrero de 1933, por escritura de la misma fecha, al amparo de la correspondiente concesión otorgada por la Secretaría-

<sup>1/</sup> Informe anual de actividades del Indeco. 1º. Sept. 1973 al 31 de agosto de 1974.

<sup>2/</sup> V Informe de Gobierno del Presidente Luis Echeverría. Suplemento del Sol de México, pág. 11. México 2 Sept. 1975.

de Hacienda y Crédito Público y hallándose en vigor la Ley de Instituciones de Crédito de 1932, se constituyó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., que podía realizar entre sus operaciones que limitativamente señalaba la escritura, la de emitir bonos hipotecarios como consecuencia de préstamos inmobiliarios que el acreditado debía invertir en la construcción de obras permanentes de mejoramiento territorial, o en la ejecución de obras o mejoras públicas y, en general, en bienes inmuebles.

Con fecha 25 de abril de 1934, el banco amplió su radio de operaciones a la de carácter fiduciario, con la autorización de la Secretaría mencionada.

Esta situación legal, salvo las modificaciones introducidas en la legislación bancaria en general prevaleció hasta que fue expedida el 31 de diciembre de 1942 la primera ley orgánica del banco, publicada el 20 de febrero del año siguiente. Este ordenamiento ensanchó las operaciones del banco, y entre sus objetos precisó el de promover y dirigir la inversión de capitales en obras y servicios públicos o de interés colectivo, financiar éstos e invertir en ellos sus propios recursos.

La segunda ley orgánica se promulgó el 30 de diciembre de 1946, ésta, con la sola limitación de haber suprimido por existir ya organismos crediticios especializados, el otorgamiento de crédito para la industria como uno de los objetos de la institución, amplió sus operaciones, y entre las nuevas que se asignó, resaltan principalmente las que por primera vez fue atribuida de promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles; la de proyectar, financiar

y ejecutar obras de planeación urbana y suburbana, y la promoción y fomento de actividades en las que participaría directamente, para el estudio, proyección y ejecución de viviendas populares. Se le autorizó para emitir, aparte de los títulos que ya venía expidiendo, bonos y títulos de ahorro, y certificados de participación sobre valores.

La tercera ley orgánica del banco, es la que actualmente lo rige.- Fue promulgada el 8 de febrero de 1949 y publicada el 4 de marzo del mismo año. Permitía el otorgamiento de créditos inmobiliarios a particulares para habitaciones aisladas, esto es, que no respondiesen a un plan conjunto.

Por decreto del 28 de diciembre de 1953, se restringió el financiamiento de habitaciones para otorgarlos solo respecto a planes de conjunto de viviendas. Se suprimió la facultad del banco para realizar operaciones de ahorro y préstamos destinadas a la vivienda. No obstante, se le autorizó a garantizar las emisiones de bonos inmobiliarios que pudiesen en circulación los bancos dedicados a aquellas operaciones.

Por último, por decreto de 23 de diciembre de 1966 publicado el día 29 del mismo mes y año, se substituyó la denominación de "Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A." a fin de hacer congruente el nombre de esta institución con las actividades que realiza y las nuevas atribuciones que le fueron concedidas.

Nuevas reformas a la ley en diciembre de 1968. La expansión de la economía del país y la creciente necesidad de crédito para obras de infraes-

estructura y de interés social, concomitante a nuestro desarrollo, ha requerido, cada vez mas imperiosamente que el banco amplíe e intensifique su actividad.

Es bien conocido el hecho del desenvolvimiento creciente de todas y cada una de las poblaciones urbanas de nuestra ciudad, sobre todo en los últimos años. Las razones de este fenómeno son múltiples, así podríamos atribuirlo a las altas tasas demográficas, al constante éxodo de campesinos hacia las ciudades, al mejoramiento de las condiciones económicas del país, etc., como consecuencia de ello se produce el acrecentamiento excesivo en el número de habitantes de todas las grandes localidades de la república.

De esta manera como el problema que representa la escasez de vivienda en nuestro país, se agrava día con día y para resolverlo es preciso adoptar medidas urgentes en materia de alojamiento, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos hubo de reformar su ley orgánica. Efectivamente, por lo que toca al objeto del banco, en el artículo 2º de su ley, merece mencionarse la reforma introducida en la fracción IV de dicho precepto, mediante la cual, se precisa su capacidad para que, a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia del poder ejecutivo responsable de la materia financiera y crediticia, contrate directamente créditos del extranjero con instituciones privadas, gubernamentales o intergubernamentales.

Esta disposición permitió obtener con mayor soltura, por conducto del banco, financiamiento para la realización de obras y servicios propios de su objeto, contribuyendo en esta forma, a la solución de este agudo pro-

blema social referente a la insuficiencia de habitaciones populares en la República Mexicana.

El B.N.O.S.P.S.A. en la actualidad. Conforme a la legislación bancaria vigente, el BNOSPSA es una institución de crédito que encauza el financiamiento a obras y servicios públicos o de interés social; asesora técnicamente en la planeación, financiamiento, y ejecución de los mismos; actúa como consejero técnico y agente financiero en materia de obras y servicios públicos o de interés social, a solicitud del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y del Departamento del Distrito Federal; actúa como agente financiero del gobierno federal en los financiamientos destinados a obras y servicios públicos o de interés social, y, a petición de la S.H.C.P., contrata créditos del exterior con instituciones privadas, gubernamentales o intergubernamentales; realiza las operaciones fiduciarias autorizadas por la ley.<sup>1/</sup>

En el terreno habitacional, la labor del banco ha sido benéfica, ya que promovió la fundación de la Asociación Hipotecaria Mexicana, del Fondo de Habitaciones Populares y, divulgó en el país los certificados de participación inmobiliaria y los certificados de vivienda, además del fomento habitacional por la emisión de obligaciones y por el volumen de sus operaciones hipotecarias y fiduciarias.

---

<sup>1/</sup> Art. 2º. Ley Orgánica del BNOSPSA.

Entre las diversas funciones que el BNOSPSA cumple, se encuentra - la de inversión y canalización de recursos para la construcción y el mejoramiento de viviendas de interés social.

Para el logro de lo anterior, esta institución maneja en fideicomiso un fondo especial del gobierno federal, denominado "Fondo de Habitaciones Populares", desde 1955, cuyo patrimonio se forma e incrementa con los siguientes recursos: (Art. 45, Ley Orgánica del Banco). Subsidios que para tal fin pueda destinar la federación, empréstitos, contratos para el objeto por la federación, los estados, el Distrito Federal o los municipios; sumas provenientes de la recaudación de los derechos, impuestos, ingresos, bienes y servicios afectados a dicho fondo por la federación, o por cualesquiera de las entidades arriba citadas o por organismos públicos y privados en general.

Independientemente de estas fuentes de recursos, la Ley Orgánica - de la institución, la faculta para emitir títulos de crédito con los mismos propósitos, tales como bonos hipotecarios certificados de participación inmobiliaria. El pago de estas prestaciones está garantizada con los inmuebles fideicomitidos que concretamente se identifican en el propio título y además con la garantía del propio banco como institución hipotecaria.

Los recursos de inversión del banco podrán provenir de fuentes tanto nacionales como extranjeras y corresponden a lo que normalmente son utilizadas por las instituciones de crédito privado, y además las derivadas de su carácter de agente financiero del gobierno federal, para la obtención de créditos nacionales o extranjeros.

Los créditos otorgados por la institución para las habitaciones populares, deberán ser destinadas por el prestatario para la adquisición, construcción, así como el mejoramiento de viviendas de interés social o la liberación de gravámenes que pesen sobre ellos.

Los beneficiarios de los créditos otorgados por el banco para la vivienda popular son aquellas personas pertenecientes a estratos de bajos ingresos en los lugares donde el banco desarrolle programas de vivienda.

La emisión y garantía de títulos y valores en serie por parte del BNOSPSA constituye su operación pasiva por excelencia, mediante la cual se allega recursos que le permiten financiar las obras y servicios públicos o de interés social que constituyen la porción primordial de su objeto.

Dichos valores deberán amortizarse en un plazo no mayor de 30 años. El derecho que consignan serán preferentes a las demás obligaciones de la institución sobre el activo que constituya su cobertura y que no se encuentre expresamente afectado, como garantía específica de títulos u obligaciones con igual característica.

El importe de los títulos de crédito en serie, en circulación deberá estar cubierto por cualquier clase de créditos que el banco haya otorgado o adquirido, destinados al financiamiento de obras y servicios públicos o de interés social. Deberán estar garantizados:

- a) Con hipoteca o fideicomiso de bienes que produzcan bienes sufi-



cientes.<sup>1/</sup>

- b) Con hipoteca o fideicomiso de inmuebles en primer lugar.
- c) Con cualquiera otra garantía aprobada por el Consejo de Administración del banco.

Por inmuebles urbanos y suburbanos.

Por valores o títulos de crédito en serie emitidos o garantizados por otras instituciones de crédito suscritos o avalados por el gobierno federal, o por otras instituciones nacionales de crédito autorizadas por la Secretaría de Hacienda.

Por obligaciones emitidas por sociedades anónimas cuyo objeto esté relacionado con el de la institución; siempre y cuando estén garantizadas -- por instituciones de crédito.

Por certificados de Participación no amortizables., o

Por títulos de deuda pública emitidos por el gobierno federal, estados o municipios, previa autorización de la S.H.C.P., siempre que estén relacionados con los fines de la institución.

El BNOSPSA titula las viviendas de interés social, las cuales no pueden exceder de \$80,000.00 mediante certificados de participación inmobili-

---

<sup>1/</sup> Art. 22 Fracc. I a VII de la Ley Orgánica del BNOSPSA.

liaria no amortizables, con un plazo de 15 años y a interés del 9% sobre saldos insolutos. En algunas ocasiones la titulación se efectúa mediante compra-venta con reserva de dominio, bajo las mismas condiciones.

### 3.1.5. ASOCIACION HIPOTECARIA MEXICANA, S.A.

Surge a la vida bancaria a iniciativa del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos que, en la actualidad, es poseedor de poco más del 50% de sus acciones. Esta institución respondía al interés de fomentar la industria de la construcción de viviendas y de ampliar el mercado de valores.

En este último particular debe mencionarse que la Asociación popularizó las cédulas hipotecarias que durante muchos años captó recursos importantes, por su liquidez, garantía y negociabilidad. A principios de los sesentas acrecentó su importancia emisora lanzando también bonos hipotecarios, grandemente demandados por el público ahorrador.

En la última década, la acción directa en viviendas de la asociación por la vía fiduciaria es notable, tanto porque promueve la construcción, como porque vende y administra los conjuntos, en tanto se amortizan los adeudos.

Las funciones de esta institución son principalmente financieras.- Su principal función es el otorgamiento de créditos para la construcción de habitaciones de interés social. Sin embargo, al igual que el BNOSP ha promovido conjuntos habitacionales con sus recursos, destinados a la adquisición por las clases populares.

Los recursos de esta institución nacional de crédito provienen de las operaciones que realiza, tales como otorgamiento de créditos hipotecarios, emisión de certificados de participación, cédulas hipotecarias, etc.

La importancia relativa de esta institución se desprende del hecho de que representan sus operaciones el 10% de las efectuadas por todas las sociedades hipotecarias del país y el 17% tratándose de operaciones de interés social.<sup>1/</sup>

### 3.1.6. FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI)

En el año de 1963, el Gobierno Federal inició un programa que representa uno de los esfuerzos iniciales más importantes en materia de habitación.

Se partió de la consideración de que los recursos del estado son insuficientes para satisfacer las crecientes necesidades en materia de habitaciones, por lo que se estimó conveniente utilizar parte de los ahorros públicos captados por la Banca Privada, a través de las Instituciones Hipotecarias y los Departamentos de Ahorro de los Bancos de Depósito, para que con la inversión de éstos recursos se atendiera la demanda existente.

Para la adecuada utilización de los recursos financieros tanto del

---

<sup>1/</sup> Cuadragésima Segunda Asamblea General Ordinaria de Accionistas, 14 de mayo de 1974.

estado como de la Banca Privada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó en el Banco de México, S.A., con fecha 10 de abril de 1963, un fideicomiso denominado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, - iniciado por primera vez en toda la República la construcción masiva de viviendas, como respuesta a la explosión demográfica de los centros urbanos, - particularmente en las ciudades más populosas del país.

Las principales funciones del FOVI son: a) Promover la construcción de viviendas de interés social encauzando y orientando la inversión de la Banca Privada para que los programas vayan de acuerdo con las necesidades económicas y sociales de cada región y los proyectos se realicen conforme a las condiciones urbanísticas y arquitectónicas mínimas para la construcción de viviendas decorosas e higiénicas. b) Otorgar apoyo financiero a la Banca Privada para complementar las cantidades que ésta destina a la construcción y adquisición de viviendas de interés social, cuando por haber agotado sus recursos, o bien sean insuficientes, necesite de financiamiento para el desarrollo de programas habitacionales. c) Aprobar técnicamente los proyectos, y cuando se estime necesario supervisar su ejecución. d) Prestar asesoría técnica para la elaboración y realización de los proyectos.

Para la determinación de los valores o costos de las viviendas, se dividió el territorio nacional en cuatro zonas, tomando en cuenta los valores de la tierra, costos de construcción y los niveles de ingreso de la población:

Zona I. Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Co

lma, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas, Quintana Roo, Nuevo León.

Zona 2. Distrito Federal, México, Morelos, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y las áreas metropolitanas de las ciudades de Acapulco, Gro., Guadalajara, Jal., y Monterrey N.L.

Zona 3. Comprende una faja de 100 Km., a lo largo de nuestras fronteras.

Zona 4. Comprende los Estados de Baja California Norte y Sur.

El valor de la vivienda de interés social, incluyendo el terreno urbanizado y la construcción terminada es el siguiente, para la época del estudio que utilizamos.

Individual.- Aquella que no forma parte de un conjunto habitacional y cuyo precio no es superior a \$80,000.00 en la zona 1; a \$95,000.00 en la zona 2; a \$105,000.00 en la zona 3; a \$112,500.00 en la zona 4.

Conjuntos habitacionales.- Son un grupo de viviendas que cumplen con los valores señalados para las diferentes zonas y demás, con las normas y criterios de carácter técnico establecidos para ese fin. Zona 1. 50% de las viviendas con precio hasta de \$70,000.00, un 25% con precio de hasta --

\$80,000.00 y el 25% restante, un precio hasta de \$95,000.00. En la zona 2.- un mínimo del 50% de las viviendas con precio hasta de \$80,000.00, un 25% hasta de \$95,000.00 y el 25% restante hasta de \$110,000.00. En la zona 3 un mínimo de 50% hasta \$90,000.00, un 25% hasta \$105,000.00 y el 25% restante hasta \$12,000.00. En la zona 4 un mínimo del 50% de las viviendas con valor hasta de \$105,000.00 y un máximo del 50% de las viviendas restantes con valor hasta de \$120,000.00.

La banca privada otorga dos tipos de créditos:

a) Individuales.- Estos créditos se destinan para la construcción, adquisición o mejora de viviendas unifamiliares o en conjuntos habitacionales a personas que vayan a habitarlas con su familia. Se podrán otorgar hasta por 80% del valor de la garantía, límite que podrá ampliarse cuando se constituyan garantías adicionales de particulares o empresas solventes o garantías reales sobre bienes muebles o inmuebles; cuando se trate de adquirentes que no estén en condiciones de constituir dichas garantías adicionales, este límite podrá ampliarse hasta por el 95% del valor de la garantía si en los contratos que las Instituciones (Banca Privada) celebren con sus acreditados, se hace constar que el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) otorga su apoyo hasta por el 15% de dicho valor. Los créditos se otorgarán a un plazo no menor de 10 años y no mayor de 20; causarán un interés al 9% anual.

b) Puente. Destinados a los constructores o promotores para la construcción de viviendas de interés social. Se otorgan para la construc-

ción, incluyendo la urbanización de dichas viviendas, si están destinadas a ser vendidas a personas que vayan a habitarlas, y que no sean propietarias de otro inmueble. Podrá, asimismo, comprender la adquisición del terreno, cuando se trate de realización de proyectos de las entidades federativas, municipios o de organismos del sector público que tengan por objeto fomentar la vivienda de interés social, así como del sector privado, justificándose a criterio del FOVI.

El fiduciario (Banco de México), podrá otorgar complemento fiduciario con cargo al fondo, a las Instituciones autorizadas para recibir depósitos de ahorro y a las Sociedades de Crédito Hipotecario, mediante aperturas de crédito destinadas al financiamiento parcial de préstamos o créditos con garantía hipotecaria o fiduciaria, para la construcción o adquisición de viviendas de interés social.

Los créditos puente que se otorguen para la remodelación urbana, se considerarán como créditos a la vivienda de interés social, cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

a) Por lo menos el 80% de las unidades que integren el edificio o el conjunto respectivo, deberá corresponder a viviendas que según la zona en que se encuentre ubicada, tengan, cuando se trate de viviendas individuales, los valores que señale el Banco de México así como cuando se trate de conjuntos habitacionales.

b) Hasta el 20% restante de las unidades que constituyan los edifi

cios o los conjuntos antes mencionados, podrá referirse a viviendas o locales comerciales o individuales con precio superior al establecido para la vivienda de interés social y hasta por los límites máximos que fije el Banco de México.

c) Se requerirá dictámen previo del FOVI sobre el proyecto respectivo.

d) Dichos créditos podrán referirse a la remodelación urbana en la zona metropolitana de la Ciudad de México y en otras ciudades de la República que posteriormente determine el Banco de México.

En diciembre de 1962, se modificó la L.G.I.C. y O.A., con lo cual se obliga a los Bancos Hipotecarios y a los Departamentos de Ahorro en viviendas de interés social; de estas instituciones del FOVI obtiene principalmente sus recursos para los programas habitacionales, y en forma complementaria de empréstitos negociados en el exterior, como se ha hecho con la Agencia Internacional de Desarrollo y el Banco Internacional de Desarrollo, en el pasado.

La actividad del FOVI se desarrolla en toda la República, siendo los beneficiarios de estos programas habitacionales todas aquellas personas que tienen ingresos familiares hasta de \$3,000.00 mensuales.

En 1975 FOVI celebró contratos de apertura de créditos por un monto de 218 millones de pesos, para la construcción de 4117 viviendas de inte-



rés social; asimismo, otorgó aprobación técnica a 55 proyectos habitacionales para la construcción de 29948 viviendas, distribuídas en 39 localidades de 13 entidades.<sup>1/</sup>

### 3.1.7. FONDO DE GARANTIA Y APOYO A LOS CREDITOS PARA LA VIVIENDA

En la misma fecha en que se estableció el FOVI, fue creado el Fondo de Garantía y apoyo a los créditos para la Vivienda (FOGA), como fideicomiso del Banco de México, S.A., con un comité técnico integrado actualmente por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, S.A., FOVI, INFONAVIT y por la Asociación de Banqueros de México A.C.

El objeto del Fondo es garantizar la recuperación a las instituciones facultadas para llevar a efecto operaciones de crédito a la vivienda con garantía hipotecaria o fiduciaria; otorgar a esas instituciones las garantías complementarias para cubrir los márgenes de garantía legal, propios del financiamiento de la vivienda de interés social y compensar a las hipotecarias y Banca de Depósito de Ahorro, determinados costos de créditos destinados a este tipo de viviendas.

Con cargo al Fondo de este fideicomiso, el Fiduciario podrá otorgar apoyo a las Instituciones de Crédito con garantía hipotecaria o fiduciaria destinados a viviendas de interés social. Este apoyo será concedido:

<sup>1/</sup> El Sol de México. Banco de México, informe anual 1a. Secc. pág. 9. México 26, feb. de 1976.

a) Para efectos de liquidez, por falta de pago puntual en que incurran sus acreditados en las operaciones de interés social.

b) Para la misma finalidad de apoyo, por deficientes de recuperación final en sus aludidas operaciones de crédito.

c) Para regular los tipos de interés de las operaciones de crédito al principio mencionadas, en beneficio de los acreditados.

Los apoyos, podrán ser otorgados por el fiduciario en su relación con créditos o préstamos con garantías hipotecarias o fiduciarias que reúnan los siguientes requisitos:

a) Estar destinados a la adquisición o construcción de viviendas - de interés social, con las características que determine el Banco de México.

b) Pactar amortización a plazo no menor de 10 años al 9% anual, - salvo los conceptos que expresamente autorice la comisión nacional Bancaria y de Seguros.

c) Ajustarse a los términos de la Ley Bancaria y demás leyes aplicables así como a las reglas de operación de este fideicomiso.

El apoyo de liquidez será documentado por el fiduciario mediante - convenios privados globales con cada institución, en los que se establecerán las bases que quedarán protegidas hasta por las cantidades que por concepto-

de capital, intereses y primas de seguros se adeuden a la institución apoyada debido a mora de los deudores por periodos máximos de 18 meses. Este apoyo podrá hacerse efectivo a partir de la cuarta mensualidad sucesiva no pagada.

Cuando el apoyo por suerte principal comprendido en el párrafo inmediato anterior resulte inferior al 10% del valor inicial del inmueble, el fiduciario podrá conceder apoyo adicional por concepto de capital hasta completar el 10% de dicho valor en tanto que este apoyo adicional, sumado a las demás coberturas del crédito no exceda del 30% del valor inicial del inmueble.

Las solicitudes para obtener el apoyo para efectos de liquidez por falta de pago puntual de los acreditados, deberán ser formuladas por instituciones de crédito conforme a los modos y convenios que proporcione el fiduciario.

El apoyo previsto en el inciso b), anterior, se concederá para -- efectos de adicionar las coberturas propias de las operaciones y servirá para cubrir deficientes de recuperación final, hasta por el 15% del valor inicial del inmueble materia de cada operación crediticia. Este apoyo será documentado por el fiduciario mediante convenios privados globales con cada -- institución, que comprendan sus operaciones crediticias. Las solicitudes de -- deberán ser formuladas por las instituciones, de conformidad con los modelos -- que proporcione el fiduciario y los convenios en que se documente deberán -- comprender entre otras, las estipulaciones a que haga referencia el Banco de México.

El apoyo previsto en el inciso c) podrá ser otorgado por el fiduciario en proporción no mayor del 1% de interés anual calculado sobre saldos insolutos de cada operación materia de este apoyo, cuando a juicio del fiduciario resultare elevado el costo de obtención y manejo del dinero utilizado en las operaciones de crédito al efecto, el fiduciario concertará con las -- Instituciones de Crédito, convenios privados globales.

En materia de créditos para la construcción de viviendas que formen parte de conjuntos habitacionales de más de 100 unidades, el apoyo del Fondo quedará sujeto a la condición de que el fiduciario verifique que los proyectos se ajusten a las especificaciones técnicas y socioeconómicas de carácter general aprobadas por el fiduciario.

La celebración de convenios globales deberá ser autorizada por el Comité Técnico de este fideicomiso.

En caso de incumplimiento del deudor, si el importe recuperado de la venta resultare insuficiente para reintegrar el apoyo que otorgó, la institución solo estará obligada a devolver el remanente.

### 3.1.8. DIRECCION GENERAL DE LA HABITACION POPULAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de -

reciente expedición <sup>1/</sup> ha atribuido, a una de las 18 direcciones generales que contempla, la promoción de la vivienda en la capital del país <sup>2/</sup>; las funciones de esta unidad administrativa son elaborar programas de habitación y de fraccionamientos populares, ejecutarlos o promover su realización; hacer lo propio en cuanto a programas de regeneración urbana, en lo relacionado a habitación popular; colaborar con las instituciones del sector público o privado para resolver el problema, y administrar las unidades de vivienda.

El Departamento del Distrito Federal, a través de su Dirección General de la Habitación Popular, es uno de los organismos más importantes que colabora en la tarea de resolver el problema de la vivienda de bajo costo o de interés social. Esta dirección, de reciente creación, inició sus actividades el primero de diciembre de 1970, con el objeto de atenuar el problema habitacional de los estratos económicos marginados del Distrito Federal. En concreto, los beneficiarios de la labor de la Dirección son aquellas personas que - teniendo capacidad de pago, no reciben un sueldo o salario fijo: como es el caso de algunos comerciantes en pequeño, taxistas, papeleros, etc., también - son considerados de estos programas habitacionales, las personas que por causa de obras de interés público, hayan sido desplazados de sus hogares, así como los habitantes de las zonas insalubres o ciudades perdidas. O por aquellos que por inundaciones o siniestros se quedan sin sus viviendas.

---

1/ 29 de diciembre de 1970

2/ Artículo 49.

Los recursos que financian los programas de esta dirección provienen del Banco de México, S.A., o son de origen presupuestal. En este último respecto cabe decir que son relativamente modestos, dado el volumen de tareas urgentes que debe atender el departamento.

Las funciones de esta dependencia consisten en otorgar contratos a las compañías constructoras locales para la construcción de viviendas, supervisión y control de calidad de los mismos y finalmente, adjudicar las casas entre los solicitantes. La adjudicación se celebra en forma de contratos privados de compraventa con reserva de dominio, a un plazo de 15 años y con interés del 6% sobre saldos insolutos.

La acción habitacional del Gobierno Federal a través de esta Dirección ha sido verdaderamente intensa. En los últimos tres años se han promovido poco más de 30,000 viviendas.

### 3.1.9. FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE MEXICO

FIDEURBE encuentra su base normativa en un Acuerdo del Ejecutivo Federal <sup>1/</sup>, como respuesta a los problemas suscitados por el acentuado incremento poblacional del Distrito Federal:

El Departamento del Distrito Federal como fideicomitente, constituyó este fideicomiso con el propósito de integrar al desarrollo urbano de la ciu-

---

<sup>1/</sup> 1º. de junio de 1973.

dad de México, los asentamientos humanos irregulares o no controlados, las zonas ejidales y comunales que por su baja productividad, por no constituir -- fuente de aprovisionamiento, áreas verdes o lugares cuya tradición deba pre-- servarse, resulten susceptibles, por su emplazamiento de integración urbana y las áreas decadentes sujetas a regeneración, rehabilitación o remodelación ur bana.

Este fideicomiso ha servido como instrumento efectivo para llevar a cabo la regularización de los invasores de fraccionamientos, así como para -- proporcionar servicios públicos y equiparamiento urbano a aquellas áreas de -- la ciudad donde existen concentraciones humanas excesivas y que están sujetas al régimen agrario.

Esta circunstancia hace de FIDEURBE una institución que participa - en las secciones habitacionales, porque una de sus tareas prioritarias, de -- acuerdo con su objeto, es la regularización de la tenencia de la tierra, de -- modo que puedan financiarse viviendas.

La regularización de la tenencia de la tierra permite que este im-- portante insumo pueda ser utilizado en los programas habitacionales expédita-- mente y sin problemas de índole jurídica. Es particularmente provechosa la - presencia de la Secretaría de la Reforma Agraria y del Fondo Nacional de Fo-- mento Ejidal, porque la sobrevivencia de ejidos y comunidades dentro de la - ciudad ha ocasionado que se despoje a los ejidatarios y comuneros o bien, por la naturaleza de esas tierras, no estén disponibles para el desarrollo racio-- nal de la urbe.

Es en el campo de los programas de regeneración urbana que FIDEURBE actúa en el campo de la promoción de vivienda. Sus recursos provienen de financiamientos de instituciones nacionales de crédito y con aportes del Ejecutivo Federal y otras dependencias públicas.

### 3.1.10. FIDEICOMISO PARA LA CONSTRUCCION DE CASAS DE OBREROS DEL SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA AZUCARERA Y SIMILARES EN LA REPUBLICA MEXICANA.

Con motivo de la revisión del contrato colectivo de trabajo de la industria azucarera, alcoholera y similares de la República Mexicana, celebrado el 13 de noviembre de 1969, el Sindicato de Trabajadores de dicha industria y las empresas, convinieron en que se constituyera un fondo destinado a la construcción de casas para ser entregadas en propiedad a los trabajadores-miembros del propio sindicato.

Este fideicomiso tiene por objeto la construcción y el manejo de un fondo que se integra con la aportación de 3 centavos por kilogramo de azúcar- producido, para la construcción de casas que serán entregadas en propiedad -- sin costo alguno a los obreros de planta permanente y planta temporal, dándose preferencia a los de mayor antigüedad y edad, así como a las viudas e hijos de trabajadores fallecidos a partir de la celebración del convenio.

Los terrenos son cedidos por los propietarios de los ingenios. Hasta el momento han otorgado sin costo alguno 180 hectáreas, pero para la realización total del programa harán falta aproximadamente 1,300 hectáreas, que ya



están siendo localizadas con el propósito de que una vez entregados a las secciones sindicales correspondientes, se tramite su traslado de dominio a favor de la fiduciaria.

El programa de construcción de este organismo, fue elaborado para el periodo 1970 a 1983; el desarrollo del mismo, sin embargo, presentaba al final del ejercicio de 1972 un déficit de 650 casas, pues en vez de 4318 sólo se terminaron 3668. Este déficit ha sido parcialmente atenuado debido a un adelanto en los trabajos de construcción proyectados para 1973, los cuales llevan una ventaja de 550 viviendas, lo que permitió al final del ejercicio cumplir en forma aproximada con el programa total acumulado hasta 1973, que es de 5770 viviendas.

### 3.1.11. FIDEICOMISO PARA LA CONSTRUCCION DE CASAS DE LOS EMPLEADOS DE FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO

La Secretaría del Patrimonio Nacional, autorizó la constitución de un fideicomiso en alguna institución nacional de crédito para la construcción de casas habitación, a fin de satisfacer las prestaciones en materia de habitación a los trabajadores de Ferrocarriles Nacionales de México.<sup>1/</sup>

Esta empresa, con base en el artículo primero del decreto de referencia, aportará terrenos utilizables, así como inmuebles que resulte aconse-

---

<sup>1/</sup> Diario Oficial. 7 de junio de 1972.

jable enajenar, con objeto de obtener recursos económicos, a alguna institución nacional de crédito, a fin de satisfacer la prestación en materia de habitación a sus trabajadores, hasta por el valor de dichos bienes.

Ferrocarriles Nacionales de México, previa opinión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, informará a la del Patrimonio Nacional acerca de los bienes que aporte al fideicomiso, los que se desincorporan del dominio público y podrán enajenar al precio que resulte de los avalúos que en cada caso realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, o alguna institución de crédito autorizada para ello.

El fideicomiso contará con un Comité Técnico y de distribución de fondos, del que formarán parte representantes de Ferrocarriles Nacionales de México, Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana y la Secretaría del Patrimonio Nacional, quien decidirá sobre las operaciones que deban efectuarse para el debido cumplimiento del objeto de este fideicomiso.

Al igual que la anterior, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 25 de enero de 1973, se autoriza la creación de un fideicomiso, al que aportarán, igualmente, terrenos utilizables para la construcción de casas habitación, a fin de satisfacer la prestación en materia de habitación a sus trabajadores, los Ferrocarriles del Pacífico, S.A. de C.V., - Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. y Unidos del Sureste, S.A. de C.V.

### 3.1.12. INSTITUTO DE ACCION URBANA E INTEGRACION SOCIAL (AURIS)

El Gobierno del Estado de México, colaborando en la solución del -- grave problema de hacinamiento, fundamentalmente en la zona metropolitana de la Ciudad de México, por iniciativa del gobierno constituyó el patrimonio para crear este organismo.

Su objetivo principal, es el de regular el poblamiento en el Estado, habiéndose iniciado primordialmente en Ciudad Netzahualcóyotl, Tlalnepan-tla, Naucalpan y Texcoco.

La actividad y fines del instituto, están divididas en varios aspectos que se han denominado "acciones".

Acción Tierra.- Consistente en la promoción del acondicionamiento - legal y físico de la tierra urbana, para el asentamiento urbano.

Acción Habitacional.- Tiene por objeto la promoción y el desarrollo de la habitación para el asentamiento urbano.

Acción casa.- Consistente en el apoyo a los procesos populares de - construcción de viviendas.

Los beneficiarios de la acción en conjunto del Instituto de Acción- Urbana e Integración Social, son las clases populares del Estado de México, - provenientes de cada una de las necesidades que se derivan de las acciones -- mencionadas.

Los logros de este organismo, se contemplan desde los puntos de vista de las creaciones de nuevas zonas urbanas, construcción de casas, vía los programas IZCALLIS y acciones conexas.

### 3.2. SISTEMAS MODERNOS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA POPULAR

Especial atención en los sistemas de financiamiento de la vivienda merecen el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado y el Fondo de la Vivienda para los miembros activo y del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, como organismos que ofrecen una solución distinta a los otros sistemas tradicionales de financiamiento, por las siguientes razones: Independencia financiera, no dependencia de ningún presupuesto, de la operación pasiva, no dependencia de las tasas de interés en el mercado.

Además porque con la independencia del costo del dinero, permite recuperar con intereses mínimos, lo cual implica que el costo final de un crédito desde el punto de vista del deudor, resulta menor que si se pactara el mismo crédito a tasas de interés más elevadas. Con la certidumbre de ingresos futuros, se puede planificar adecuadamente una política de inversión en reserva territorial y construcción de viviendas que satisfaga en forma justa la demanda presente y futura.

#### 3.2.1. INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

EL INFONAVIT es un organismo de servicio social y de integración -- tripartita, que surge de una reforma a la fracción XII del artículo 123 constitucional y del capítulo habitacional de la Ley Federal del Trabajo.<sup>1/</sup>

Cuenta con cuatro órganos colegiados de naturaleza tripartita a nivel nacional, todos ellos con representación paritaria del Gobierno Federal y de los sectores de los trabajadores y los empresarios.

EL INFONAVIT opera sumergido en su complicado contexto político, --

<sup>1/</sup> 24 de abril de 1972.

económico y social, en donde se genera una compleja relación de intensos problemas, los cuales deben ser resueltos para alcanzar los objetivos institucionales, necesitando, por tal motivo, de apegos administrativos y tecnológicos.

Por su naturaleza social, facilita a los trabajadores de México una morada digna, que constituya el marco espacial adecuado para la superación integral de su familia y, a través de ello, contribuir al fortalecimiento del bienestar colectivo de la sociedad.

Por su característica operativa, proporciona créditos a los trabajadores para la adquisición de vivienda. Esto es, financiar la demanda. Promueve la construcción de viviendas. Esto es garantizar la oferta y propiciar la creación de formas de cohesión social alrededor de las viviendas. Esto es, contribuir a enriquecer el medio ambiente de las familias de los trabajadores.

Los objetivos del INFONAVIT demandan la realización de ciertas funciones, las cuales necesitan, a su vez, de apoyo de otras. De este modo a -- partir del objetivo primario, se deducen como consecuencia lógica las diversas funciones que son verdaderamente necesarias para alcanzarlo.

Para otorgar créditos y promover la construcción de viviendas se requieren recursos financieros. EL INFONAVIT tiene que realizar la función de captar recursos; para este fin, de conformidad con su ley, el instituto realiza por un lado la función de registrar y controlar la información de las aportaciones patronales, en una cuenta individual en favor de todos y cada uno de los trabajadores del país. Por otro lado, administra y controla los fondos recaudados.

Los recursos captados, no obstante su magnitud, resultan escasos -- frente a las necesidades de los trabajadores que requieren de un crédito. Por ello el INFONAVIT debe de realizar la función de asignar créditos con equidad, para lo cual necesita efectuar la función de captar información sobre las necesidades de vivienda de los trabajadores. Asimismo, para construir conjuntos habitacionales es indispensable primero realizar proyectos arquitectónicos y urbanísticos, así como su evaluación financiera. Igualmente, mantener-

una reserva territorial que garantice la continuidad de los programas constructivos e impida la especulación con terrenos. La construcción misma requiere de supervisión y control.

Son de particular importancia las funciones de tipo jurídico que norman las relaciones y protegen los intereses del instituto. Así, es necesaria la función de contratación (ej. compra de terrenos). La verificación de las aportaciones que están obligados a otorgar los empresarios.

La función cumbre se obtiene con la función de titulación, cuando el trabajador recibe su vivienda en propiedad.

Este organismo capta sus recursos del pago patronal del 5% sobre el salario ordinario de sus trabajadores, del rendimiento de sus inversiones y del aporte que en especie o en efectivo pudiera hacer el Gobierno Federal.

Dentro del instituto, los trabajadores inscritos y regidos por la Ley Federal del Trabajo, tienen derecho a dos prestaciones básicas: crédito barato y suficiente para vivienda y el fondo de ahorro, alimentado por las aportaciones patronales, que se les entrega en ciertos casos.

La captación de recursos del INFONAVIT crece conforme se incrementan salarios. El criterio porcentual del 5% permitirá que el fondo financiero que administra, al mejorar la estructura salarial, no sólo se protege del impacto inflacionario, sino que carezca permanentemente.

En una interpretación legal de carácter funcional <sup>1/</sup> este nuevo instituto otorga créditos para vivienda, pero al mismo tiempo genera oferta habitacional promoviendo la construcción de habitaciones.

Asimismo, los programas de vivienda se ubican dentro de una estrategia encaminada tanto a promover vivienda y a generar demanda efectiva, como a crear empleo descentralizar el desarrollo, estimular a la pequeña y mediana empresa e incentivar investigación tecnológica.

La ley del instituto establece una fórmula crediticia para que los trabajadores de México puedan adquirir una vivienda en condiciones verdaderamente excepcionales. Antes de la creación del INFONAVIT, haciendo uso de las condiciones financieras óptimas entonces existentes, un trabajador con ingreso equivalente al salario mínimo de \$1,902.00 dispuesto a destinar \$266.00 mensuales —el 14% de su salario— amortizar un crédito hipotecario, podía aspirar a una vivienda con un valor máximo de \$25,000.00 tomando en cuenta un tipo de interés privilegiado del 9% anual y un plazo máximo de 15 años.

Al nacer el INFONAVIT, ese mismo trabajador, beneficiado con un tipo de interés del 4% anual y un plazo de 20 años, para la amortización de su crédito, podía obtener ya una vivienda con un valor de \$63,000.00.

El 7 de agosto de 1974, el Consejo de Administración del instituto, autorizó un nuevo sistema de recuperación de créditos, que aún cuando no esta

---

<sup>1/</sup> Artículo 3. Ley INFONAVIT.

ba previsto por la ley del instituto, es perfectamente congruente con sus disposiciones. Establece que la amortización de los créditos se realizará con un porcentaje fijo del salario cuota diaria, que el patrón debe descontar al trabajador, sea cual sea el nivel de dicho salario en un momento determinado. El descuento es del 15% para trabajadores que ganan hasta 1.25 veces el salario mínimo y del 18% para quienes perciben un salario superior a este nivel.

Este descuento porcentual se realiza durante toda la vigencia del crédito, de manera que el monto monetario de descuento y el plazo de amortización se convierten en una función de las variaciones de salario, en un período de inflación acelerada la recuperación es mas rápida. Si hay estabilidad, el trabajador no se ve perjudicado, ya que continúa pagando la misma cantidad durante un plazo mayor.

La importancia del sistema estriba en que aumenta el monto del crédito que el instituto puede otorgar a un trabajador de bajos ingresos. Así el Instituto puede tener confianza actuarial en la capacidad de pago del trabajador, basado en la certeza de que su salario continuará aumentando a través de los años.

Sin duda, este instituto es el que posee mayor fortaleza financiera dada la dinámica fuente de sus recursos, sobre todo, a la luz, de la nueva política redistributiva que está instrumentando el Gobierno Federal.<sup>1/</sup> En sus

---

1/ Banco Nal. de Comercio Exterior, S.A. México 73. México 1974.



primeros 30 meses de operación el IINFONAVIT ha captado \$7,000 millones de pesos como aportaciones del sector empresarial y diversas proyecciones permiten estimar que para 1980 los recursos disponibles ascenderán a 47,000 millones de pesos.<sup>1/</sup>

El procedimiento para otorgar créditos y asignar vivienda es el siguiente: Tratándose de el tipo de viviendas para los trabajadores que normala Ley Federal del Trabajo, se da preferencia a los que perciben más bajos salarios, y que tienen mayor necesidad de vivienda. También se toman en cuenta las características de las habitaciones y la cercanía al lugar del trabajo. En el caso concreto del INFONAVIT, los datos anteriores se recaban mediante una tarjeta de información que requisitan los propios trabajadores y que se entrega en el instituto. Esta tarjeta es procesada en las computadoras las cuales seleccionan, con base en los datos obtenidos, los trabajadores que deban ser beneficiados, atendiendo a criterios de equidad y necesidad de vivienda. En el caso de que la computadora determine que existen varios trabajadores con el mismo derecho, procede a hacer un sorteo para seleccionar al beneficiario.

Una vez que se ha seleccionado al beneficiario, el propio instituto procede a notificar al trabajador, mismo que deberá presentarse a llenar la solicitud de otorgamiento de crédito. Llenada la solicitud correspondiente,

---

<sup>1/</sup> Silva-Herzog, Jesus. EL INFONAVIT en 1974. Una proyección preliminar hasta 1980. Difusión Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - Número 3 México, 1974. Pág. 23.

se procede a otorgar el crédito de inmediato por el monto que se determine. - Si los datos proporcionados en la tarjeta de información resultaren falsos, - se procederá a seleccionar un nuevo beneficiario.

Para la asignación de viviendas se sigue el mismo sistema que para el otorgamiento de créditos y se procede a la entrega de la misma de inmediato, mediante un certificado de entrega de la vivienda en el que se hace constar que el título de propiedad se encuentra en proceso de elaboración.

El INFONAVIT otorga créditos cuyos plazos son de 10 a 20 años y los intereses a una tasa del 4% anual sobre saldos insolutos <sup>1/</sup>. El monto de los mismos los determinará la asamblea general.

Para el mes de marzo de 1976 el INFONAVIT habrá concluido la construcción de 89059 viviendas con una inversión de \$11,354 millones de pesos <sup>2/</sup>.

### 3.2.2. FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Tres han sido los principales documentos relativos a las normas de protección y beneficio para los trabajadores al servicio del Estado: a) La ley de Pensiones Civiles y de Retiro de fecha 12 de agosto de 1925; b) Las substanciales reformas a este mismo ordenamiento, publicadas el 30 de diciem-

1/ Art. 44 Ley Orgánica INFONAVIT

2/ INFONAVIT 40 meses. pág. 64

bre de 1947: y c) La Ley que crea el ISSSTE de fecha 1º. de enero de 1960.

La primera Ley y su consecuente reforma, constituyen una verdadera aportación en materia de vivienda a los servidores públicos, ya que establecen las bases para atacar el problema de la carencia de habitación de renta fija en beneficio del trabajador y proporcionar al mismo tiempo un patrimonio a los servidores del estado. La financiación de los créditos para la vivienda en beneficio de los burócratas es resuelto por medio de los créditos hipotecarios a corto plazo, en condiciones más ventajosas que en el mercado financiero de esa época.

Al paso del tiempo y especialmente desde la modificación del sistema de aseguramiento de los trabajadores públicos que se llevó aparejado el -- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio -- del Estado, en los términos del Apartado "B" del artículo 123 constitucional y de la Ley Federal de la materia, el problema burocrático de la vivienda se atendió con subsidios presupuestales y con los propios recursos del instituto generados por el pago de las primas de los diversos seguros.

La Ley del ISSSTE, incorpora a los servidores de la nación a un amplio régimen de seguridad social y constituye el más valioso beneficio obtenido por ellos. Se puede mencionar que en el cuerpo de la mencionada legislación, la Dirección de Pensiones Civiles, se transforma en un organismo público descentralizado con personalidad jurídica propios y cuyos beneficiarios gozarán de las estipulaciones que obligan al instituto, y, por lo que respecta a nuestro tema, la de conceder créditos para adquirir en propiedad casas o te

rrenos destinados a la construcción de ellos, siempre que sean para la habita  
ción familiar del trabajador. Otra obligación es el arrendamiento de habita-  
 ciones económicas pertenecientes al instituto. Así como los préstamos hipote-  
 carios obligatorios.

La creación del Fondo Nacional de la Vivienda, administrado por el-  
 INFONAVIT, tuvo como consecuencia lógica que se estableciera un fondo especia-  
 lizado a administrarse por una comisión ejecutiva, dentro del marco institu-  
 cional del ISSSTE.<sup>1/</sup>

Dicho fondo tiene por objeto:

1. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a-  
 los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

1.1. La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiéni-  
 cas, incluyendo aquéllas sujetas al régimen de condominio.

1.2. La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus  
 habitaciones, y

1.3. El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

2. Coordinar y Financiar programas de construcción de habitaciones  
 destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

---

<sup>1/</sup> Reforma de la Ley Orgánica del ISSSTE de fecha 26 de diciembre de 1972.

### 3. Los demás que esta ley establece.

Los recursos provienen del pago del 5% sobre el salario tabulado - que hace el Gobierno Federal directamente y los organismos públicos regulados por el Apartado "B"; ya mencionado. Para junio de 1974, estos organismos -- aportantes -- sin computar las dependencias de la Administración Central -- totalizaban 75 y el aporte acumulado ascendía a 1,600 millones de pesos.

El FOVISSSTE otorga créditos cuyos plazos son de 10 a 20 años y los intereses a una tasa del 4% anual sobre saldos insolutos, al igual que el -- INFONAVIT y FOVIMI.

Las viviendas en construcción ascienden a 21,000 en 26 entidades federativas.<sup>1/</sup> Se concluyó la edificación de 7 mil 815 viviendas a la fecha - del V Informe de Gobierno haciendo un total de 28,815 viviendas, en septiem--bre de 1975.

#### 3.2.3. FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS

El FOVIMI es la tercera de las tres instituciones gemelas que estableció la administración actual para movilizar recursos hacia la atención del programa habitacional. El fondo capta sus recursos del 5% sobre los haberes- del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, una vez reformados el Apartado "B" del - Artículo 123 constitucional el 10 de noviembre de 1972, la Ley de Seguridad -

<sup>1/</sup> IV Informe de Gobierno.

Social para las Fuerzas Armadas el 28 de diciembre de 1972 y la Ley de la Dirección de Pensiones Militares el 28 de diciembre de 1972.

Es la propia Dirección de Pensiones Militares (organismo descentralizado federal) el que administra este fondo de viviendas y las líneas de crédito. Condiciones de las mismas y criterios de asignación, son iguales a los de los fondos ya descritos.

Dicha dirección, coordina y financia programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del ejército, fuerza aérea y armada.<sup>1/</sup>

En virtud de la reducida magnitud de las fuerzas armadas del país, este fondo es mucho más modesto que los otros dos: ha construido 208 casas y tiene en proceso 933 más que implican poco más de 176 millones de pesos, a la fecha del IV Informe de Gobierno.

### 3.3. INSTITUCIONES PRIVADAS QUE INTERVIENEN EN EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA POPULAR

Ante la escasez de vivienda de bajo costo, el Gobierno Federal consideró adecuado crear mecanismos, dentro de la estructura bancaria existente, que permitiera la generación masiva de ahorros destinados a la construcción-

---

<sup>1/</sup> Art. 2o. Fracc. IV Ley de la Dir. de Pensiones Militares.

de habitaciones de interés social y el acceso de nuevos sectores de la población a los canales ordinarios de crédito, para adquirirlas en propiedad.

Para que las instituciones de crédito estuvieran en condiciones de coadyuvar, por decreto de 29 de diciembre de 1962, se introdujeron reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de manera que, aprovechando los sistemas existentes, se imprimieran modalidades para adaptarlas al desarrollo del programa y lograr una más amplia canalización de sus recursos hacia la vivienda.

Fué así como en el año de 1963 se estableció el programa financiero de vivienda en que con parte de los recursos captados por los departamentos de ahorro de la banca de depósito y por las sociedades hipotecarias, se inició por primera vez en toda la República la construcción masiva de viviendas, como respuesta a la explosión demográfica de los centros urbanos, particularmente en las ciudades más populosas del país. Pero, antes de esta época, el Presidente Adolfo Ruiz Cortines, en el año de 1954, creó el Instituto Nacional de la Vivienda, para ejercer una función central y coordinadora de las actividades gubernamentales en materia de habitación; y ha sido el Presidente López Mateos quien instauró en forma trascendental el primer programa público de habitación popular en México.

Es curioso observar la preocupación del legislador sobre el crédito, canalizándolo a través de las instituciones de crédito. Este interés se pone de manifiesto al observar las constantes promulgaciones de nuevas leyes y modificaciones que llegan a efectuarse casi cada año, amén de un sin fin -

de circulares expedidas por el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria.

De intervención particularmente importante en este tema merece mencionarse la acción del Banco de México, institución Nacional de crédito central, como organismo controlador del crédito, depositario de los fondos del gobierno federal y regulador de la moneda, en la solución del problema financiero de vivienda popular.

La creación del Banco de México, S.A.<sup>1/</sup> como institución central, fue un paso firme en la tarea de estimular el ahorro privado y canalizarlo hacia proyectos de inversión de interés social. Los depósitos legales que debe hacer la banca privada en el banco central y que en los términos de su Ley Orgánica, podrán ser hasta del 50% de los depósitos que reciba aquélla, le permite "congelar" recursos y manipularlos según las necesidades financieras del país.

El Banco de México ha pretendido dar a los créditos un carácter de función social, aliviando líneas de crédito a la banca privada para que ésta a su vez otorgue préstamos para la adquisición y construcción de viviendas de interés social.

Con el carácter de organismo contralor, financiero y director, el peso del Banco de México ha abierto nuevas formas de crédito con diversas --

---

<sup>1/</sup> 25 de agosto de 1925.



agrupaciones, así tenemos por ejemplo a la Alianza para el Progreso ALPRO, - quien ha otorgado créditos al Banco de México, para que éste a su vez lo canalice a través de la banca estatal y privada, para mayor control de los mismos, solucionando parte de los préstamos que otorguen dichas instituciones a la vivienda popular.

La técnica jurídica con que se lleva a cabo lo anterior están contenidas en dos fideicomisos denominados FOVI y FOGA, anteriormente estudiados.

### 3.3.1. BANCA DE DEPOSITO

A consecuencia de la ampliación del radio de acción de la banca de depósito, tratándose de operaciones de depósito de ahorro, las instituciones podrán establecer planes especiales de depósito de cuentas de ahorro, en beneficio de ahorradores interesados en obtener préstamos con garantía hipotecaria para la construcción de habitaciones de interés social (Art. 18 LGICOA Párrafo 5º.).

Al efecto, cuando se trate del desarrollo de programas especiales de vivienda, las instituciones además de los depósitos de ahorro y de la emisión de bonos y estampillas, podrán recibir apoyo financiero de organismos oficiales dedicados al fomento de viviendas de interés social, de acuerdo con las normas que establezca el Banco de México.

Previa opinión dictada por la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México, los préstamos hipotecarios que otorguen las instituciones de -

de depósito de ahorro para la adquisición o construcción de viviendas de interés social, sólo podrán otorgarse hasta por el 80% del valor de los inmuebles. (Art. 19 III bis, inciso b). Sin embargo, podrá ampliarse el límite, cuando se trate de operaciones en que se pacten garantías adicionales a las propias del préstamo.

En relación con los planes especiales de cuentas de ahorro, a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 18 de la Ley Bancaria, en cuanto a que las cuentas de ahorro deberán entenderse por titular, para efectos de -- computar individualmente el límite máximo de los depósitos; las instituciones de referencia, podrán ir otorgando los préstamos, en la medida que los - recursos que vayan a destinar a este objeto se lo permitan y siempre que las condiciones económicas del solicitante hagan posible la operación.

Sin perjuicio de la facultad que el artículo 94 bis concede al Banco de México, el importe del pasivo de los depósitos de ahorro, estará representado entre otras; hasta por el 30% de dicho pasivo en préstamos para la - vivienda de interés social con garantía hipotecaria o fiduciaria o en bonos-hipotecarios que tengan como cobertura préstamos de la misma naturaleza.

### 3.3.2. BANCA DE CAPITALIZACION

La Ley de Instituciones de Crédito, artículo 41, fracción VII bis, las obliga a mantener invertido cuando menos un 5% de su pasivo exigible en bonos para la habitación popular, emitidos por instituciones nacionales de - crédito. Otro 5% de su pasivo exigible:

a) En habitaciones populares construídas por las instituciones de crédito, con rentas bajas que no excedan de \$350.00 mensuales.

b) En la edificación de habitaciones populares destinadas a ser -- vendidas mediante procedimientos de amortización autorizados por la Secretaría de Hacienda, tras de oír la opinión del INDECO.

c) En préstamos hipotecarios con interés no mayor del 7% anual, -- destinado a la construcción de habitaciones populares que podrán otorgarse - hasta por un 65% del valor del inmueble hipotecado.

d) En bonos para la habitación popular emitidos por instituciones- nacionales de crédito.

El importe de los créditos que se destinen a la habitación popular no excede del 20% del pasivo exigible, y se concederán hasta por la cantidad de \$40,000.00, pudiéndose modificar tal cantidad, previo acuerdo de la Secretaría de Hacienda. El plazo de vencimiento no será superior a 15 años y la garantía estará constituida en hipoteca o fideicomiso de inmuebles urbanos.- Su importe no excederá del 65% del valor comprobado de la garantía.

Las inversiones y operaciones que realicen estas sociedades podrán efectuarse tanto en terrenos no construídos como en zonas de viviendas insalubres, susceptibles de regeneración. Las construcciones que realicen dedicadas a darlas en arrendamiento o en venta, serán casas unifamiliares o edificios de departamentos, pudiendo estar éstos últimos, sujetos al régimen de condominio.

### 3.3.3. INSTITUCIONES HIPOTECARIAS

Estas instituciones han movlizado recursos bancarios hacia el renglón habitacional como ninguna otra institución de crédito ha podido hacerlo. La captación por medio de la emisión de bonos hipotecarios y la garantía de cédulas, ha sido tan considerable, que ha permitido que estas instituciones dispongan de recursos suficientes para ir substituyendo las hipotecas no bancarias, por hipotecas bancarias.

Los créditos sólo podrán concederse en los términos siguientes: -- (refiriéndose a la vivienda popular) cuando su importe no sea mayor del 70% del valor de los inmuebles, cuando los créditos se destinen a la construcción, adquisición o mejora de habitación de tipo medio, que reúnan las características que señale el Banco de México, mediante disposiciones de carácter general.

Del 80% del valor de los inmuebles, cuando se otorguen para la construcción, adquisición o mejora de viviendas de interés social que reúnan las características que determine el citado Banco de México. Desde luego este límite, podrá ampliarse previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, cuando en los contratos que se celebren, se pacten garantías adicionales a las señaladas en el artículo 36 Fracción IV inciso 5) de la propia Ley de la materia.

El plazo de los préstamos no podrá exceder de 20 años. El pago de aquéllos cuyo término exceda de 3 años deberá de hacerse precisamente por el sistema de amortizaciones por períodos mayores de un año. Sin embargo, se -

podrá pactar, cuando la naturaleza de la inversión lo justifica, el aplazamiento de las amortizaciones y de los intereses durante el tiempo que dura la construcción o ejecución de las obras, sin exceder de 3 años.

#### 3.3.4. INSTITUCIONES FIDUCIARIAS

El artículo 44 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares establece que las que disfrutan de (concesión) para llevar a cabo operaciones fiduciarias estarán autorizadas en los términos de esta Ley, entre otras cosas: Para practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito. Para intervenir en la emisión de toda clase de títulos de crédito que realicen instituciones públicas o privadas o sociedades. Para emitir certificados, haciendo constar la participación de distintos copropietarios en bienes, títulos y valores que se encuentren en poder de la institución o la participación de acreedores en las liquidaciones en las que la institución fiduciaria tenga el carácter de liquidador o síndico. También estarán autorizadas para emitir los certificados de vivienda a que se refiere el artículo 228 a) bis de la Ley General de Títulos de Operaciones de Crédito, sobre bienes inmuebles afectados en fideicomiso.

#### 3.3.5. INSTITUCIONES DE FIANZAS Y SEGUROS

Las compañías de fianzas y seguros han llegado a ser importantes instituciones de generación de recursos a la vivienda. Por lo que respecta a las primeras, la ley respectiva (artículo 40) ha previsto que se considere activo a los certificados de participación, bonos hipotecarios y bonos para-

la habitación. Asimismo, podrán invertir por lo menos el 25% de su capital, reservas de capital, reservas de fianzas en vigor y de previsión en obligaciones emitidas por el Gobierno por obras de servicio público, en certificados y bonos hipotecarios <sup>1/</sup>. Un 5% de esas sumas deberán invertirse en bonos para la vivienda popular y un porcentaje similar en habitaciones construidas por las propias instituciones de fianzas y en préstamos hipotecarios.

Un acuerdo de fecha 29 de agosto de 1957, proporciona las bases para instrumentar esta política que permite asegurar la solvencia de las instituciones, al mismo tiempo que destina recursos hacia el problema multicitado.

En los términos de la ley respectiva, artículo 85, las instituciones de seguros están obligadas a invertir sus reservas para riesgos en cédulas y bonos hipotecarios, créditos hipotecarios y certificados de participación inmobiliaria. Al igual que en materia de afianzadoras un porcentaje de las reservas técnicas del capital pagado y de las propias reservas de capital se invierten en esos valores, habitacionales populares y préstamos hipotecarios.

El acuerdo citado le es aplicable también a estas instituciones. - En virtud de los ordenamientos que norman a estas compañías, se han venido convirtiendo tanto en fuente directa de financiamiento habitacional, como en demandantes de valores que acopian recursos a instituciones habitacionales.

---

<sup>1/</sup> Artículo 41.

### 3.4. BREVES REFERENCIAS DE DERECHO COMPARADO

#### 3.4.1. ESPAÑA

Por la avanzada tradición en materia de vivienda de España, se estima que el conocimiento de las características de su plan, constituye una enumeración comprensiva de los discutidos aspectos de la problemática de la vivienda, e ilustra, así sea en forma muy general, el eslabonamiento entre los distintos procedimientos requeridos para su resolución.

El Plan Nacional se ha fincado, en cuanto a la magnitud de la demanda: en un déficit inicial por un millón de viviendas, estimado al 1º. de enero de 1961. Necesidad derivada del crecimiento demográfico hasta 1976, - de 1.6 millones de viviendas. Necesidad derivada del movimiento migratorio interno (urbanización) 252 mil viviendas. Necesidad total por reposición -- 0.9 millones. Necesidad total en los 16 años del periodo: 3.7 millones, que representan una media anual de 232 mil.<sup>1/</sup>

Las inversiones totales programadas para atender las necesidades de vivienda en el periodo 1961-1976 son por un total de 551 mil millones de pesetas.

Los recursos utilizados en el programa español de vivienda provienen de fuentes diversas: aportaciones directas al estado. Fondos provenientes

---

<sup>1/</sup> Boletín Informativo No. 15 INFONAVIT. Notas sobre las características del programa financiero de vivienda en España. Pág.

tes de depósito de bancos privados o cajas de ahorros. Producto de un im-  
 puesto, en estudio, creado con el fin específico de financiar viviendas. --  
 Préstamos otorgados por los patrones a sus trabajadores.

Es aspecto financiero del Plan Nacional de la Vivienda se contem-  
 pla tomando en cuenta los requerimientos que implica la satisfacción de las  
 necesidades originadas por el déficit inicial, el incremento de la población  
 y las migraciones internas; considerando las posibilidades económicas estima-  
 das para la nación, se obtiene lo disponible para atender a la necesidad to-  
 tal; tomando en cuenta también la previsión para renovación de viviendas que  
 podrá efectuarse durante el período de vigencia del Plan Nacional.

Programas de crédito: Existen tres sistemas básicos de protección:  
 grupo uno de renta limitada, vivienda subvencionada y grupo dos de renta li-  
 mitada. Las ayudas otorgadas a la iniciativa dentro de cada uno de estos te-  
 mas de protección oficial responden a las siguientes tendencias medias.

Para el grupo uno de renta limitada, préstamo hasta por el 40% del  
 presupuesto protegible que se considera compuesto por el terreno, la organi-  
 zación, la vivienda y la parte de las edificaciones complementarias realiza-  
 das por el promotor.

Para el grupo dos de renta limitada, un 40% del presupuesto prote-  
 gible, en calidad de anticipo concedido por el ministerio de vivienda, y un  
 20% en calidad de préstamo complementario.



Para las viviendas subvencionadas, ayudas otorgadas por la legislación actual que consisten en préstamos complementarios y subvenciones; los préstamos se conceden en función de los metros cuadrados construïdos y las subvenciones alcanzan una cuantía fija máxima que se establecía en 1961 en 30 mil pesetas (el costo aproximado por vivienda es de 150 mil pesetas) por lo que las 30 mil representan el 20%.

Aparentemente las viviendas del grupo dos deben cederse en arrendamiento, mientras que las del grupo uno y las subvenciones pueden concederse en arrendamiento o en venta.

Los plazos de amortización no serán inferiores a 10 años, ni superiores a treinta, con un interés de un 3 a 5%.

La estructuración del Plan Nacional de Vivienda corresponde al Instituto Nacional de la Vivienda; la ejecución del mismo corresponde al ministerio de vivienda, una vez que el plan ha sido aprobado por el consejo de ministros.

Los préstamos para vivienda se conceden con garantía de primera hipoteca sobre terreno y construcción; las instituciones financieras pueden acceder a la sustitución de la hipoteca constituida a su favor por otra que se consideren suficiente.

### 3.4.2. CHILE

Es el primer país latinoamericano en el cual se creó un Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el año de 1935. Sin embargo, el déficit habitacional obligó a modificar el sistema legislativo para transformar al Ministerio en un organismo más ágil, que se encargara de planificar y coordinar la política nacional de vivienda aprovechando los recursos disponibles, así como dirigir la mayor parte del esfuerzo en esta materia, para favorecer a los sectores socioeconómicos de mas bajos recursos.

Actualmente para desarrollar su labor el Ministerio cuenta con cuatro corporaciones: CORVI Corporación de Vivienda, cuya función es la de promover de vivienda a las clases de bajos recursos. CORAVI Corporación de Servicios Habitacionales que distribuye y asigna las viviendas financiadas con recursos públicos. Mejoramiento Urbano, que construye viviendas en poblaciones de acuerdo al Plan Nacional. Corporación de Obras Públicas, que realiza obras de pavimentación, calzadas, alcantarillado, redes y obras sanitarias.

Fuentes de Ingresos: a) Aporte Fiscal; b) Excedentes de la Caja de Previsión; c) El 1% del salario del Seguro Social; d) El 1% de sueldos y salarios, denominado Ley de Reconstrucción, que obliga a todos los empleados y obreros, tanto del sector público como el privado; e) El 5% de las utilidades de las empresas en general.

Características del Sistema: Los créditos se otorgan a 30 años -- con amortizaciones muy bajas. La cuota inicial para adquirir una vivienda -

es el ahorro del trabajador que corresponde al 2% del total del costo de la vivienda al 1% del descuento que el Gobierno hace del salario del trabajador.

Las viviendas son asignadas en propiedad bajo un título de dominio y existe garantía hipotecaria sobre el inmueble para asegurar el crédito. - Igualmente existe un seguro por concepto de vida, invalidez e incendio, que se carga al valor total de la misma.

En cuanto a la adjudicación de las viviendas, la Corporación de -- Servicios Habitacionales, procede de acuerdo al listado único, teniendo en cuenta algunos factores como antigüedad en el ahorro, número de dependientes familiares, solvencia económica del trabajador, etc.

### 3.4.3. ARGENTINA

En contraste con el resto de los países de América Latina, Argentina no enfrenta el grave problema de la sobrepoblación, debido entre otros casos, a su constante declinación de la tasa de natalidad (22 por mil) y una tasa de mortalidad no muy baja (5 por mil), lo que define un crecimiento vegetativo de sólo 13 por mil.

Sin embargo, existe un déficit habitacional ya de carácter crónico. El 88% de este déficit lo sufren los sectores medio bajo y de bajos recursos.

Actualmente está en marcha el Plan Nacional de Vivienda, que implica la construcción de 815,000 viviendas en el período 1974-1977. El sector-

público realizará 500,000 unidades y el privado 315,000, significando una inversión tanto en acción directa como a través de préstamos de 3,100 millones de dólares para el primero y 2,300 millones para el segundo.

Los programas de acción para el sector privado presentan tres líneas principales. Dos de ellas están destinados a financiar al usuario la adquisición, construcción o reparación de su vivienda, pudiendo también obtenerse para pago de pasivos. Los plazos de los préstamos, oscilarán entre 5 y 30 años, y los intereses entre el 6% y el 20%, dependiendo del tipo de vivienda. La tercera línea está destinada al otorgamiento de préstamos a entidades intermedias para la construcción de viviendas con intereses hasta 19% anual y plazo de reembolso iguales al plazo de la obra, incrementado en dos meses.

El aporte del sector empresarial ha sido ya reglamentado por la Ley que crea el Fondo Nacional de la Vivienda y cuyos objetivos son el de financiar total o parcialmente con garantía real de hipoteca, la construcción de viviendas individuales o colectivas.

#### 3.4.4. BRASIL

En Brasil se puede hablar de solución al problema habitacional a partir de 10 años a la fecha. Anteriormente, los financiamientos para la adquisición de casa propia eran concedidos en forma escasa. Pues los organismos que actuaban en ese tiempo no disponían de fondo suficiente para atender a las solicitudes.

En 1964 se creó el Banco Nacional de la Habitación destinado a implantar en el país una política habitacional y a orientar, disciplinar y controlar el sistema financiero de la habitación, coordinado el trabajo de entidades ya existentes o creados después, vinculados a la habitación.

Los recursos para financiamientos de vivienda provienen básicamente del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS), que se forma con -- los trabajadores dentro de las condiciones que impone la Ley, mas el ahorro libre captado por la venta de letras inmobiliarias o recibiendo en depósito y con intereses a través de entidades que integran un sistema de ahorro y -- préstamo.

Para la implantación de sus políticas, el Banco ha establecido varios programas de financiamiento, destinados a los diversos niveles de ingreso familiar, a los cuales corresponden tasas de interés y plazos diferenciados, a fin de que quienes tienen mayor capacidad de pago subvencionen a la clase de menores ingresos.

En este sentido el Banco Nacional Habitacional dedica por ley 60% de sus recursos a la vivienda de interés social, con prioridad a las familias de bajos ingresos y opera con un sistema de corrección monetaria sobre el activo y el pasivo.

Las tasas de interés que el banco cobra varían del 1% al 10% y --- existe el objetivo de eliminar un plazo de 10 años el déficit de viviendas -- en los estratos de población con ingresos entre 1 y 3 veces el salario mínimo.

Además del Sistema Financiero de Vivienda, el Banco Nacional Habitacional tiene otros programas, tales como el financiamiento de materiales de construcción, ya sea al candidato a la casa propia, al productor, transportador o distribuidor de esos materiales, o al constructor de la vivienda.

El BNH es realmente un banco de segundo piso que ejerce sus actividades a través de agentes que son los que entran en contacto con el deudor final.

#### 3.4.5. FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA FAMILIAR EN EUROPA ORIENTAL

Debido a que las autoridades no pueden resolver el problema de la escasez de vivienda —consecuencia del crecimiento demográfico, las destrucciones ocasionadas por las guerras, la alfluencia a los centros urbanos, la oferta insuficiente de materiales para construcción residencial, el deficiente mantenimiento de los edificios existentes, el alquiler subsidiado y en fecha más reciente, las demandas de mejor acomodo asociadas a un incremento — del ingreso real— en los últimos años se ha estimulado invariablemente la edificación por la iniciativa privada y cooperativa mediante préstamos con largos vencimientos, tasas de interés bajas y normas liberales de reembolso. En algunos de los países la construcción privada y cooperativa de viviendas ya representa una parte significativa y creciente de las adiciones a las casas existentes. En otros, siguiendo los ejemplos de Occidente, se está tratando ahora de ligar la disponibilidad de crédito hipotecario y personal para viviendas a los esfuerzos ahorrativos de los particulares. Es característico que el financiamiento para casas-habitación se vincule a la acumulación por el prestatario de una parte sustancial del precio de compra en una cuen-

ta específica en el Banco de Ahorro, el cual anticipa el saldo una vez que se ha reunido la suma estipulada.

En Hungría, Alemania Oriental y Checoslovaquia los bancos de ahorro prestan para edificar a particulares y cooperativas (en algunos casos los préstamos son personales sin garantía, así como hipotecarios). En Alemania Oriental, por ejemplo, puede obtenerse financiamiento hasta por 75% del costo de construcción de casas particulares, amortizándose cada año un 0.5%. A las cooperativas de construcción se les otorgan préstamos a largo plazo -- éstos son administrados por los bancos de ahorro, en realidad se hacen con recursos presupuestarios y no devengan interés.<sup>1/</sup> Las cooperativas y los particulares también pueden recurrir a los bancos de ahorro para la compra de apartamentos y casas propiedad del Estado. Usualmente se puede disponer de préstamos para reparación de edificios dañados por la guerra, para efectuar modificaciones y para comprar materiales de construcción.

Las condiciones de los créditos para viviendas son típicamente generosas a fin de canalizar al máximo de los ingresos del consumidor hacia la construcción residencial; a menudo la tasa de interés que se carga es más baja que la que se paga a las cuentas de ahorro. En el financiamiento de la edificación no gubernamental de casas-habitación entran en juego, en muchos sentidos, consideraciones sociales y políticas. En Checoslovaquia, por ejemplo, los técnicos dispuestos a aceptar empleos en comunidades rurales obtienen condiciones preferenciales.

---

<sup>1/</sup> George Garvy. Dinero, Banca y Crédito en Europa Oriental. CEMLA. México-1968, pp. 133.

C A P I T U L O I V

## 4. LOS TITULOS DE CREDITO Y LA VIVIENDA POPULAR

En la historia moderna de la vida jurídico económica, el nacimiento de los títulos de crédito es uno de los fenómenos de mayor envergadura, por --- cuanto a que en la actualidad, un gran porcentaje de la riqueza comercial de nuestro país, es representado por medio de tales títulos.

Los títulos de crédito en la vivienda popular desempeñan un importante papel, tanto en la movilización de recursos para el financiamiento de la vivienda, como en la adquisición de la misma. Primero, porque la naturaleza - circulatoria de los títulos emitidos, transmitirán en su circulación la promesa expresada en los mismos, destinando créditos a formas heterogéneas del - ramo empresarial o particular.

En segundo lugar, porque representan el derecho a que se transmita la propiedad o el uso de un inmueble, como en el caso de los certificados de vivienda o participación inmobiliaria, que serán estudiados mas adelante.



#### 4.1. GENERALIDADES DE LOS TITULOS DE CREDITO.

Los títulos de crédito, dice el artículo 5o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, son los documentos necesarios para ejercitar el derecho que en ellos se consigna". La definición propuesta, coincide -- substancialmente con la de Cesar Vivante, con la salvedad de que omite el -- término autónomo, el cual, no obstante no estar en la definición, está impli cito en la regulación legal sobre títulos de crédito. <sup>1/</sup>

Las cosas mercantiles, denominados títulos de crédito, son documentos, atendiendo a la construcción legal del artículo 5o. de la Ley citada. Por - documentos entenderemos, los escritos que consignan hechos o actos jurídicos realizados entre particulares.

Los documentos pueden otorgarse: a) ad probationem causa, o sea consi- derando el documento como medio probatorio de determinado hecho, acto o con- trato y b) Ad solemnitatem causa, o sea como el elemento constitutivo y esen- cial de un acto jurídico. De los anteriores conceptos se infieren que los - documentos pueden ser: a) Probatorios, que sólo sirven como elementos demos- trativos de un acto o relación jurídica. b) Constitutivos, que solo son es- trictamente necesarios para el nacimiento o constitución de una relación ju- rídica: c) Documentos constitutivo-dispositivos, o que como los títulos de crédito, no sólo crean un derecho y las consiguientes relaciones jurídicas, - sino que son necesarios para ejercitar el derecho en ellos consignado.

<sup>1/</sup> Tena, Felipe de Jesús. Derecho Mercantil Mexicano. Ed. Porrúa. México 1970. p. 324.

Todo título de crédito supone la existencia de un derecho literal; el derecho literal ha de estar contenido o expresado en el título, lo que implica que el derecho solamente podrá hacerse efectivo por medio del título.

El Lic. Felipe de Jesús Tena estima que la literalidad es "una nota esencial y privativa de los títulos de crédito como lo es la incorporación"<sup>1/</sup>. Sin embargo Vicente y Gella sostiene que la literalidad es característica de otros documentos y que el título de <sup>2/</sup> crédito funciona con el alcance de una presunción, ya que la literalidad puede estar contradicha y aún nulificada por elementos extraños al título o por disposición de la Ley.

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar, que la literalidad en materia de títulos de crédito, significa que presuntivamente la medida del derecho incorporado en el título, será determinado por el texto del documento.

El título de crédito es un documento que lleva incorporado un derecho, en tal forma que el derecho va íntimamente unido al título y su ejercicio está condicionado por la exhibición del documento.<sup>3/</sup> Es evidente que la relación que existe entre el documento y el derecho en el incorporado, hace del documento lo principal y del derecho lo accesorio, puesto que sin el documento no se puede ejercitar el derecho incorporado en el mismo.

<sup>1/</sup> Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Ed. Herrero.- México 1962, p.9.

<sup>2/</sup> Vicente y Gella. Los Títulos de Crédito en la Doctrina y en el Derecho - Positivo. Tipográfica la académica. España 1942.

<sup>3/</sup> Cervantes Ahumada, Raúl. Ob. Cit. p. 10.

De la incorporación se hace derivar la legitimación o sea: Primero. Que el acreedor sólo legitima su acción mediante la posesión y presentación del documento. Se llama legitimación activa porque atribuye a su titular, la facultad de exigir del obligado en el título de crédito, el pago de la prestación que en el mismo se consigna, y Segundo; recíprocamente el deudor sólo está obligado a efectuar la prestación consignada en el título y además tiene el derecho de hacerlo, a la persona que lo tenga en su poder y presente el título de crédito, pudiendo pedir además que le sea devuelto. Esta es la llamada legitimación pasiva.

La autonomía es la independencia de causa de transmisión, es la independencia de la causa de creación. Es decir, la autonomía origina derechos propios y diversos a favor de cada uno de los titulares del documento. Esta independencia se justifica por necesidades de orden social y económico.

#### 4.2. CLASIFICACION DE LOS TITULOS DE CREDITO

Atendiendo a la Ley que los rige, son títulos nominados o típicos, los que se encuentran reglamentados en forma expresa en la ley, e innominados, son aquéllos que sin tener una reglamentación expresa han sido consagrados por los usos mercantiles.

En el derecho incorporado en el título de crédito obtenemos un segundo criterio de clasificación de los títulos de crédito: Títulos personales, llamados también corporativos, que son aquellos cuyo objeto principal no es un derecho de crédito, sino la facultad de atribuir a su tenedor una calidad personal de miembro de una corporación jurídica. Obligacionales, o

títulos de crédito propiamente dichos, que son aquellos cuyo objeto principal es un derecho de crédito y en consecuencia, atribuyen a su titular acción para exigir el pago de las obligaciones contraídas. A cargo de los suscriptores. Reales, consistentes en un derecho real sobre la mercancía amparada en el título.

Por la forma de creación, se pueden clasificar en títulos singulares y seriales. Los primeros son aquellos que son creados uno sólo en cada acto de emisión. Los segundos, aquéllos que se crean en serie.

Por su forma de circulación, de acuerdo a la ley de la materia, acepta una clasificación tripartita, establecida por la doctrina: Títulos nominativos, son aquéllos que designan a una persona como titular, y para ser transmitidos, necesitan del endoso del titular y la cooperación del obligado en el título, el que deberá llevar un registro de los títulos emitidos. A la orden, son aquéllos que estando expedidos a favor de determinada persona, se transmiten por medio del endoso y la entrega del título. Al portador, el artículo 69 de la ley de la materia, indica que son aquellos que no están expedidos a favor de determinada persona.

De acuerdo a la eficacia procesal de los mismos existe otra clasificación: Eficacia procesal plena, ya que no necesitan hacer referencia a otro documento o a ningún acto externo. Eficacia procesal incompleta, porque necesitan hacer referencia a otro documento, para ejercitar el derecho de crédito en el incorporado.

Títulos de crédito abstractos, son aquéllos que la causa de creación o relación subyacente se desvincula de ellos y no tienen ninguna influencia sobre la validez del título ni sobre su eficacia. Títulos de crédito concretos, cuando su causa sigue vinculada al título, de tal manera que puede influir sobre su validez y su eficacia.

Un criterio más de clasificación nos lo da la función económica del título. Existen títulos de especulación y títulos de inversión.

#### 4.3. ANALISIS DE LOS TITULOS DE CREDITO Y LA VIVIENDA POPULAR.

##### 4.3.1. BONOS HIPOTECARIOS

Son obligaciones emitidas por una institución de crédito hipotecario con garantía preferente sobre los créditos hipotecarios constituidos a favor de la misma o sobre ciertos bienes (dados en fideicomiso de garantía o cédulas y bonos hipotecarios entregados con tal fin).<sup>1/</sup>

Este concepto coincide con el que establece el artículo 53 LGICOA - en su primer párrafo al decir que "los bonos hipotecarios estan cubiertos con activos de la institución emisora que consisten en préstamos o créditos con garantía hipotecaria y que reúnen los requisitos legales, o en cédulas y bonos hipotecarios emitidos por otras instituciones de la misma clase".

Los bonos hipotecarios con obligaciones a cargo de una sociedad de

<sup>1/</sup> Rodríguez y Rodríguez Joaquín Der. Bancario pág. 399.

crédito hipotecario que esta crea por declaración unilateral de voluntad, podrán tener un plazo máximo de 20 años, y su cobertura consistirá en activos - de la sociedad, consistentes en créditos hipotecarios a favor de la sociedad, o en cédulas y bonos creados o garantizados por otras instituciones de la misma especie.

La emisión de bonos se hará constar en escritura pública la cual deberá contener las condiciones de emisión, aprobadas previamente por la Comisión Nacional Bancaria.

La institución emisora está obligada a pagar los títulos deteriorados siempre que conserven los datos necesarios para su identificación también estará obligada a cancelar los títulos que vuelvan a su poder por reembolso, reembolso anticipado o devolución de préstamos.

Cuando sean pagaderos a plazos superiores de tres años deberán ser acreditados por periodo no mayor de un año con o sin sorteo por pagos fijos - iguales que comprendan amortización e intereses, o por pagos iguales para -- amortización de capital.

En caso de sorteo amortizarán por cada serie una cantidad proporcional de bonos. Cuando la naturaleza de la inversión así lo justifique, podrá aplazarse el pago de la amortización y de los intereses hasta por los tres - primeros años. Los títulos designados para su amortización dejarán de devengar intereses desde la fecha fijada para su cobro.

La garantía de los bonos hipotecarios estará garantizada según lo -

dispone el artículo 36 Fracción V inciso 5) con hipoteca en primer lugar sobre los bienes a que se otorgue el préstamo o sobre otros bienes inmuebles o inmovilizados, o mediante la entrega de los mismos bienes o de otra carta semejante en fideicomiso de garantía.

En la práctica bancaria mexicana se permite que los bonos hipotecarios puedan estar garantizados con la tenencia de cédulas y bonos hipotecarios de otra institución de crédito.

El importe de los créditos garantizados por los inmuebles afectados en garantía, en el tema de la vivienda de interés social que nos ocupa, será del 80% de los inmuebles, cuando se otorguen para la construcción, mejora o adquisición de viviendas de interés social, límite que podrá ampliarse por acuerdo de la Comisión Nacional Bancaria.

El bono hipotecario es un instrumento por el cual el banco se apodera de los capitales que buscan inversión definitiva y los entrega a los empresarios que necesitan usar de ellos para fines que sólo se logran en largos plazos. El banco satisface por medio del bono hipotecario dos clases de necesidades. En cuanto al capitalista la necesidad de encontrar para su capital una inversión, segura, sólida, garantizada y productiva. En cuanto al empresario la necesidad de encontrar fondos en condiciones tales que permitan desarrollar sus planes y no preocuparse por una devolución inmediata.

Desde un punto de vista social el bono es un instrumento por medio del cual los bancos de crédito territorial organizan este con mayor economía

de esfuerzos, la mayor suma de garantías y el mayor acierto en la distribu---  
ción en la distribución del crédito. Por medio del bono se amasan capitales-  
pequeños que unidos pueden acometer empresas de gran productividad; merced al  
bono se logra la ventaja de "poner en circulación lo que parece más sólido, -  
la tierra". <sup>1/</sup>

Los bancos tienen libertad para pactar las condiciones de tiempo en  
que sus bonos han de ser redimidos y que logren mantener el volumen de la cir-  
culación de los mismos en una cifra no mayor a la de las hipotecas.

Las organizaciones creadas para apoyar el crédito hipotecario requie-  
ren ordinariamente, grandes capitales para su funcionamiento; los mismos son-  
obtenidos ordinariamente mediante la emisión y la colocación entre el público  
de obligaciones.

#### 4.3.2. CEDULAS HIPOTECARIAS

De la combinación de obligaciones emitidas por las instituciones de  
crédito hipotecario con las hipotecas que forman el fondo de dichas organiza-  
ciones, surgen las cédulas hipotecarias.

Económicamente no son títulos especulativos, sino títulos de venta,  
caracterizados por su solidez y poca variabilidad, cuyo interés, superior a -  
algunos títulos de inversión, los convierten en los preferidos de los peque--

---

<sup>1/</sup> Martínez Sobral, Enrique. Estudios elementales de legislación bancaria.-  
Ed. tipográfica de la Ofna. Impresora de Estampillas. México 1911 Pág. -  
188.



ños rentistas de la clase media.

El artículo 34 de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares dice que las sociedades de crédito hipotecario estarán autorizadas para "garantizar la emisión de cédulas representativas de hipoteca". De lo aquí estipulado, por analogía podemos afirmar que las cédulas hipotecarias son títulos representativos de un crédito colectivo con ganancia hipotecaria sobre un inmueble determinado.

Joaquín Rodríguez y Rodríguez dice que son cédulas hipotecarias ---aquéllas obligaciones emitidas por instituciones de crédito hipotecario con la garantía de una hipoteca directamente constituida por el acreditado.<sup>1/</sup>

En la enciclopedia Jurídica Omeba encontramos asimismo la siguiente definición: "es el billete o título que representa un crédito garantizado -- con hipoteca".<sup>2/</sup>

Las cédulas hipotecarias son títulos de crédito porque basta con la simple mención de aquellos preceptos legales en que esta afirmación se hace. Incorporan el crédito concedido al emisor por los suscriptores de dichos documentos y los derechos que corresponden al título de cada cédula tanto frente al emisor y a la institución de crédito, como frente a sus propios coacreedores. Reúnen los requisitos establecidos por la ley de Instituciones de Crédito en lo que se refiere a valor nominal de \$ 100.00 o sus múltiplos y a un interés-

<sup>1/</sup> Joaquín Rodríguez y Rodríguez, Derecho Bancario pág. 110.

<sup>2/</sup> Enciclopedia Omeba. Tomo II. Cédulas Hipotecarias.

sobre su valor pagaderos contra la entrega de sus respectivos cupones (Art. 38 y 123 LGICOA) (209 LGTOC).

El mismo artículo 123 que se comenta establece que las cédulas hipotecarias se rigen por lo expresado en el artículo 209 LGTOC., lo que significa que pueden emitirse como títulos nominativos o al portador. En consecuencia, están sometidas a las formas de transmisión propias de los títulos de crédito con todos los efectos legitimadores del endoso o tradición.

Al transmitirse, independiza al adquirente de las excepciones que hubieran podido oponerse a su antecesor jurídico, en virtud de la autonomía que les es peculiar.

En las cédulas son 2 personas o sujetos, los que se encuentran en relación con el tenedor: el emisor y la institución de crédito que otorgó el aval, la cual tiene carácter de primer adquirente de las cédulas emitidas. La relación que existe entre el banco interventor y emisor es causal; es decir, cuando la relación jurídica se establece entre el deudor y el primer adquirente. Es abstracta cuando se refiere a los ulteriores poseedores de buena fé.

Dado que la causa o finalidad de la institución emisora es la de obtener recursos monetarios a un determinado costo y la del adquirente o tenedor es la de invertir un capital a un interés dado, las cédulas hipotecarias estarán garantizadas con todos los bienes del emisor y en particular con el inmueble hipotecado así como con todos los bienes del banco avalista que responde solidariamente por las obligaciones del emisor.

Representan parte de un crédito hipotecario, que de acuerdo con el artículo 2926 del Código Civil, puede estar representado por obligaciones.

Las cédulas podrán ser emitidas a plazo máximo de 20 años, expresarán las condiciones de reembolso del crédito a que se refieren, devengarán el interés que se pacte y se someterán en las condiciones del crédito, y la garantía a las normas y limitaciones del artículo 36, LICOA.

#### 4.3.3. CERTIFICADOS DE PARTICIPACION

La Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y la Ley Orgánica de la Nacional Financiera, S.A., son los tres ordenamientos legales que se ocupan de esta clase de títulos en el Derecho Mexicano, amén de alguna referencia del Banco de México (Art. 24 Fracción X inciso c). La ley de 31 de diciembre de 1946 que reorganizó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (en la actualidad BNOSP S.A.) reglamenta unos certificados de participación, cuyas características coinciden con la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.

Tienen la calidad de títulos de Crédito y se les clasifica entre los títulos representativos según el artículo 228a LGTOC. Este mismo artículo los define de la manera siguiente. Artículo 228a "son títulos de crédito que representan: a) El derecho a una parte alícuota de los frutos o rendimientos de los valores, derechos o bienes de cualquier clase que tenga en fideicomiso irrevocable para ese propósito la sociedad fiduciaria que los emita; - b) El derecho a una parte alícuota del derecho de propiedad o de la titulari

dad de esos bienes, derechos o valores; c) El derecho a una parte alícuota -- del producto neto que resulte de la venta de dichos bienes, derechos o valores.

La representación que el artículo citado confiere a los certificados de participación, en los tres casos que establece, recae sobre el derecho y solamente de modo reflejo afecta las cosas que especifica. <sup>1/</sup>

En el primer caso se trata de un derecho (cosa incorpórea), en el segundo caso lo representado es el derecho a la parte alícuota, aunque se trate de unas circunstancias del derecho de propiedad y en otras, de la titularidad de esos bienes; en tercer lugar, también la representación es el derecho a una parte alícuota que en este caso se refiere a la del producto (cosa corpórea) que se obtenga de la venta, de los bienes, derechos o valores.

Son títulos representativos, porque constituyen un título representativo del derecho a una parte alícuota de bienes, derechos o valores. Esta construcción es el medio técnico con que el ordenamiento legal satisface la función de circulación.

Como título de crédito incorpora los fundamentos de Hecho y de Derecho o sea la causa Jurídica de la prestación consignada (artículos 228a, 228e, 38, 39 y 71).

---

<sup>1/</sup> Esteva Ruiz Roberto A. El certificado de participación Inmobiliaria pág. 39.

Como solo una institución de crédito autorizada para operaciones fiduciarias puede emitir tales certificados, es presupuesto evidente de la creación de éstos, la preexistencia de aquéllas; pero como los frutos, valores, - derechos o bienes afectados por el derecho que el certificado represente, han de ser, los que tenga en fideicomiso irrevocable para ese propósito la sociedad emisora.

Ese fideicomiso base de la emisión debe instituirse como irrevoca--ble con los valores, bienes o derechos que la institución tenga con el propó--sito de afectarlos a los certificados de participación que vayan a emitirse - por ella y no se extinguirán mientras haya saldos insolutos por concepto de - créditos a cargo de la masa fiduciaria, de certificados o de participación en los frutos o rendimientos (art. 228 LGTOC).

Para fijar el valor nominal de una emisión, debe mediar dictámen -- que forman, previo peritaje que practiquen de los bienes fideicomitados, materia de la emisión, la HAFINSA y el BNOSPSA, bajo el concepto de que dichas--instituciones al formular su dictámen y fijar el monto de la emisión, toma--rán como base el valor comercial de los bienes. Si se tratará de certifica--dos amortizables, estimarán sobre éstos un margen prudente de seguridad para--la inversión (228 h).

La emisión se hará previa declaración unilateral de voluntad de la sociedad emisora (228 m). La escritura, relativa a la emisión de estos certificados es el documento en el que se expresa la declaración unilateral de vo--luntad.

Es indispensable la especificación e identidad de las partes alcuotas de frutos o rendimientos, derechos de propiedad o titularidad de los bienes, así como el señalamiento del importe total de la emisión, la especificación del número, valor, serie. La inserción de las fracciones VI y VII del art. 228 M, por lo relativo a la denominación. El garantizar un mínimo de --rendimiento a sus tenedores, cuando así se establezca, el término señalado para el pago de productos o rendimientos y si los certificados son amortizables, los plazos, condiciones y forma de la amortización.

Los amortizables son los que sus tenedores tienen derecho a frutos o rendimientos que dependen de producciones periódicas y con valor nominal --exigible a su vencimiento. En los no amortizables, la sociedad emisora no está obligada a hacer el pago del valor nominal en ningún tiempo y sólo al extinguirse el fideicomiso. Deberá atribuirles su parte en la adjudicación y en la distribución del producto de los bienes fideicomitados.

Son también indispensables los datos de registro que sean procedentes para la identificación de los bienes materia de emisión (228 M F. X); la designación de representante común de los tenedores de certificados; la designación de la sociedad emisora y la firma del funcionario de la misma (ver art. 228 n) etc.

#### 4.3.3.a) CERTIFICADOS DE PARTICIPACION INMOBILIARIA NO AMORTIZABLE

Con el certificado de participación inmobiliaria llegamos a una región jurídico económica que se aparta de la de los otros títulos (bonos y cé-

dulas hipotecarias, certificado de depósito, bonos de prenda), no solamente - como instrumentos de movilización de riqueza, por la circulación del crédito-conexo de modo inseparable al documento; sino como medio de capitalización y de integración sucesiva de un derecho de propiedad sobre viviendas, terrenos- o fincas enteros.

El régimen legal para documentar las adjudicaciones de las vivien-- das es el certificado de participación inmobiliaria no amortizable. Este es un título de crédito que no otorga derecho alguno sobre vivienda determinada- sino sobre una parte alícuota de un inmueble. Da derecho únicamente al uso - de la vivienda.

Son nominativos y representan para sus titulares los derechos y pri-- vilegios siguientes: 1. El derecho a una parte alícuota, sobre la propiedad del inmueble materia de la emisión o del producto neto que resulte de su ven- ta; 2. El aprovechamiento directo del inmueble en los términos en que fije - la escritura de emisión de los certificados, que al respecto siempre consigna la autorización para ocupar por parte del titular el departamento que concre- tamente se indentifica en el propio título; 3. El que dicha clase de certifi- cados no pueda ser objeto de embargo u operación alguna que los afecte en be- neficio de terceros, a menos que se trate de derechos, en favor del fiducia-- rio emisor (en el caso de los emitidos por el BNOSPSA), emanados de la propia emisión o de la colocación realizada por ella; 4. El de asistir y solicitar- en la asamblea de tenedores de certificados que una vez pagado al emisor el - valor de venta de los certificados, decidirá si se procede a la venta del in- mueble o adoptar el régimen legal que mas convenga (condominio, copropiedad o

o fideicomiso de administración).

#### 4.3.3.b) CERTIFICADO DE PARTICIPACION INMOBILIARIA QUE EMITE EL B.N.O.S.P.S.A.

El artículo 29 de la Ley Orgánica del BNOSPSA, define a los títulos de participación inmobiliaria analógicamente al concepto del artículo 288a de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito. Este artículo se limita a establecer los certificados como títulos de crédito representativos de los derechos a partes alcuotas y a fijar la proporción entre el valor nominal del de recho total de emisión y el valor comercial de los bienes materia de emisión.

En cambio el artículo 29 de la Ley Orgánica del Banco, define a los certificados de participación inmobiliaria no amortizables, como títulos de crédito nominativos y representativos del derecho a una parte alcuota del in mueble materia de la emisión, de sus frutos y rendimientos o del valor neto - que resulte de su venta, y de los derechos de ocupación y aprovechamiento directo y exclusivo de las habitaciones y localidades a que se refiera concretamente el propio certificado, y el uso en común de todas aquellas partes del inmueble fideicomitado, que por sus características sean de esa naturaleza.

Por lo que respecta al aprovechamiento directo que se hace mención en el párrafo anterior, el artículo 228 de la ley de Títulos y Operaciones de Crédito permite que con respecto a toda clase de certificados de participa--- ción inmobiliaria una sociedad emisora pueda establecer en beneficio de los - tenedores de certificados derecho de aprovechamiento directo, en tanto que, - el mencionado artículo 29 de la ley Orgánica del citado banco declara que la - institución podrá otorgar ese aprovechamiento directo cuando dichos certifica



dos no sean amortizables.

Como excepción, el repetido banco, puede conceder los derechos de aprovechamiento directo no obstante que los certificados sean amortizables, cuando se trate de inmuebles destinados a habitaciones populares.

El importe nominal de cada emisión no será mayor que el valor del inmueble materia de la misma (art. 26 Ley Orgánica BNOSPSA).

Asimismo, la similitud existente en la regla general del artículo 228 g de la LTOC, con el artículo 32 de la ley del banco, permite a esta institución que garantice a los tenedores de los certificados inmobiliarios un mínimo de rendimiento; pero con normas diversas, supuesto que las instituciones de otra especie gozan de libertad para la garantía aunque deben de estar autorizados no solamente para operaciones financieras en los términos de ley respectiva (L.G.I. y O.A.) mientras que el mínimo de rendimiento que garantice el banco no deberá exceder de la tasa que señale la Secretaría de Hacienda.

En cuanto al pago de los certificados amortizables se deberán redimir en un plazo no mayor de 30 años y los no amortizables, dada su naturaleza no dan derecho a pago alguno, pueden ser enajenados o endosados previo consentimiento escrito de la emisora, pero exclusivamente a personas que llenen los requisitos establecidos por la sociedad emisora (art. 30 FI y II Ley Orgánica BNOSPSA)

Estos certificados de participación Inmobiliaria no amortizables no

podrán ser objeto de embargo u operación alguna que los afecte en beneficio - de terceros, salvo que se trate de obligaciones contraídas con la fiduciaria - por sus propios titulares. (art. 5o F III).

Según lo dispone el artículo 36 de la ley del banco solo podrán adquirir un certificado de participación inmobiliaria no amortizable cada familia, entendiéndose por esta el grupo de personas alojadas en una sola unidad - de habitación.

#### 4.3.4. CERTIFICADOS DE VIVIENDA

A la creación del Programa Financiero de Vivienda, se pensó en buscar un instrumento por el que, mediante la práctica de un ahorro sistemático, los beneficiarios pueden disfrutar de inmediato de una vivienda e ir amorti-- zando su importe, de manera que en su oportunidad obtengan la transmisión de - dominio de la misma a su favor.

Este instrumento es el certificado de vivienda, título que fue creado en los decretos por los que se reformaron las Leyes Generales de Títulos y Operaciones de Crédito y de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxili-- res, promulgados respectivamente con fechas 26 y 27 de diciembre de 1963.

El concepto de este título se encuentra consignado en el artículo - 228 a bis de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y las demás - características del título están contenidas en el artículo 44 I) bis de la -- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y en el -

Reglamento sobre Certificados de Vivienda que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 228 a bis de la LGTOC, estipula, "Los certificados de vivienda son títulos que representan el derecho, mediante el pago de la totalidad de las cuotas estipuladas, a que se transmita la propiedad de una vivienda; gozándose entretanto del aprovechamiento directo del inmueble; y en caso de incumplimiento o abandono, a recuperar una parte de dichas cuotas de acuerdo con los valores de rescate que se fijen".

Los certificados de vivienda son títulos de crédito porque basta -- con la simple mención de aquellos preceptos legales en que esta afirmación se hace. Incorporan como derechos principales, el aprovechamiento directo, y finalmente la transmisión de dominio de un inmueble, mediante el pago de la totalidad de las cuotas estipuladas.

Son títulos reales o representativos, ya que el objeto principal de los mismos consiste en un derecho real sobre el inmueble amparado por el título. La incorporación del derecho real al documento, está supeditada la existencia del inmueble, en poder del creador del título. "Si los inmuebles perecen o se sustraen del poder del suscriptor del título, desaparecerá la -- función representativa y el titular tendrá solo el derecho de perseguir los -- inmuebles para hacerlos volver a poder del creador del título, o el derecho -- de crédito para cobrar a éste el valor de los bienes amparados por el título--  
1/

1/ Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, Ed. Herrero.- Pág. 18.

Dichos títulos serán nominativos, pagaderos mediante una cuota inicial convencional y el resto a través de cuotas periódicas, transmisibles por herencia o por las demás causas que señale el acta de emisión, conferirán derechos al uso de una vivienda durante todo el tiempo en que se esté cumpliendo con las obligaciones que imponga el certificado, y, al liquidarse todas -- las prestaciones previstas, a que se transmita la propiedad del inmueble, con todos sus derechos accesorios.

En caso de incumplimiento o abandono del plan, los suscriptores perderán el derecho al uso del inmueble debiendo proceder a su desocupación y -- tendrán derecho a recuperar parte de los fondos entregados, de acuerdo con -- los valores de rescate que se fijen, de las cuales deberá, en su caso, ser deducido el monto de las obligaciones pecuniarias que el título imponga al suscriptor y éste no haya cumplido.

Su circulación se limita a los casos que señale el acta de emisión, pues como una medida protectora para la familia se ha pensado en la conveniencia de no permitir una libre negociabilidad, de modo que solamente en circunstancias justificadas y por causas verdaderamente excepcionales, que deberán -- ser aprobadas por la Comisión Nacional Bancaria, podrá transmitirse el certificado.

En el acta de emisión deberán hacerse constar las condiciones de -- transmisibilidad de los títulos; la forma y términos en que los suscriptores -- cumplirán con el compromiso de desocupar los inmuebles en los casos previstos en el párrafo 3o del artículo 44 I) en estudio, de acuerdo con los procedimien

tos convencionales que se establezca; todas las facultades que correspondan a la institución fiduciaria como administradora de los bienes; la designación del representante común de los tenedores y sus facultades; la forma en que deberán contribuir los usuarios de los inmuebles a los gastos regulares de conservación y mantenimiento, tanto de sus viviendas como de los servicios generales; los términos del fideicomiso, cuando incluya la autorización para la fiduciaria de obtener créditos hipotecarios en favor del patrimonio fideicomitado, con la garantía de éste; así como las características de los títulos, particularmente las relativas a la mención de ser certificados de vivienda, valor nominal, condiciones y forma de pago, la tabla de valores de rescate, mismos que fijará la SHCP, los requisitos de cuyo cumplimiento depende que se conceda el uso de la vivienda así como el derecho de rehabilitación que se otorgue a los tenedores y las condiciones de su ejercicio, mismos que igualmente la SHCP fijará.

Los certificados de vivienda sólo pueden ser emitidos por las instituciones de crédito autorizadas para operar como fiduciarias, al quedar totalmente pagado el valor del título, la Institución fiduciaria transmitirá la propiedad del inmueble al tenedor.

La expedición que tales certificados se efectúa en serie, sin mayores trámites administrativos y sin que esté sujeto al pago de impuesto alguno.

#### 4.4. EVALUACION DE LOS TITULOS DE CREDITO COMO INSTRUMENTOS DE MOVILIZACION DE RECURSOS.

La experiencia de vivienda del país revela que el problema habitacional no ha sido atacado con instrumentos de movilización de recursos. Mas aún la misma experiencia internacional no permite mas que concluir que los sistemas financieros de diversas naciones han estado estáticos en este renglón y que no han podido cumplimentar la recomendación de las Naciones Unidas, en el sentido de que se promovieran anualmente 10 viviendas por cada 1,000 habitantes.

La ausencia de instrumentos eficaces para aquilatar el problema habitacional del país, puede explicarse en alta medida por el hecho de que los diversos sistemas políticos han preferido desviar la atención de la política-económica en materia de vivienda a otros renglones en que la inversión nacional canalizada obtuviera mayores efectos multiplicadores, reservándose la asignación de recursos financieros a la vivienda, durante muchas décadas, a las libres fuerzas del mercado.

Esta indicación no implica que el estado no haya venido disponiendo de diversos instrumentos de eficacia limitada para dirigir los recursos hacia el renglón habitacional.

Parece indiscutible que dentro del complejo problema de vivienda, el financiamiento ocupe un lugar destacado. La importancia de tal elemento radica en el hecho de que los proveedores de insumos al renglón habitacional, demandan la retribución de sus aportaciones de inmediato, y no están en condi

ciones de esperar a que a lo largo de varios años, el adquirente reintegre to do el importe de la operación. Por ello, alquién debe estar dispuesto y en - condiciones de cubrir de inmediato el costo de los insumos físicos utilizados, y en condiciones también de esperar el pago del valor de la vivienda, prove-- niente del propietario, durante varios años. En esta virtud, el término fi-- nanciamiento no solamente significa espera, sino que mas bien significa la -- disposición de recursos acumulados.

En suma, para la construcción de casas, se requieren terrenos, fuer-- zas de trabajo, materiales y equipos, además, una provisión de dinero disponi-- ble, para adquirir esos recursos, que se recuperan posteriormente. El resul-- tado es que en las condiciones actuales del mercado de capitales el adquiren-- te de una casa suele pagar tanto por el financiamiento como por todos los de-- más insumos juntos.

No es sorprendente en consecuencia, que a menudo se señale que el - financiamiento es un grave factor limitante en todo programa de construcción - de viviendas. Si esto es cierto resulta obvio que ampliar la disponibilidad - del factor limitante, es un objetivo de alta prioridad para hacer frente al - problema habitacional.

En el ámbito de la economía social, producir viviendas para las --- grandes masas de bajos ingresos es un problema de insuficiencia crónica de re-- cursos que se agudiza por la acción de la inflación y altas tasas de crecimien to demográfico.

Con el advenimiento de los fondos institucionales de ahorro para -

la vivienda, como fuente de financiamiento específico, con recursos nacionales, se marca el fin de una época en financiamiento de la vivienda para dar principio a otra, con una perspectiva optimista de solución por primera vez en la historia de la vivienda, para las mayorías económicamente débiles, ancestralmente marginadas de este derecho social.

El desempeño de operaciones fiduciarias, por las instituciones autorizadas, con base en el artículo 2o. de la Ley Bancaria, ha significado también una importante fuente de recursos.

El desarrollo de este tipo de instituciones y de los departamentos fiduciarios de otras instituciones bancarias se ha traducido en colocación de valores, emitidos por otras sociedades crediticias, por conceptos de inversión de su capital y sus reservas. El BNOSP ha fortalecido y renovado el mercado de valores con la emisión de los certificados de participación inmobiliaria y los certificados de vivienda, en este sentido.

Estos títulos de crédito, aún y cuando no tienen la importancia de otros como el bono hipotecario, en un futuro deben ser mayormente aprovechados por las instituciones públicas de vivienda.

Cuando se trata de certificados de participación inmobiliaria, los tenedores legítimos del título, tienen derecho al aprovechamiento de la habitación y paralelamente abonan parcialidades a la institución emisora.

Tratándose de certificados de participación inmobiliaria no amortizables, como instrumentos que dan derecho a una parte alícuota de un inmueble



(únicamente da derecho al uso de la vivienda multifamiliar), su emisión, por la naturaleza de creación, es en serie. Se ahorran trámites administrativos y se difiere del pago de impuestos, derechos y gastos notariales.

El uso de este tipo de títulos valor, infiere una serie de desventajas en cuanto al uso de los mismos por la clase trabajadora:

a) No transmite la propiedad, por lo que no se da cumplimiento inmediato al mandato contenido tanto en la Constitución como en la Ley Federal del Trabajo, Ley Orgánica del INFONAVIT, Ley del ISSSTE y Ley de la Dirección de Pensiones Militares, de permitir al trabajador la adquisición en propiedad de vivienda.

b) Sujeta al régimen del fideicomiso tanto el terreno como la casa habitación y por lo tanto los organismos de vivienda citados en el inciso anterior, durante todo el tiempo que permanezca insoluto el crédito del trabajador, tendrán obligación de pagar honorarios a la fiduciaria, tanto por el valor del terreno, como el de la construcción.

c) Como la construcción entra a formar parte del patrimonio fiduciario, los contratos de obra correspondientes deberán ser celebrados por la propia fiduciaria, quién tendrá el derecho y la obligación de intervenir en la supervisión de las obras, ya que por disposición legal, está obligada a responder tanto del buen uso que se haga de la inversión como de la calidad de las obras.

Esto puede dar lugar a una duplicidad de funciones, como en el caso del INFONAVIT, y a interferencias que impidan la celebridad en la construcción de viviendas, independientemente del incremento en los gastos.

d) Al quedar cubierto el crédito otorgado al trabajador, se debe convocar a una Asamblea de titulares de certificados de participación inmobiliaria. Esta asamblea puede acordar libremente que la vivienda no se adjudique a los trabajadores, sino se venda a otras personas, repartiéndose el producto de la venta entre los titulares de los certificados; desvirtuándose por tal motivo el objetivo de dotar de habitaciones a los trabajadores.

e) Al quedar cubierto el importe del crédito del trabajador, si la asamblea de titulares de esos certificados acuerda que se adjudique la vivienda a cada uno de ellos, tendrá que llevarse a cabo la titulación notarial correspondiente, lo que implica el pago de gastos notariales, impuestos de traslación de dominio y derechos, que sólo quedan aplazados al emitirse el certificado.

f) Al establecerse el régimen de condominio para este sistema, no se cuenta con la oportunidad que da al acreedor hipotecario la Fracción III del Artículo 27 de la Ley sobre Régimen en Propiedad en Condominio, que establece que si media crédito hipotecario o compraventa con reserva de dominio, el porcentaje de sus votos (de los condominios) se reducirá a la proporción del precio que hubieren pagado y corresponde al acreedor la otra proporción de porcentaje.

g) Como el certificado de participación inmobiliaria es un bien --mueble y se encuentra dentro del comercio jurídico, puede ser objeto de embargo, pudiéndose adjudicar sus derechos cualquier acreedor real o simulado del trabajador; prestándose por tal motivo, para maniobras que pueden dar lugar - al acaparamiento de la vivienda.

h) La circulación de los certificados de participación inmobiliaria, aún cuando se limita a la clase trabajadora, como no está sujeta al pago de impuestos federales o locales, constituye un instrumento de permanente evasión fiscal.

i) El plazo señalado para el pago del crédito incorporado en el certificado, se ampliará automáticamente tantas veces como se rescinda el contrato que le dió origen, por falta de pago de los abonos, pues el nuevo titular tendrá derecho a gozar del plazo concedido al titular inicial, lo que implica que la duración del fideicomiso se vuelve indeterminada, quedando indefinidamente sin escriturarse la propiedad.

Recientemente, se incorporó a la Ley Gral. de títulos y Operaciones de Crédito, el certificado de vivienda como instrumento de crédito mediante el cual el tenedor deviene en propietario del inmueble, quedando sólo pendiente la titulación hasta que se hayan pagado todos los bonos pactados en la compra del mismo.

Como el título de crédito anterior, su expedición se efectúa en serie, sin mayores trámites administrativos y sin que esté sujeta al pago de im

puesto alguno. Asimismo, la fiduciaria, conserva la propiedad hasta que queda totalmente pagado el importe de la vivienda.

En cuanto a las desventajas que su uso implica, podemos referirnos de la misma manera como lo hemos apuntado al evaluar el certificado de participación inmobiliaria no amortizable.

La adquisición de este tipo de instrumentos por parte del público - en general, no ha tenido las dimensiones necesarias que se requieren para hablar de una verdadera movilización de recursos, porque la sola tenencia del título, al cual se le han incorporado partes alcuotas de la propiedad inmueble no representa un derecho de propiedad que pueda ejercerse frente a terceros.

Es indudable que hasta el último pago del certificado, la propietaria del inmueble seguirá siendo la fiduciaria, por virtud del contrato de fideicomiso. Concluirá este derecho en el momento en que la Asamblea de Titulares de certificados acuerde la adjudicación de la propiedad y se protocolice ante Notario Público la operación de traslación de dominio.

Estos dos últimos requisitos que son indispensables para la adjudicación de la vivienda son una de las razones por las que estos títulos no han sido debidamente aceptados por el público, ya que los beneficiarios de este derecho social no pueden (clases débiles) hacer frente a los gastos posteriores que implica la traslación de dominio y la inscripción en el Registro Público de la Propiedad, del inmueble fideicomitado.

Considerando lo anterior, aparte del hecho de consignar la obligación en el certificado inmobiliario o de vivienda de que la propiedad que ampare al título sea transmisible precisamente al tenedor del documento, debe establecerse tanto en el certificado mismo como en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares la obligación, por parte de las sociedades fiduciarias, de canjear estos títulos que representan una parte alcuota de la propiedad inmueble, por un documento que pudiera denominarse "Título de Vivienda" y que debería tener las siguientes características:

1. Ser un documento expedido por una institución de crédito autorizada para celebrar operaciones de fideicomiso.

Dada la condición especial que estas instituciones tienen en la vida jurídica-económica de México, el carácter semioficial de las instituciones bancarias mexicanas, el control que sobre ellas ejerce el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la seriedad con que estas instituciones imprimen a todos los actos-jurídicos que celebran, hemos pensado en la conveniencia de que sean precisamente las instituciones fiduciarias, encargadas de emitir los certificados de vivienda y participación inmobiliaria, las más indicadas para expedir tal título de vivienda.

Se excluyó a las instituciones públicas de vivienda para emitir estos títulos de vivienda, porque el carácter de fideicomisarios que revisten tales organismos, cuando convienen con una institución fiduciaria, puede ser otorgado a cualquier persona, aunque no fuera institución pública de vivienda.

II. Dicho título de vivienda debe constar en papel seguridad, que - para tal efecto señale la sociedad emisora, con el fin de evitar su reproducción total o parcial.

III. Deberá contener:

- a) La mención de ser un título de vivienda.
- b) La denominación de la sociedad emisora.
- c) Las medidas y colindancias del bien que ampara.
- d) El monto de la operación por la que se adquirió el bien.
- e) La orden de inscribible en el Registro Público de la Propiedad - que corresponda al lugar de ubicación del bien.

Para tal efecto deben modificarse los artículos respectivos del Código Civil y de los Reglamentos del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, con el fin de que sin necesidad de acta protocolizada ante Notario, - se inscriban tales títulos en los Registros Públicos de la Propiedad.

El negocio hipotecario en México ha representado también una importancia fuente de recursos destinados a promover el financiamiento de la vivienda popular.

Puede afirmarse sin mayor temeridad, que estas instituciones han movilizado recursos bancarios hacia la vivienda como ninguna otra ha podido hacerlo. La captación por la emisión de bonos hipotecarios y la garantía de cédulas ha sido tan considerable que el arraigo de estos títulos entre los inver

sionistas ha permitido que esas sociedades dispongan de recursos bastantes para ir substituyendo las hipotecas no bancarias, por hipotecas bancarias.

El análisis descriptivo del sistema bancario nos conduce a afirmar que el legislador ha dotado de los instrumentos necesarios para orientar los recursos hacia la habitación. Destacan las sociedades de crédito hipotecario y los departamentos de ahorro, que están obligados a canalizar el 30 por ciento de sus recursos a la vivienda de interés social, directamente y a través - del sector público.

Con base en las disposiciones legales vigentes, el Banco de México, (que posee instrumentos para controlar selectivamente el crédito) indicó a las hipotecarias que el 33 por ciento de sus principales pasivos se afectara a la habitación destinada a personas de ingreso medio.

El monto de los préstamos vigentes para viviendas de interés social a diciembre de 1974 otorgados por Hipotecaria Bancomer, ascendió a 761 millones que beneficiaron a 17,915 familias, apoyando así los programas para dotar de habitación a los sectores mas necesitados del país.

Los recursos canalizados al Banco de México durante el año de 1975- por el sistema bancario mexicano, destinados a la vivienda de interés social- representaron 1,270 millones de pesos, representando un incremento de 20.2 -- por ciento respecto al informe anual del Banco de México de 1974.<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Informe Anual del Banco de México 1975. El Sol de México Sección "A". Pág. 9 2a. columna.

dicionalmente debe dejarse constancia de que, en ocasiones, el propio juego de las relaciones obrero-patronales ha dado lugar a que el sector empresarial movilice recursos hacia la vivienda obrera, sea proporcionando habitaciones, otorgando créditos hipotecarios, pagando ayuda de renta, absorbiendo parte del servicio financiero por créditos para vivienda. En particular algunos organismos del sector paraestatal han consignado en los contratos colectivos la obligación a cargo de la empresa de otorgar créditos hipotecarios a trabajadores en condiciones - por lo que hace a plazo, interés o garantía - mas ventajosas que en el mercado, se destacan los casos del IMSS, -- C.F.E., Ferrocarrileros, Azucareros y Pemex.



## CONCLUSIONES

1.- El problema de la vivienda, que se presenta actualmente con carácter mundial, es particularmente grave en México, dado el dinámico crecimiento demográfico y urbano.

2.- Solución práctica al problema de congelación de rentas es la celebración de contratos de habitación en los que las pruebas deban correr a cargo de los arrendadores, para demostrar que su inquilino se encuentra en buena o mala situación económica. En el primer caso, se acudiría ante las autoridades para hacerles saber que su inquilino, no requiere ya de esta ayuda.

Esta solución coadyuvaría resolver en parte el problema habitacional del país, ya que nivelaría el poder económico de los necesitados de este beneficio que otorga el decreto de congelación de rentas, y de quienes no lo necesitan, obtener créditos suficientes y necesarios que ofrecen los actuales planes habitacionales.

3.- La legislación bancaria vigente somete a las instituciones de crédito a un estatuto jurídico muy estricto que les da un carácter de instituciones semioficiales, ya que la existencia legal de las mismas está supedi

tada a concesión o autorización que otorga el gobierno federal y su funcionamiento, además de estar reglamentado por la propia ley, está sujeta a las medidas que imponga tanto la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguro, según lo establece la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en el artículo 4º.

4.- El sistema bancario mexicano obra con marcada incidencia en la solución de la vivienda popular, como consecuencia de la reforma bancaria iniciada desde mediados de la década de los veinte. En esta participación de las instituciones de crédito, juega un importante papel el Banco de México, como organismo rector del crédito y depositario de los recursos de la banca comercial.

5.- Existen numerosas instituciones de vivienda que trabajan en paralelo y que aún actuando en beneficio de sectores diversos de población, no se aprecia que ninguna de ellas se encuentre en posibilidades de desempeñar efectivamente tareas de planeación.

6.- Todavía no se han implantado fórmulas jurídicas de verdadero valor para la movilización de recursos y la titulación de la vivienda de interés social. El Derecho Mexicano no ha integrado aún una disciplina sistemática y autónoma en materia habitacional que contemple armónicamente aspectos del problema como el arrendamiento, congelación de rentas, tenencias de la tierra, titulación, tierras ociosas, extensiones máximas, títulos de crédito, control de precios de insumos en la construcción masiva de viviendas, fiscalidad, registro público de la propiedad, etc.

La misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ha incorporado la obligación expresa a cargo del estado de procurar que cada mexicano disponga de una vivienda decorosa en arrendamiento o en propiedad - barata.

7.- Debe adicionarse el capítulo relativo de certificados de participación de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito con una disposición que faculte a las instituciones fiduciarias a expedir "TÍTULOS DE VIENDA" que sí transmitan la propiedad y que se entreguen al propietario del inmueble con la anotación de su inscripción del Registro Público de la Propiedad que corresponda.

8.- Promover ante las legislaturas de las entidades federativas, - que aún gravan con el impuesto de traslación de dominio y con el pago de derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, las reformas - legales necesarias para que queden exentas de tales cargos fiscales las operaciones translativas de dominio de los programas de vivienda de interés social.

9.- Promover ante las legislaturas de las entidades federativas - las reformas de los Códigos Civiles y de los Reglamentos del Registro Público de la Propiedad, a fin de que los "Títulos de Vivienda" expedidos por las instituciones fiduciarias sean registrables o inscribibles sin necesidad de protocolización o de otorgamiento de una escritura ante notario público.

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

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y  
SERVICIOS PUBLICOS

Ley Orgánica. México 1969.

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO  
ORGANO Y DE OBRAS PUBLICAS,  
S.A.

Memorias 1959-1964.

BANCO NACIONAL DE OBRAS  
Y SERVICIOS PUBLICOS, S.A.

Programas Buena Vivienda, conjunto habi-  
tacional Narciso Mendoza.

CALDERON, FRANCISCO R.

La Vida Económica en Historia Moderna de  
México. Ed. por Daniel Cosío Villegas.-  
México, 1955.

CAMPOS, ANDAPIA ANTONIO

Las Sociedades Financieras Privadas en -  
México. Ed. Centro de Estudios Monetar--  
rios Latinoamericanos. México 1963.

CERVANTES AHUMADA, RAUL.

Títulos y Operaciones de Crédito. Ed. He-  
rrero. México 1970.

CONSTITUCION POLITICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXI-  
CANOS

52a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1973.

DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL

Historia Verdadera de la Conquista de --  
Nueva España. Ed. Porrúa. México 1960.

DIRECCION GENERAL DE HABITACION POPULAR

Programa Habitacional. Ed. por D.G.H.P.-del D.D.F.

ESTEVA RUIZ, ROBERTO A.

El certificado de Participación Inmobiliaria como Título de Inversión Productiva. Ed. Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. México, --D.F. 1960.

FOSTER, MAJOR BRONSON

Banca. Ed. UTHEA. México, 1948.

FOVI

Programa Financiero de Vivienda. Ed. por Complejo Editorial Mexicano, S.A. de C.V.

GALINDO GUARNEROS, GUSTAVO

Las Instituciones de Ahorro y Préstamo - para la Vivienda Familiar. Ed. Jus. México 1962.

GARRIGUES, JOAQUIN

Tratado de Derecho Mercantil Vol. II. Revista de Der. Mercantil, Madrid 1955, España.

GARVY, GEORGE.

Dinero, Banca y Crédito en Europa Oriental. Ed. CEMLA. México, 1968.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y DE LA VIVIENDA POPULAR.

Informe Anual del 1º. de Sept. de 1973- al 31 de Ago. de 1974.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

Disposiciones Legales. Imprenta Madero. México 1972.

- KOCK, MICHEL HENDRIK DE. Banca Central. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1964.
- LEGISLACION BANCARIA 14a. Edición. Editorial Porrúa. México - 1974.
- LEGISLACION SOBRE TRABAJO Ed. Andrade, S.A. Tomo I y apéndice al - : primer Tomo. séptima Ed. México, D.F.
- LEY GRAL. DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO. 14a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1972.
- LEY QUE CREA EL INDECO Diario Oficial de 20 de Feb. de 1971. México, D.F.
- MANERO, ANTONIO. La Revolución Bancaria en México. Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación. México, 1957.
- MANTILLA MOLINA, ROBERTO L. Derecho Mercantil. Ed. Porrúa. México -- 1971.
- MARTINEZ SOBRAL, ENRIQUE Estudios Elementales de Legislación Bancaria. Ed. Tipográfica de la Oficina Impresora de Estampillas. México, 1911.
- NEVIN, EDWARD Fondos de Capital en los Países Subdesarrollados. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1963.
- REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE HABITACION, PREVISION SOCIAL Y PREVISION DE INVALIDEZ. Diario Oficial 2 de Agosto de 1956. México, D.F.

- ROCCO, ALFREDO Principios de Derecho Mercantil. Trad. - de la Revista de Der. Privado. Editorial Nacional, S.A. México 1955.
- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, JOAQUIN. Derecho Bancario, Ed. Porrúa. México 1973.
- SAYERS, RICHARD SIDNEY La Banca Moderna. Ed. Fondo de Cultura - Económica. México, 1956.
- TENA, FELIPE DE JESUS Derecho Mercantil Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1970.
- VICENTE Y GELLA, AGUSTIN Los Títulos de Crédito en la Doctrina y en el Derecho Positivo. Tipográfica la Académica. Zaragoza, España, 1942.
- VIVANTE, CESAR Tratado de Derecho Mercantil, Vol. III.- Trad. por Miguel Cabeza y Anido. Ed. -- Reus, S.A. Madrid, 1936 España.
- IV CONGRESO INTERNACIONAL DE VIVIENDA Legislación, México 1973.
- IV INFORME DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ Edición Matutina del periódico El Sol de México. México, D.F. 2 de septiembre - de 1974.
- V INFORME DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ. El Sol de México. México, D.F. 2 de septiembre de 1975.